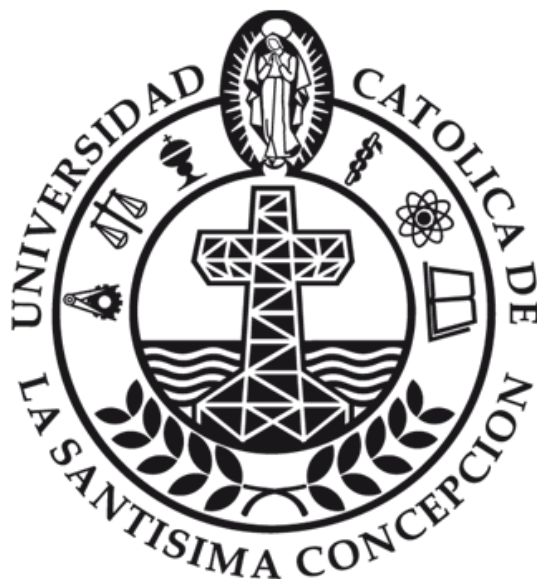


UNIVERSIDAD CATÓLICA DE LA SANTÍSIMA CONCEPCIÓN

FACULTAD DE DERECHO



**EL SISTEMA DE REPARTO COMO SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL
SISTEMA DE PENSIONES DE VEJEZ ESTABLECIDO EN EL D.L. 3500**

ALUMNA: LESLIE ESTRADA BELTRÁN

PROFESOR GUÍA: JOSÉ ANTONIO SANTANDER GIDI

CONCEPCIÓN - CHILE 2016.

INDICE

INTRODUCCION.....	3
CAPÍTULO I: EL SISTEMA DE REPARTO EN CHILE: “EL ANTIGUO SISTEMA”.....	4
1. Concepto y características.....	4
2. Reseña histórica.....	4
3. Las cajas de previsión.....	6
4. La cotización.....	7
5. La caída del sistema.....	7
6. Sistema de reparto en la actualidad en Chile	8
CAPÍTULO II: EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES BASADO EN LA CAPITALIZACIÓN	8
INDIVIDUAL.....	
1. Concepto y características.....	9
2. Las Administradoras de fondos de pensiones.....	9
3. Breve reseña histórica.....	10
4. Pilares del sistema.....	11
5. Otros países que han implementado un sistema de capitalización individual.....	12
CAPITULO III: CAUSAS DELACTUAL PROBLEMA DE LAS PENSIONES DE VEJEZ.....	13
1. Baja densidad de las cotizaciones e insuficiencia de las cotizaciones.....	14
2. Envejecimiento poblacional.....	16
3. Desigualdad de género.....	18
4. Baja competencia y altas comisiones de administración.....	19
5. Rentabilidad de los fondos de pensión.....	22
6. Breve descripción del panorama previsional en Latinoamérica.....	22
CAPÍTULO IV: SOLUCIONES QUE SE HAN PLANTEADO.....	24
1. Reforma al sistema de pensiones: Comisión Bravo y tesis mayoritaria.....	24
2. Sustitución del actual régimen por uno de reparto solidario: una reforma	29
estructural.....	

3. Breve descripción acerca de las reformas estructurales en América latina.....	32
CONCLUSIONES.....	34
BIBLIOGRAFÍA.....	38

INTRODUCCIÓN

La Seguridad Social es indispensable para el desarrollo de las naciones y su rol es proteger a través del Estado diversas contingencias a las que están expuestos todos los trabajadores y sus familias (cesantía, vejez, invalidez, sobrevivencia). Así entonces, en particular las pensiones de vejez financian la vida de los trabajadores cuando éstos alcanzan la edad legal de jubilación, y dejan de percibir una remuneración (etapa pasiva), es decir, el medio para sustentarse. Así mismo, la capacidad de trabajo disminuye con los años y es necesario asegurar con ahorros el futuro.

Por ello es esencial en un Estado que exista un sistema de protección social.

Alberto Arenas de Mesa, economista de la CEPAL ha dicho que “la seguridad económica de la población y su bienestar dependen en gran parte de la cobertura de los sistemas previsionales de pensiones y de salud, en especial para los hogares y familias de menores recursos. Diversos estudios sobre pobreza han permitido concluir que la baja cobertura de los sistemas de pensiones es una de las principales causas de los escasos ingresos en la edad de retiro de una importante proporción de la población pobre. En este contexto, la ampliación de la cobertura previsional se transforma en una importante herramienta de la política social para disminuir la pobreza y aumentar el bienestar de la población.

Entre los principales objetivos de los sistemas de pensiones se encuentran la protección de los asegurados a eventos no predecibles que dañen sus capacidades en el mercado laboral, como también atender las necesidades de ingresos de los afiliados en la edad de retiro. Los sistemas de pensiones mixtos, de reparto, o de capitalización, para lograr estos objetivos deben asegurar un nivel básico de cobertura previsional”.¹

¹ ARENAS DE MEZA, Alberto. Unidad de Estudios Especiales. Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado, CEPAL – SERIE Financiamiento del desarrollo n°105, p.7. Santiago. Diciembre de 2000. [Fecha de la consulta: 28 de Septiembre de 2016].

Nuestro país sufrió una importante transformación hace 35 años en 1981, cuando se sustituyó el esquema público de reparto vigente en la época hacia uno privado de capitalización individual.

Hoy en día existe un descontento generalizado en la población activa y jubilados producto de que las pensiones de vejez no cumplen con el principio de suficiencia, es decir, son de baja cuantía y no permiten a los afiliados tener una calidad de vida digna acorde a la edad de jubilación. Es este hecho el que ha motivado el presente estudio, obligándonos primero a indagar y explicar las posibles causas del problema de insuficiencia antes dicho para luego centrarnos en las soluciones que se han planteado, que en términos generales se resumen en efectuar reformas estructurales (sustitución del modelo) o simples ajustes al actual régimen, todo ello tanto en un contexto nacional como internacional. Ello nos lleva a plantearnos la hipótesis de si la solución de fondo al problema es o no una reforma estructural, lo cual concluiremos al final del presente trabajo.

CAPÍTULO I: EL SISTEMA DE REPARTO EN CHILE: “EL ANTIGUO SISTEMA”.

6. Concepto y características

El profesor Héctor Humeres Noguera señala que los sistemas más comunes para financiar la Seguridad Social son fundamentalmente el de reparto, capitalización colectiva y capitalización individual.

Define al sistema de reparto como aquel que se basa en obtener el equilibrio anual entre el monto de los ingresos y el total de egresos del sistema en dicho período, debiendo ser capaz de cubrir la totalidad de las prestaciones y los gastos de administración del mismo.

El sistema se caracteriza por independizar la cotización del beneficio que se recibe en estado de necesidad, por permitir gran injerencia del Estado en su control y generalmente en su operación, y por estar fuertemente apoyado en el principio de la solidaridad intergeneracional (activos financian a pasivos).²

Disponible en web:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5083/S00121040_es.pdf;jsessionid=1B6480C009109FC928A96C1AE8FB1D07?sequence=1

² HUMERES NOGUERA, Héctor. Ob. Cit. P.78

7. Reseña histórica

Chile fue uno de los países pioneros en establecer un sistema de seguro social en América Latina en los inicios del siglo XX.

Entre 1924 y los años 70, inspirada en el modelo bismarckiano de seguros sociales segmentados por profesiones, derivó en que hacia mediados de los 50 ya se contara con tres cajas principales que agrupaban a la mayoría de los trabajadores dependientes y con otras dos para las Fuerzas Armadas y la policía. Paralelamente fueron creándose otras con regímenes propios, e incluso se amplió la gama de éstos al interior de las cajas principales.

Partiendo la década de los 70, Chile tenía uno de los sistemas más avanzados: cubría todas las contingencias, presentaba una cobertura elevada y ofrecía generosos beneficios. Sin embargo, estaba tan fragmentado que el experto internacional en seguridad social Carmelo Mesa-Lago lo calificó como un laberinto burocrático, jurídicamente complejo y estratificado, que incubaba importantes desigualdades y adolecía de desequilibrios financieros y actuariales (Mesa-Lago, 1985).

Al término de los 70, empujado por estos desequilibrios, el régimen militar –con las atribuciones de un sistema político de excepción y liberado de la obligación de dialogar con los grupos de interés que caracteriza a las democracias– comenzó a preparar el camino para una profunda reforma estructural: en 1979 suprimió algunas de las desigualdades más significativas, homologó las diversas modalidades y, entre otras cosas, elevó las edades de retiro e incrementó las tasas de cotización.³

El ministro del Trabajo y previsión social de la época, don José Piñera, fue el encargado de implementar el nuevo sistema, ahora de capitalización individual en donde el énfasis radicaba en que desde ese entonces la propiedad de los fondos sería de los afiliados:

“La reforma que hoy se anuncia consiste fundamentalmente en la creación de un nuevo sistema de pensiones. En el sistema de pensiones vigente, llamado de "reparto", los trabajadores pagan un verdadero impuesto previsional que se incorpora a grandes fondos colectivos y estos se utilizan

³ ARENAS, Alberto. Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, Diciembre de 2010 , p.18-19. [Fecha de la consulta: 29 de septiembre de 2016]. Disponible en web: http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_178562/lang--es/index.htm

para financiar las pensiones de los que jubilan. Los trabajadores no son dueños de estos fondos y son las leyes las que determinan los beneficios previsionales. Entonces, las características de la jubilación no son resultado de decisiones libres de los trabajadores, sino consecuencia de las resoluciones del poder político.”⁴

8. Las cajas de previsión

La economía política de este proceso llevó a que hacia fines de los años setenta, el Sistema de Pensiones chileno contara con 35 Cajas de Previsión y alrededor de 150 regímenes previsionales distintos, cuya normativa estaba distribuida en más de 600 cuerpos legales. El sistema era cuestionado por ser segmentado y con ausencia de portabilidad de derechos entre Cajas, ya que cada Caja administraba a partir de una sola tasa de cotización un conjunto de riesgos (salud, pensiones, seguros de invalidez, sobrevivencia, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales).

En materia de pensiones, el sistema podía ser caracterizado como uno de reparto, que ofrecía beneficios definidos pero heterogéneos según afiliación a uno u otro régimen previsional, que con el correr de los años estableció continuidad previsional entre las distintas Cajas.

Cada Caja entregaba beneficios distintos a sus afiliados, los que variaban según cobertura, monto de la cotización, pensión esperada al momento de jubilar, etc. En 1972, la Caja de Empleados Particulares, la Caja de Empleados Públicos y la Caja del Seguro Obrero –posteriormente llamada Servicio de Seguro Social- reunieron al 63% del total de los adscritos. Las cajas de empleados particulares y públicos funcionaban de manera similar. Los fondos se reunían a partir de las cotizaciones individuales y los aportes del empleador, en el caso de la Caja de Empleados Particulares, y con el auxilio complementario del Estado, en el caso de los públicos.

La pensión de retiro se entregaba al cumplir determinados años de servicio o a cierta edad -las edades exigidas para pensionarse por vejez variaban entre 55 y 65 años (Arellano,

⁴ PIÑERA, José. 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. [Fecha consulta: 23 Septiembre de 2016]. Disponible en web: http://www.josepinera.org/RevChilena/chile_afp_discurso.htm

1988). La continuidad previsional se estableció en 1952 para permitir que las personas que pasaban de una Caja a otra, por cambio de empleo, pudieran conservar los derechos adquiridos y asegurar continuidad en la afiliación para los efectos de sus beneficios previsionales.

9. La cotización

La cotización promedio para pensiones del sistema antiguo era de 22.4% del salario, en tanto al inicio del sistema de AFP ésta alcanzaba en promedio a 12.7%. Esta última se conformaba de 10% a depositar en el Fondo de Pensiones y 2.7 promedio por concepto de comisiones, descontadas del ingreso imponible, que financiaban la gestión de las Administradoras. (Bustamante, 1988. P3). De hecho, la publicidad de la época calificaba de "quedao" a quien no se mudaba al nuevo sistema.

10. La caída del sistema

Previo a la reforma de 1981, el sistema previsional chileno había enfrentado una fuerte crisis respecto a la reajustabilidad de sus prestaciones. Estas no se reajustaron adecuadamente a la inflación que experimentó la economía en los primeros años de los setenta. La pérdida mayor ocurrió en el tercer trimestre de 1973, cuando se suspendieron los reajustes. Posteriormente, no reflejaron la inflación real del período, resultando los pensionados - junto a los asalariados - los grandes perdedores en el primer programa de estabilización del gobierno militar. Es importante constatar, sin embargo, que respecto al nivel de las pensiones en 1970 y conforme a su diferente capacidad de presión, entre los trabajadores civiles el sector más perjudicado fue el de empleados del sector privado, el menos perjudicado fue el de los obreros de empresas privadas. Los miembros de las Fuerzas Armadas fueron los menos perjudicados de todos.

El Instituto de Normalización Previsional fue creado por el DL no. 3502 de 1980. La Ley N° 18689 del 20 de enero de 1988 fusionó las Cajas de Previsión y el Fondo de Financiamiento Previsional, en el Instituto de Normalización Previsional, excepto la caja de Previsión de la Defensa Nacional y, la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile. Las Cajas de Previsión incluidas son: Caja de

Empleados Públicos y Periodistas, Caja de Empleados Particulares, Cajas de la Marina Mercante (oficiales y tripulantes), Cajas Municipales (empleados y obreros), Caja Empleados Municipales de Santiago, Caja de Empleados Municipales de Valparaíso, Caja Obreros Molineros y Planificadores, Caja Ferrocarriles del Estado, Caja Consumidores de gas de Santiago, Caja Hípica nacional, Cajas de la Empresa de Obras Sanitarias (empleados y obreros), y Servicio de Seguro Social.

11. Sistema de reparto en la actualidad en Chile.

En términos muy generales podemos señalar que hoy en día existe el sistema de reparto en nuestro país en los regímenes previsionales de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública y Gendarmería de Chile, los cuales entregan un conjunto amplio de prestaciones que en el ámbito de las pensiones, incluyen: pensiones de retiro, pensiones de inutilidad o invalidez, montepíos, bonos de reconocimiento, indemnizaciones por fallecimiento, entre otras. Las prestaciones se financian con cotizaciones y aporte fiscal.

El sistema previsional de las Fuerzas Armadas es administrado por la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA), institución autónoma con personalidad jurídica y sujeta a la supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional.

Desde el punto de vista presupuestario, y en razón de su carácter previsional, ésta depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

El sistema previsional de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y Gendarmería de Chile es administrado por la Dirección de Previsión de Carabineros (DIPRECA), organismo dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, vinculado a éste a través de la Subsecretaría del Interior y relacionado con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en el aspecto presupuestario.

CAPÍTULO II: EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES BASADO EN LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

1. Concepto y características.

El sistema de capitalización individual considera que las cotizaciones de cada asegurado quedan afectadas para el pago de las prestaciones que éstos soliciten en lo futuro. Se caracteriza por su

gran coincidencia con los seguros privados mercantiles, por hacerlo depender en gran medida de la capacidad de ahorro y de ingresos del propio imponente y por atribuirle un carácter netamente subsidiario al Estado.⁵

José Piñera, en su discurso como ministro al anunciar el nuevo sistema señaló que la característica fundamental del nuevo sistema de pensiones es que el monto de la jubilación será el resultado de la acumulación de los ahorros que con tal objeto hará cada trabajador a lo largo de una vida de trabajo. Todo trabajador dependiente deberá aportar mensualmente un 10 por ciento de su remuneración para incrementar su fondo individual. La suma de dichos aportes, capitalizada con sus correspondientes intereses, será registrada periódicamente en una cuenta personal. El trabajador conocerá con precisión y en forma permanente el total ahorrado. Serán dichos ahorros los que generarán los beneficios de la vida pasiva. Quienes prefieran una pensión mayor a la que generaría este ahorro obligatorio, o quieran adelantar la vigencia de ésta, podrán hacerlo, pero ello requerirá de un esfuerzo mayor. Es por esta razón que se permiten aportes voluntarios, los cuales, hasta cierto límite, no se considerarán rentas para efectos tributarios.⁶

2. Las Administradoras de fondos de pensiones

Son sociedades anónimas que tienen por objetivo la administración las cuentas de capitalización individual, de ahorro previsional obligatorio; voluntario individual y colectivo; de ahorro voluntario e indemnización y otorgan de las prestaciones y beneficios que establece el DL N° 3.500 de 1980, realizando además, la recaudación de las cotizaciones, la inversión de los fondos de pensiones, la tramitación del Bono de Reconocimiento de sus afiliados y las acciones de cobranza de las cotizaciones adeudadas. Cabe destacar que estas se financian mediante el cobro de comisiones a sus afiliados.

A su vez Las AFP deben contratar con las compañías de seguros de vida un seguro de invalidez y sobrevivencia que cubre los riesgos de invalidez y sobrevivencia para sus afiliados.

⁵ PIÑERA, José. Discurso de José Piñera, ob. Cit.

Adicionalmente, los trabajadores al momento de pensionarse por vejez, invalidez o sobrevivencia, pueden optar por la modalidad de pensión de renta vitalicia, contratada con la compañía de seguros de vida de su elección.

3. Breve reseña histórica

Con la dictación del Decreto Ley N° 3500 publicado en el Diario Oficial de fecha 13 de noviembre de 1980 se produjo un cambio estructural al sistema de pensiones, estableciendo un nuevo régimen de pensiones basado en la capitalización individual, dejando de lado el esquema de reparto solidario.

Este sistema, diseñado con condiciones de acceso uniformes, comenzó a funcionar en mayo de 1981 y fue obligatorio para todos los nuevos contratos. Se basaba en cotizaciones definidas y planes unipersonales de ahorro obligatorio privado: los trabajadores debían cotizar mensualmente 10% de sus remuneraciones laborales en sus cuentas individuales de ahorro y pagar comisiones por concepto de administración a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), para que éstas cubrieran sus costos operacionales y contrataran seguros de invalidez y sobrevivencia.

De aquí en adelante las pensiones se financiarían con el fondo acumulado en las cuentas individuales, bajo tres modalidades: retiro programado, renta vitalicia y una combinación de ambos. De esta manera, las pensiones pasaban a depender de las contribuciones acumuladas en las cuentas individuales por los trabajadores durante el período laboral; el retorno de las inversiones de los fondos de pensiones; los factores actuariales (expectativa de vida) por género; y el número, edad y expectativa de vida de los dependientes. Estas últimas variables son escasamente difundidas, pero muy gravitantes al momento de estimar las pensiones en el sistema de capitalización individual.

Los aportes realizados por los contribuyentes del antiguo sistema que se trasladaron al nuevo fueron reconocidos a través de un instrumento financiero llamado Bono de Reconocimiento.

Luego, en los años 90 imperó la idea de que la capitalización individual era la gran solución al tema de las pensiones y uno de los productos de exportación no tradicional más exitosos. Decir algo en

contra de un sistema que estaba haciendo a Chile famoso en el mundo podía considerarse un boicot, un acto antipatriótico.

Un hito relevante ocurre en el año 2008 con la reforma previsional que incorpora un sistema de pensiones y aportes solidarios para el sector más vulnerable de la población a la cual nos referiremos en las secciones correspondientes.

4. Pilares del sistema

El régimen de pensiones está organizado en torno a un esquema de tres pilares básicos: un pilar de prevención de pobreza denominado "Pilar Solidario", instaurado con la reforma previsional del año 2008, ley n° 20.255 que estableció una Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario; un Pilar contributivo de naturaleza obligatoria, la capitalización individual de cuentas individuales que son administradas por las AFP, y que constituye un ahorro obligatorio para el trabajador proveniente de las cotizaciones ; y finalmente un Pilar de ahorro voluntario.

4.1 El pilar solidario: ideas centrales.

La Ley N° 20.255 del año 2008, estableció el Sistema de Pensiones Solidarias. Éste es un sistema no contributivo que entrega prestaciones de vejez e invalidez a personas no adscritas a algún régimen previsional y que complementa pensiones contributivas siempre y cuando las personas integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre del país. Este régimen es administrado por el IPS y regulado y fiscalizado por la Superintendencia de Pensiones

En palabras del profesor Sergio Arellano "Esta reforma sugiere, erróneamente, que se trata de la introducción de un pilar de solidaridad. Sin embargo, la solidaridad aquí no es idéntica a la que existe en los sistemas públicos de los países de Europa. Por otro lado, tanto el Banco Mundial como la OIT tienen propuestos modelos de múltiples pilares con un "pilar básico" o "pilar cero" como "fundación" para construir un sistema de protección para la vejez, concebido como una vía para proteger a la parte más vulnerable de la población. En un sistema de pilares, cada pilar responde a una lógica diferente y cubre a una población diferente. La idea de proteger a una población en situaciones precarias es, sin duda, el origen del sistema de pensiones solidarias en

Chile. **Pero en nuestra opinión el sistema chileno de pensiones tiene un solo pilar basado en la capacidad de ahorro individual**, porque los beneficios llamados solidarios solo intervienen cuando la incapacidad de ahorro individual es parcial o inexistente. Así, de esa manera, se ha establecido en el sistema chileno que el paso de un mecanismo a otro depende de la capacidad de ahorro (grande, pequeña o inexistente) de un individuo en un determinado momento. La lógica del sistema chileno es la capacidad de ahorro individual que determina la intervención del Estado en forma total, parcial o no interviene del todo.”⁷

4.2 El Pilar Contributivo: la capacidad contributiva del afiliado.

Este Pilar tiene por objetivo fundamental contribuir a un estándar de vida adecuado para los trabajadores que han concluido su vida laboral, procurando que éste se acerque razonablemente a aquél que tenían durante su vida activa.

Las pensiones se financian con los recursos acumulados en las cuentas de capitalización individual para cada uno de los afiliados. El saldo acumulado está constituido por la suma de cotizaciones obligatorias, cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos y aportes de ahorro previsional voluntario colectivo, realizados durante la vida activa del afiliado; opcionalmente, los traspasos de fondos desde la cuenta de ahorro voluntario a la de capitalización individual, si es que existiesen; la rentabilidad obtenida por los Fondos debido a las inversiones de la Administradora; el Bono de Reconocimiento, si es que el trabajador tiene derecho a él; el aporte adicional de la AFP en el caso de las pensiones de invalidez y sobrevivencia; los aportes derivados del sistema de garantía de rentabilidad mínima; la bonificación por hijo en el caso de las mujeres madres; el subsidio para trabajadores jóvenes, y el traspaso de saldo desde la cuenta del cónyuge en caso de divorcio, según corresponda. Todo lo anterior, deducido el costo de las comisiones pagadas con cargo al Fondo.

⁷ ARELLANO SERGIO, Marco De Análisis Del Sistema De Pensiones Chileno Después De La Reforma De 2008. En Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, Sección: Estudios Año 19 - Nº 2, 2012 p.38 (fecha de la consulta: 25 de septiembre de 2016). Disponible en web: <https://www.vlex.com>

5. Otros países que han implementado un sistema de capitalización individual⁸

Aparte de Chile (1981), el primer país del mundo en sustituir un esquema público de reparto por uno privado, existen actualmente otros países de diferentes regiones del mundo que han adoptado un sistema de capitalización individual, en algunos casos no de forma idéntica al modelo chileno sino en modelos paralelos o mixtos. Pero también debemos advertir que algunos de estos países como Hungría, abandonaron el esquema privado.

Australia (1992, único); Perú (1993, modelo paralelo); Colombia (1994, modelo paralelo); Uruguay (1996, modelo mixto); México (1997, modelo único); El Salvador (1998, modelo único); Hungría (1998); Kazajstán (1998); Polonia (1999); **Suecia (1999, modelo mixto);** Panamá (2000); Costa Rica (2000); Hong Kong (2000); Letonia (2001); Bulgaria (2002); Croacia (2002); Estonia (2002); Kosovo (2004); Federación Rusa (2003); República Dominicana (2003); India (2004); Lituania (2004); Nigeria (2005); Eslovaquia (2005); Macedonia (2006); Rumania (2008); Brunei (2010); Reino Unido (2012, modelo mixto); Armenia (2018).

CAPITULO III: CAUSAS DEL ACTUAL PROBLEMA DE LAS PENSIONES DE VEJEZ

Hoy en día existe consenso en la ciudadanía en que el monto de las pensiones de vejez del sistema de capitalización individual es bajo o dicho de otro modo, insuficiente para atender las necesidades propias de la edad de jubilación. Es así como organizaciones de ciudadanos, una de las cuales es el Movimiento No más AFP's⁹, han pregonado través de diversas reuniones ciudadanas su descontento hacia el régimen, exigiendo el reemplazo de éste por uno de reparto solidario, y en el caso de otros actores, planteando modificaciones o reformas al actual régimen de pensiones.

Por esto, es necesario indagar en algunas de las causas que han provocado el problema de cuantía que actualmente padecen las pensiones de vejez del DL. 3500, para luego exponer algunas soluciones y finalmente inclinarse por una u otra con especial argumentación.

Algunas de las cuales no solo tienen lugar en el sistema de AFP que tenemos en Chile sino que ocurren como fenómeno mundial, de lo cual daremos una breve descripción del panorama

⁸ Otros: Reformas a los Sistemas de Pensiones (en línea), Disponible en web: <http://www.fiapinternacional.org/reformas-a-los-sistemas-de-pensiones/> (Consulta: 25 de septiembre de 2016)

⁹ MOVIMIENTO NO MAS AFP, Disponible en web: www.nomasafp.cl

latinoamericano en particular. Algunas de las causas o factores son los siguientes, los cuales se explicarán a continuación:

1. Baja densidad de las cotizaciones e insuficiencia de las cotizaciones (cobertura);
2. Envejecimiento poblacional;
3. Desigualdad de género;
4. Altas comisiones de administración; y por último
5. La rentabilidad de los fondos de pensión.

1. *Baja densidad de las cotizaciones e insuficiencia de las cotizaciones (cobertura)*¹⁰

Este es un primer factor o causa que es preciso analizar. Las bajas densidades de cotizaciones están asociadas a trayectorias laborales en empleos precarios, a períodos de desempleo, al desempeño en trabajos informales, por cuenta propia y a los períodos de inactividad laboral a lo largo del ciclo de vida. Aunque la mayor incidencia en la densidad de cotizaciones de un individuo la tienen los períodos sin empleo. Desde una perspectiva del ciclo de vida, también resultan importantes los períodos en que las personas, estando ocupadas, no cotizan (ausencia de cotización).

Lo anterior trae como consecuencia para el Fisco que las personas elegibles a pensiones mínimas y asistenciales sean muchos y por ende el gasto fiscal se incremente en ese sentido.

La evasión laboral, la ausencia de cotización y la subdeclaración de ingresos son problemas severos que afectan el desempeño del Sistema de Pensiones en cuanto a cobertura y suficiencia de las prestaciones. Las instituciones ligadas a la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales, como la Dirección del Trabajo, y aquellas involucradas en los procesos de recaudación juegan un rol clave para la disminución de la evasión. Dado que la participación en el

¹⁰ GUMUCIO, Juan Sebastián. Desafíos que plantea la reforma del sistema de pensiones. La Semana Jurídica, Volúmen 82, Página 3. (Fecha de la consulta: 25 de septiembre de 2016). Disponible en web: <https://www.westlaw.cl>

Sistema de Pensiones es obligatoria, la forma de hacer efectivo dicho mandato es a través del fortalecimiento de las instituciones anteriores.

Según la Encuesta CASEN 2013, alrededor de un 5,5 % de los trabajadores asalariados no cotiza a pesar que sus empleadores están obligados a enterar sus cotizaciones (evasión previsional) y que un 12,5% de los asalariados tampoco cotiza por no contar con un contrato de trabajo (evasión laboral). Si bien la evasión laboral ha disminuido de un 22% (máximo alcanzado en la crisis económica de 1998) a un 12,5% en el 2013 según la misma encuesta, se observan considerables diferencias entre grupos de trabajadores.¹¹

Otra situación es aquella que afecta a los trabajadores independientes, que según datos del INE, algo menos de un 25% de los ocupados tiene un empleo independiente, ya sea como empleador o como trabajador por cuenta propia, quienes prácticamente no participan del sistema porque hasta la fecha, no están obligados a hacerlo. La Ley 20.255 estipuló la implementación de la obligatoriedad de cotizar de los trabajadores independientes en tres etapas. En la primera etapa, que comenzó el año 2012 y duró hasta diciembre del año 2014, se permitió que las personas optaran por no cotizar, manifestando esta opción a través de una declaración jurada en la página del SII (Servicio de Impuestos Internos); se calcularon las cotizaciones sobre un porcentaje de la renta imponible, el cual aumentó gradualmente desde un 40% a un 100%. En la implementación de la segunda etapa, proyectada para 2015, los trabajadores independientes deberán efectuar las cotizaciones obligatorias para pensiones y para accidentes del trabajo, sobre la totalidad de su renta imponible, sin la posibilidad de excusarse.

La tercera etapa, comienza a partir del año 2018 e incorpora la obligación de cotizar para salud.

La introducción de la obligatoriedad ha conllevado una serie de complejidades en su inserción.

Para el año tributario 2013, un 67% de los trabajadores afectos a la medida renunció a cotizar, mientras que para el año tributario 2014 este porcentaje se incrementó a un 73%, según información del SII.

¹¹ BRAVO, David. Informe Final Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, Primera edición, septiembre de 2015, I.S.B.N.: 978-956-358-961-0, p-78. Disponible en web: <https://www.comision-pensiones.cl>

Según los datos de la Encuesta CASEN 2013, el 9% de las mujeres se encuentran ocupadas en la categoría de trabajadoras de casa particular, de las cuales el 51% no cotiza o cotiza por una remuneración imponible inferior a la efectiva.

Adicionalmente, hay ocupados en calidad de empleadores, familiares no remunerados y asalariados con contratos no escriturados que representan el 12% de los ocupados que se estima tampoco cotizan.

Por su parte, Juan Sebastián Gumucio ha señalado que “entre las causas de la crisis se menciona primeramente la insuficiencia de la tasa de cotización de 10%. Era pronosticable que la tasa de 10% no sería capaz de sostener un sistema de pensiones razonable; todo hace sospechar que se fijó en 1980 con objetivos colaterales muy claros: a) generar una diferencia de tasas con el sistema antiguo que hiciera irresistible a los afiliados del antiguo sistema cambiarse a las AFP, y b) bajar ostensiblemente el costo de la mano de obra mejorando las condiciones para competir en la nueva modalidad de economía abierta.”¹²

2. Envejecimiento poblacional

El envejecimiento de la población chilena genera un impacto directo en la suficiencia de las pensiones. El vivir cada vez más años hace que los ahorros acumulados a lo largo de la vida activa o laboral deban ser distribuidos en un mayor número de años de vida pasiva o jubilación, y al mismo tiempo, den respuesta a la mayor vulnerabilidad y dependencia asociada al envejecimiento. Esta causa no es propia de nuestro país sino un fenómeno mundial. Bertranou señala que ¹³ actualmente en la región se está experimentando una importante caída del ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar y un relativo aumento de la población mayor de quince años. De esta forma **continúa el descenso en los jóvenes por persona en edad de trabajar y se**

¹²GUMUCIO, Juan Sebastián. Ob. Cit. p.3

¹³ BERTRANOU ,Fabio M., Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos, bienestar y política social vol 1, núm. 1, pág. 35-58, Oficina Internacional del Trabajo Santiago de Chile. (Fecha de la consulta: 25 de septiembre 2016). Disponible en web: [https:// www.cepal.cl](https://www.cepal.cl)

incrementa, en forma lenta primero y muy acelerada después, el número de adultos mayores por cada persona en edad de trabajar.

El aspecto más notorio de este proceso global de cambio en la estructura de edades y aceleramiento en el envejecimiento de la población regional, se refiere a la marcada heterogeneidad entre países. De acuerdo al perfil actual de envejecimiento, la CEPAL (2004) ha clasificado los países en cuatro categorías. Esto permite aproximar el tema demográfico a otras variables socioinstitucionales que afectan el desempeño de los sistemas de protección social.¹⁴

El primer grupo de países es el que cuenta con un **envejecimiento avanzado** y entre ellos se encuentra Argentina, Cuba y Uruguay. Estos países tienen porcentajes de personas mayores que superan el 10 por ciento. El segundo grupo consiste en aquellos que cuentan con un **envejecimiento moderado avanzado**, es decir, presentan en la actualidad porcentajes de personas mayores entre 8 por ciento y 10 por ciento y experimentarán un rápido aumento de estos porcentajes durante los próximos años (25 a 30 por ciento). Los países que componen este grupo son **Brasil y Chile**. El tercer grupo está compuesto por aquellos que tienen un **envejecimiento moderado**. En los países se observa que las personas de 60 años y más representan entre el 6 y 8 por ciento y que superarán el 20 por ciento en el 2050. Los países de este grupo son Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Venezuela. Finalmente, el grupo de **envejecimiento incipiente** está compuesto por Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Estos países cuentan con porcentajes relativamente bajos en la proporción de personas mayores. Los mismos alcanzan a niveles entre el 5 y el 7 por ciento y sólo representarán entre el 15 y el 18 por ciento en el 2050. Para este grupo cabe la posibilidad de que en los próximos años se acelere el proceso de envejecimiento si ocurren cambios en la tendencia de la baja de la fecundidad.¹⁵

Chile es uno de los países que ha envejecido más rápidamente y se proyecta que seguirá haciéndolo a un ritmo acelerado en las siguientes décadas. Este proceso, iniciado en la década de los 60, se prevé tendrá por resultado que para el año 2050, la población de personas sobre los 60

¹⁴ BRAVO, David.ob. cit. p.100

¹⁵ BERTRANOU ,Fabio M, ob. Cit.

años de edad alcance los 6,3 millones –pasando a representar al 29,5% de la población chilena-, duplicando la población de personas mayores que existe actualmente.

A esto se suma el aumento permanente de la esperanza de vida al nacer, que actualmente se encuentra en 81,6 años para las mujeres y 76,5 años para hombres y se prevé llegará en 2050 a cifras de 84,7 años para las mujeres y 80,8 años para los hombres.

3. Desigualdad de género

En cuanto al sistema de pensiones, las mujeres enfrentan una situación desfavorable, que las hace recibir, en promedio, menores pensiones que los hombres. Se pueden clasificar al menos cuatro factores que afectan y explican estas brechas: (a) las condiciones del mercado laboral, (b) la división sexual del trabajo, es decir, la distribución del trabajo dentro y fuera del hogar y la forma en que se asignan a hombres y mujeres distintos roles y expectativas, (c) los cambios en la composición de los hogares y (d) las reglas de funcionamiento del Sistema de Pensiones.

En lo que se refiere a las diferencias en el ámbito laboral, **las mujeres no solamente participan en una menor proporción que los hombres en el mercado laboral remunerado, sino que también tienen una inserción laboral más precaria, constatándose además importantes diferencias según ingresos.**

La inhibición de la participación femenina en el mercado laboral se explica por los roles de género, que llevan a asociar a las mujeres con las tareas de cuidado del hogar (no remuneradas) y a los hombres con las remuneradas. Esta división sexual del trabajo se ve reflejada en el hecho de que las mujeres se dedican en promedio 4 horas semanales a actividades domésticas y de cuidado, mientras los hombres 1,3 (INE, 2007).

Los hombres, en cambio, dedican en promedio 5,9 horas diarias promedio al trabajo remunerado y las mujeres 2,9 (INE, 2007). Esto se suma a que 11% de las mujeres indican no trabajar por razones familiares –de cuidado de niño/as y/o personas mayores-, en comparación al 0,6% de los hombres que afirman lo mismo (CASEN, 2013).

Las historias laborales de las mujeres, además, son más incompletas que las de los hombres. Los hombres han estado 74% de su historia laboral trabajando remuneradamente, las mujeres 40% de su tiempo (EPS 2009). Los períodos más extendidos de interrupciones en el mercado laboral por

parte de ellas, son causados principalmente por dedicarse al trabajo doméstico y al cuidado de los hijos.

Por otro lado, las inserciones laborales más inestables y precarias que experimentan las mujeres en la etapa activa determinan un menor acceso a prestaciones asociadas a la seguridad social (Marco Navarro, 2004; CEPAL, 2012b). Como resultado, prácticamente una de cada cuatro mujeres de 60 años o más (23%) no percibe ingresos propios, mientras que entre los hombres esta proporción es de solo un 8,2%.

Las disparidades antes dichas, nos conducen a concluir que el problema de cuantía en las pensiones de vejez, afecta de manera grosera aun más a las mujeres que a los hombres en nuestro país.

4. Baja competencia y altas comisiones de administración

La Comisión Bravo en su Informe final ha señalado que “el rol de la industria previsional es crucial en la eficacia y eficiencia con que se capturan los ahorros de la población y se transforman en futuras pensiones. Al respecto, existe evidencia de baja competencia en precio entre las AFP, existiendo sólo un 20% de cotizantes afiliados actualmente en las AFP que ganaron la licitación introducida por la Reforma de 2008 y por lo tanto, un 80% sigue pagando comisiones mucho más elevadas.”¹⁶

Ahora bien, debemos decir que la pensión para el afiliado se financia de cinco fuentes: i) cotizaciones netas de comisiones; ii) rendimientos de la inversión en los Fondos de Pensiones; iii) el Bono de Reconocimiento y su tasa real fija de rendimiento; iv) ahorros voluntarios del afiliado mismo; y v) el subsidio del gobierno para poder cubrir una pensión mínima fijada por ley. En el caso de invalidez o pagos a sobrevivientes, estas cinco fuentes se complementan con un financiamiento adicional proveniente de un seguro contratado por la AFP a una compañía aseguradora. Todas las primas y las prestaciones son reglamentadas y supervisadas por el Estado.

¹⁶ BRAVO, David. *Ibíd.* p.102

Para rendir estos servicios, las AFP están autorizadas a cobrar una comisión por administración y recaudan una prima de seguro (además del 10% de la remuneración del trabajador que es lo que el afiliado aporta al fondo). La comisión tiene **componentes fijos y proporcionales**. La prima del seguro protege a los dependientes en caso de invalidez o muerte del afiliado. La comisión por administración y las primas de los seguros **se establecen con arreglo a las fuerzas de mercado con la esperanza de que un entorno competitivo las reduzca significativamente**.

Actualmente, la comisión promedio cobrada por las AFP es de un 1,14%. Es importante notar que las comisiones cobradas por las AFP en Chile **se cobran en función del salario imponible del cotizante, y se cobran solo cuando se cotiza**. Este patrón difiere de las estructuras de comisiones cobradas en otros países como México, donde normalmente se cobra un porcentaje anual del monto de los activos administrados. La diferencia implica que no se pueden comparar fácilmente las comisiones en Chile con los de sistemas de pensiones de capitalización en el extranjero. Sin embargo, estudios que calculan el valor de las comisiones en Chile comparándolas con otros países latinoamericanos concluyen que, a través de una vida de ahorro de 40 años, las comisiones en Chile están en el rango medio¹⁷

Se estima, que aquellos que han contribuido por menos de 15 años, han pagado comisiones mayores al 4% de su fondo y aquellos más jóvenes han pagado comisiones mayores aún. Adicionalmente existe una preocupación por las altas comisiones que las aseguradoras cobran para proveer de una renta vitalicia, las cuales se estima han llegado a representar 5% del valor del fondo acumulado. (SAFP, Enero 2001).

En adición a las regulaciones en torno a los traspasos, las propuestas para continuar bajando los costos de administración incluyen controles de precios como en el caso de las tarifas de utilidad pública, o el estímulo a la competencia de precios, mediante la inclusión de negociaciones de descuento por permanencia en una AFP, o comisiones proporcionales al fondo acumulado. Al respecto es interesante notar que, por la forma de cobrar las comisiones, los afiliados jóvenes, o aquellos que no han tenido una alta densidad de cotización y han acumulado poco, enfrentan

¹⁷ BRAVO, David. *Ibíd.* p 80.

comisiones de administración muy superiores al promedio como porcentaje de su fondo acumulado.

En la encuesta de opinión realizada con ocasión del Informe de la Comisión Bravo, la comisión de administración que obtienen las AFP es uno de los elementos que incide en la **baja evaluación del sistema de pensiones por parte de la ciudadanía**. El cobro de la comisión actualmente se hace a todo evento, ya sea se obtengan utilidades o no, constituyendo una **obligación de medios**. Un paso hacia un cambio de sentido de esta comisión consiste en que ésta sea una **obligación de resultado** (sólo podrán cobrar comisiones por administración cuando en el respectivo fondo del afiliado se hayan obtenidos ganancias). Se estima que esta modulación puede tener un efecto importante en la opinión que el afiliado/usuario tiene sobre el sistema.¹⁸

En este ámbito cabe enumerar diversas medidas para contribuir al mejoramiento del sistema, varias de las cuales están siendo consideradas en la agenda de las autoridades de gobierno chilenas.¹⁹

En primer lugar, corresponde reducir el costo para los afiliados, mediante, por ejemplo, la **reducción de las comisiones a cambio de compromisos de su permanencia en una AFP por determinado período**, y el adecuado acceso a información para tomar tal decisión. Asimismo, cabe **reducir el riesgo financiero para los afiliados pronto a retirarse**, como se hizo recientemente al ofrecer la opción de un segundo fondo compuesto por instrumentos de renta fija. La **ausencia de seguros contra el desempleo** constituye otra limitante para que el afiliado pueda ganar densidad de cotización en presencia de imprevistos en el mercado de trabajo.

Por último, Juan Sebastián Gumucio ha señalado que “no es soportable que las AFP ganen utilidades enormes al mismo tiempo que su gestión como inversionista de los ahorros de los afiliados arroje pésimos resultados. Las AFP se victimizan por el daño más teórico que real que sufren sus dineros invertidos en el encaje, lo que requeriría más de una revisión. También se tiene

¹⁸ Encuesta de opinión, comisión revisora de pensiones...

¹⁹ UTHOFF, Andras La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes, CEPAL - SERIE Financiamiento del desarrollo p-35 Santiago de Chile, julio de 2001. Disponible en web: <https://repositorio.cepal.org>.

conciencia que el costo de las comisiones es abusivo: en 30 años ha representado casi un tercio del ahorro previsional del trabajador²⁰.

5. Rentabilidad de los fondos de pensión

Es difícil determinar hasta qué punto el desempeño de los fondos obedece a una buena gestión de las AFP o a un buen desempeño generalizado del mercado, o a una cautelosa regulación. En este sentido, mientras no exista un estudio que muestre el desempeño de los fondos contra ciertas carteras de referencia adecuadas para efectuar la comparación, el juicio respecto del desempeño de los fondos versus el desempeño del mercado será complejo.

Por otra parte, esas rentabilidades han ido paulatinamente decreciendo en el tiempo y se proyecta que continúen bajando toda vez que debido a su creciente diversificación internacional, los portafolios de los fondos de pensiones debiesen tender a tener rentabilidades similares a los de sus símiles de países más desarrollados. Con lo que, menores retornos afectarán directamente el proceso de acumulación de los fondos de pensiones, traduciéndose en menores pensiones.

6. Breve descripción del panorama previsional en Latinoamérica.

En la actualidad, la inversión en seguridad y asistencia social promedio de los países de América Latina equivale al 8,2% del PIB y muestra una tendencia al alza, ininterrumpida, desde inicios de los años noventa (CEPAL, 2013a). Peso a esto, considerando el promedio de la región, en la actualidad **apenas el 41,9% de las personas de 65 años y más reciben beneficios de esta naturaleza**, aunque también este dato muestra una tendencia creciente (en 2002 la cobertura alcanzaba al 37% de los mayores de 65 años) (CEPAL, 2013a).

Existen **grandes disparidades en la cobertura de los sistemas de pensiones**, que varía entre un 5,7% en Honduras y un 90,7% en Argentina.

El balance regional da cuenta de un nivel bastante bajo (Roffman y Oliveri, 2012). Considerando datos recientes de 16 países, se aprecia que en 11 casos menos de la mitad de las personas

²⁰ GUMUCIO, Juan Sebastian. p.3

mayores de 65 años reciben pensiones y, dentro de este grupo, hay 9 países donde la cobertura es inferior al 30% y el aumento en la última década no supera los 10 puntos porcentuales. En el caso del Paraguay, la cobertura incluso disminuyó del 19,6% al 15,8%. En el otro extremo se encuentran la Argentina (90,7%), el Brasil (84,7%), Chile (84,2%), el Uruguay (85,6%) y, en menor medida, Costa Rica (63,6%). El caso argentino destaca por un aumento de la proporción de personas de edad que reciben pensiones de casi 27 puntos porcentuales en un lapso de siete años.²¹

En cuanto a la edad legal de retiro en los sistemas de pensiones es una variable clave desde el punto de vista de la viabilidad financiera a nivel agregado y del impacto en los niveles de protección en la dimensión personal, particularmente en el caso en que las prestaciones se derivan del ahorro individual. En cuanto al financiamiento público el aumento de la edad legal de retiro puede resultar la variable técnicamente menos compleja de administrar en una reforma, sin embargo, la que políticamente puede tener más resistencia. Además, las edades legales de retiro diferenciales para hombres y mujeres en los sistemas que han introducido esquemas de capitalización individual afectan negativamente a estas últimas, sin embargo, socialmente no es un tema de relevancia en la agenda de reformas futuras. En resumen, el aumento de la edad de retiro parece ser una medida efectiva pero políticamente inviable. De esta manera se requieren consensos sociales para aprovechar las ventajas que permitiría la modificación de este parámetro crucial de los sistemas de pensiones.

En cuanto a las desigualdades de género podemos decir que como resultado de la historia de los sistemas y de los cambios más recientes, la protección social durante la vejez en América Latina, medida a través de las pensiones recibidas por vejez, **es generalmente menor para las mujeres que para los hombres**. Esto es el resultado de la **característica eminentemente contributiva** de los sistemas de seguridad social, que ya fuera comentada en las secciones anteriores, en donde las trayectorias laborales se diferencian entre géneros. Las mujeres han tenido, y siguen manteniendo, menores tasas de participación y más bajos perfiles de ingresos, y por consiguiente, **menores ahorros previsionales y derechos a prestaciones y garantías públicas**.

²¹ SIMONE CECCHINI y otros (eds.), ob. Cit. p. 235

CAPÍTULO IV: SOLUCIONES QUE SE HAN PLANTEADO.

Dos grandes vías reformistas se proponen. La primera consiste en meros cambios paramétricos que tiendan a corregir las fallas del sistema sin alterarlo en su esencia. La segunda sostiene que es necesario hacer una reforma estructural que sustituya la capitalización individual por el reparto solidario.²²

1. Reforma al sistema de pensiones: Comisión Bravo y tesis mayoritaria.

Por esta vía se inclina el actual Gobierno de la Presidenta de la República Michelle Bachelet. Con fecha 31 de mayo del 2014 se publica el Decreto Supremo N°718 del Ministerio de Hacienda, que crea la **Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones** o también denominada "**Comisión Bravo**", con el objeto de estudiar el régimen, realizar un diagnóstico del funcionamiento de la legislación previsional vigente y elaborar propuestas destinadas a resolver las deficiencias del sistema que resulten del estudio. La comisión estuvo integrada por 24 miembros, nacionales e internacionales. Como resultado de su labor, se elaboró un **Informe Final** que como parte de su contenido entregó **3 propuestas globales y específicas para mejorar el régimen de pensiones**, que expondremos en los párrafos siguientes. Dichas **propuestas globales no son más que** representación de las **3 soluciones que se ofrecen por los expertos en la materia** hoy en día en nuestro país, teniendo más o menos adeptos según las ideologías políticas y económicas de éstos. Dentro del mismo contexto de ánimo de reformar el sistema de pensiones por parte del Gobierno de la Mandataria, se inició un **Proyecto de Ley que crea una AFP del Estado**²³, cuya fecha de ingreso al Parlamento fue el 16 de junio de 2014 y que hasta la fecha no ha registrado avance alguno, además de no tener la calidad de "urgente" en la tramitación legislativa. Dentro de los objetivos de dicho proyecto se encuentran: **augmentar la cobertura** de los trabajadores de menores rentas, trabajadores independientes y de trabajadores de zonas geográficas alejadas de los centros urbanos; e introducir una **mayor competencia en el mercado y disminuir las**

²² GUMUCIO, Juan Sebastián, ibídem p.2.

²³ Proyecto de Ley que establece una AFP estatal Boletín Legislativo N° 9399-13 (en línea). (fecha de la consulta 25 de septiembre de 2016). Disponible en:
http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=9810&tipodoc=mensaje_mocion

comisiones a sus afiliados. En opinión del profesor Pablo Arellano Ortiz, indica que “se necesita con urgencia una reforma a las AFP y a la protección de vejez. Una reforma que realmente influya en el monto final de las prestaciones. **La propuesta sobre AFP estatal no modifica la forma de entrega de prestación, sino que tan solo justifica la existencia de entes privados y supuestamente valida también la competencia entre estos.** Las comisiones y los montos de las pensiones no se ven alterados. Ya hemos señalado en otras ocasiones que lo que se necesita es una visión sistémica de la protección de la vejez y no por parcialidades, régimen por régimen.²⁴

Como venimos diciendo, la postura del Gobierno es clara en cuanto a escoger como vía de solución a las deficiencias del sistema de pensiones efectuar modificaciones, cuyo ejemplo es el mencionado proyecto de ley de AFP Estatal y el rechazo a la **propuesta global C**, que supone el reemplazo del sistema actual por uno de reparto, según se verá. La Comisión Bravo, entregó 3 propuestas globales que representan las diferentes posturas e inclinaciones de los comisionados y 58 propuestas específicas de reforma al régimen que representan la voluntad del Gobierno de continuar con la capitalización individual pero con algunos ajustes.

- **Propuestas de la Comisión asesora: globales y específicas.**

- ✓ **La propuesta global A:**

Aborda el **mandato presidencial** construyendo a partir de la Reforma de 2008 por medio de políticas que se refuerzan mutuamente, se introducen gradualmente y están diseñadas para perdurar en el tiempo, a fin de que el sistema entregue mayores pensiones hoy y pueda, al mismo tiempo, mantener sus promesas a los futuros pensionados. La propuesta **fortalece el Sistema de Pensiones Solidarias**, al **(1) aumentar significativamente la pensión solidaria y (2) universalizar su cobertura.**

Financia este aumento (3) a través de impuestos y (4) de una nueva cotización de 2% de cargo del empleador destinada a un Fondo Solidario. Introduce cambios sustantivos al componente de ahorro, introduciendo (5) una nueva contribución de 2% de cargo del empleador destinada a las cuentas de capitalización individual y (6) una AFP Estatal con estrictas reglas de gobernanza y (7) nuevas medidas para reducir las comisiones de las AFP. Mejora la equidad de género, al

²⁴ ARELLANO, Pablo. *Ibíd.* p.7

(8) compartir las contribuciones de las parejas año a año, (9) equiparar las edades legales de jubilación entre hombres y mujeres en el tiempo e (10) implementar tablas de mortalidad unisex.

Esta propuesta fue apoyada, entre otros, por los economistas David Bravo (presidente de la Comisión) y Carmelo Mesa-Lago.

✓ **La propuesta global B:**

Transforma el actual esquema de pensiones solidarias en un seguro social que pasa a ser la parte central del Sistema de Pensiones con **financiamiento tripartito**. Se organizará a través de cuentas ciudadanas de seguridad social (que podrán tener la forma de cuentas nocionales), y se mantienen tanto la pensión básica solidaria como el componente de capitalización individual para los ingresos más altos de aproximadamente el 50% de los trabajadores. La propuesta permitirá elevar las pensiones de los actuales pensionados al construirse un fondo solidario con aportes de **trabajadores, empleadores y recursos del Estado**. Se **universaliza la cobertura de la pensión básica solidaria**, excepto para aquellos de muy altos ingresos. El nuevo seguro social se financia con la contribución del 10% de todos los cotizantes, con un tope de \$350 mil, un 3% a 4% de incremento en la cotización de cargo de los empleadores, y complementado por aportes fiscales. El nuevo componente de seguro social permitirá facilitar la inclusión de trabajadores independientes, aliviar las desigualdades de género, mejorar la solidaridad intra e intergeneracional del sistema, diversificar la exposición al riesgo y centralizar la administración de cuentas.

Algunos de los comisionados que apoyaron esta propuesta fueron el abogado Hugo Cifuentes, los economistas Fabio Bertranou y Andras Uthoff.

✓ **La propuesta global C:**

Sugiere **reemplazar el sistema actual, convirtiéndolo en un esquema de reparto** y asume que los afiliados actuales del sistema de AFP son transferidos a este, junto a sus contribuciones y fondos, a cambio de una pensión mejor, definida, de por vida y no discriminatoria. La PBS y las pensiones muy bajas del sistema de reparto antiguo serán incrementadas de forma inmediata en al menos un 100%. El monto completo de contribución será usado como ingreso para pagar las pensiones contributivas, sin usar subsidios estatales. La edad de retiro efectiva (actualmente en 70 años) se reduce a sus límites legales (65/60), y se mantiene así (en un escenario alternativo se

aumenta gradualmente por dos años desde 2030). En promedio, los beneficios de pensión se incrementarán en un 75%- 100%. Las tasas de contribución no se aumentan hasta el año 2035, y luego se incrementan a un 25%. No se requiere de impuestos adicionales, todo lo contrario, como se pone fin a los subsidios monetarios directos e indirectos, se genera un ahorro fiscal anual del orden del 1,8% del PIB.

Esta propuesta fue apoyada por sólo una comisionada Leokadia Oreziak, reconocida economista polaca, defensora del sistema de reparto, se analizará en el capítulo final de este trabajo.

Las propuestas A y B sugieren gruesamente los mismos incrementos en pensiones. La diferencia fundamental dice relación con cómo se financian estos aumentos.

✓ **Algunas propuestas específicas de reforma.**

- a) *Fortalecer y ampliar el sistema de pensiones solidarias:* ej. Aumentar en 20% el monto de la Pensión Básica Solidaria.
- b) *Fortalecer el pilar contributivo ampliando la cobertura y densidad de las cotizaciones:* ej. Mantener la obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes establecida en la Ley 20.255, adecuando su gradualidad.
- c) *Aumentar el ahorro para el pilar contributivo:* ej. Nueva cotización previsional de un 4% de cargo del empleador; extender el periodo de cotización obligatorio hasta la edad de retiro efectiva del mercado laboral, en caso que ésta sea posterior a los 60 o 65, según se trate de mujeres u hombres, respectivamente.
- d) *Aumentar la edad legal de jubilación e incentivar el trabajo de las personas mayores:* ej. Equiparar la edad de retiro de hombres y mujeres.
- e) *Reducir los riesgos a los que son expuestos los afiliados:* ej. Disminuir de 5 a 3 los multifondos (eliminando el A y E).
- f) *Incentivar la competencia en la administración de las cuentas individuales:* ej. Crear un AFP estatal que compita con las mismas reglas que el resto de las AFP, conforme a la propuesta legislativa existente en el Congreso.

- g) *Disminuir las brechas de género:* ej. Eliminar el cálculo de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo.
- h) *Ampliar e integrar políticas dirigidas al adulto mayor.*
- i) *Adecuar la institucionalidad previsional, promover la participación social y educación previsional:* ej. Establecer que las AFP deban mantener programas de educación previsional.
- j) *Reducir la incertidumbre en los fondos de pensiones:* ej. Eliminar la modalidad de pensión de retiro programado.
- k) *Resguardar y uniformar derechos previsionales:* ej. Aumentar la sobrecotización de trabajos pesados y semipesados de cargo del afiliado y del empleador.²⁵

2. Sustitución del actual régimen por uno de reparto solidario: una reforma estructural.

Como venimos diciendo, la postura del actual Gobierno es negar toda posibilidad de sustituir el régimen de AFP por uno de reparto solidario, y más bien dirigir sus esfuerzos hacia reformas paramétricas o no estructural.

2.1 Argumentos en contra de implementar un sistema público.

Antes de centrarnos en los argumentos que se han dado para sostener la viabilidad de implementar un sistema público de reparto (propuesta global C antes vista) en nuestro país, expondremos algunos de los argumentos que se esgrimen para rechazarlo como vía de solución, para luego dar argumentos en contrario.

- a)** *La propuesta C transfiere todos los depósitos y ahorros de propiedad de los trabajadores al sistema de reparto, sin compensación por la toma de sus cuentas individuales;*
- b)** *La propuesta requiere un abrupto y fuerte incremento en las cotizaciones e impuestos en el momento en que se agotan las reservas;*

²⁵ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES, Resumen ejecutivo, septiembre 2015. P.15 (Fecha de la consulta: 25 de septiembre de 2015). Disponible en web: www.comision-pensiones.cl

c) El paso a un sistema total de reparto reduce el ahorro y la inversión, algo muy problemático cuando la fuerza laboral enfrentará un declive a partir de las proyecciones demográficas; y

d) Los supuestos sobre los que se basa la propuesta son excesivamente optimistas: aumentos en la tasa de cotización y edades de jubilación consideradas son inviables; optimismo en el aumento de la formalidad y supuestos conservadores en la cobertura de adultos mayores. Todos estos supuestos producen una reforma paramétrica para calzar el sistema pero sus bases se escapan de todo realismo acerca del comportamiento previsible del mercado del trabajo en Chile.

e) Considerando los supuestos indicados en d), se duda sobre la sostenibilidad financiera de la propuesta C.²⁶

2.2. Argumentos a favor del esquema de reparto solidario.

El esquema solidario o de reparto constituye hoy la base principal de los sistemas previsionales existentes en todo el mundo, con la notoria excepción de Chile, único país donde fue reemplazado por completo. En los países avanzados, a lo largo de más de un siglo, dicho esquema ha sido capaz de financiar pensiones “dignas y adecuadas a sus necesidades”, a un número de adultos mayores que hoy representan más del doble que los chilenos, en proporción a la respectiva población.

El esquema tiene ventajas evidentes. Su administración resulta sencilla y económica, puesto que consiste solo en recaudar y pagar. Los esquemas de capitalización, en cambio, deben recaudar, invertir en mercados volátiles y riesgosos alrededor del mundo, a lo largo de tres décadas, para recién entonces intentar rescatar y finalmente pagar pensiones. Las comisiones cobradas por las AFP tienen un costo elevado para el trabajador.

El esquema de reparto opera sobre la base de dos flujos bien conocidos, que crecen de modo muy estable: las cotizaciones y las pensiones. La evolución de ambas cifras se conoce de antemano con mucha precisión. Se incrementan de un año para otro en magnitudes asimismo conocidas. Resulta sencillo, por lo tanto, equilibrar ingresos y gastos.

A medida que crece la proporción de adultos mayores en una sociedad, lo que lejos de ser un problema constituye la mayor gran conquista de la vida moderna, basta con incrementar,

²⁶ COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES, Ob. Cit.P.19

levemente y de tanto en tanto, las cuotas descontadas a los salarios y la edad de retiro. Es la manera en que los países más desarrollados han asegurado a lo largo de un siglo que sus sistemas de reparto siempre dejen excedentes. Al tiempo que sus beneficios se han incrementado sostenidamente a un ritmo similar al de los salarios.²⁷

El Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (**CENDA**) ha señalado que el esquema de capitalización individual simplemente no **permite mejorar las pensiones en la medida y oportunidad que el país requiere**. Eso lo reconocen hasta sus partidarios, culpando a los aportes insuficientes, la demografía y otros falsos pretextos. De este modo sugieren rebajarlas aún más, retrasando la edad legal de retiro, a pesar que en los hechos la edad efectiva de jubilación de los chilenos y especialmente las chilenas, ya es la más alta del mundo.

Cuando no se puede resolver un problema al interior de un espacio limitado, hay que buscar más allá de éste, agregándole nuevas dimensiones. En este caso, no es necesario inventar nada nuevo. **Basta reconstruir lo que tienen todos los países avanzados y Chile antes: un sistema de pensiones público basado en el esquema solidario o de reparto.** ²⁸

Aumentar los aportes a las AFP, como proponen sus partidarios, e incluso mejorar su competitividad, lo que puede lograrse en parte con una AFP del Estado, **no aliviaría absolutamente en nada a aquellos jubilados de hoy que quedan al margen del sistema solidario**. Tampoco mejoraría de manera significativa a los que jubilarán en las dos décadas venideras y en el mejor de los casos incrementaría las pensiones al cabo de dos o tres décadas.

En ese orden de ideas se propone que para mejorar las pensiones de hoy, hay que buscar soluciones en un espacio más amplio o, más bien fuera del sistema de AFP. Hay dos caminos posibles de explorar: incrementar los subsidios públicos y/o recurrir a las cotizaciones para pagar pensiones. El primero se hizo el 2006 y puede ayudar en parte a las pensiones bajas. Pero no permite resolver el problema de los sectores medios, dada la magnitud de los recursos involucrados.

²⁷ RIOSECO, Manuel, Ob. cit.p.6

²⁸ CENDA, Nueva Previsión, CENDA - Editorial USACH. (Fecha de la consulta: 25 de septiembre de 2016). Disponible en: <https://sites.google.com/a/cendachile.cl/cenda/Home/publicaciones/temas/reforma-pensiones>

¿Es posible terminar de inmediato con el sistema de AFP y restablecer en Chile el sistema público de pensiones basado en el esquema de reparto, como han hecho en años recientes los gobiernos de Argentina, Bolivia, Hungría y Polonia?

La factibilidad financiera de dicha medida queda en evidencia al comprobar que las solas cotizaciones anuales aportadas los afiliados a las AFP, resultan suficientes para financiar con mucha holgura todos los beneficios pagados por este sistema, incluyendo las AFP y compañías de seguros.

Al financiarse las pensiones solo con las cotizaciones, este cuantioso ahorro de recursos fiscales quedará disponible íntegramente para ser utilizado por el Estado en otros propósitos. Por ejemplo, en nivelar las pensiones de quienes jubilaron por sistema antiguo en la década de 1980 con daño previsional, elevar las pensiones tope del mismo para los jubilados civiles al mismo nivel de las militares, y mejorar las pensiones solidarias, entre otros destinos, quedando todavía la mayor parte como ahorro fiscal.

Por su parte, la Fundación SOL que apoya la propuesta de implementar un esquema de reparto, ha dicho lo siguiente: “Según los datos de la Superintendencia de pensiones, a diciembre de 2013, el sistema privado chileno pagó 1.031.207 pensiones y el monto promedio (sin incluir APS) fue de \$183.213 (87%del Salario Mínimo). En el caso de las pensiones de Vejez que pagan las AFP (Modalidad retiro programado), el 91,2% son menores a \$139.857 (6 UF), lo que significa que 9 de cada 10 pensionados bajo esta modalidad reciben una pensión menor a 66,6% del Salario Mínimo nacional. En el caso de las mujeres, la situación es aún más alarmante, ya que 94,2% recibe menos de esta cifra.”²⁹

En la misma línea de ideas, se encuentra el profesor Carlos Rivadeneira Martínez que ha concluido que “En definitiva, el sistema privado de pensiones chileno no sólo es insuficiente, sino que no es un verdadero régimen de seguridad social, es más bien un sistema de seguro privado, donde el trabajador asume todo el riesgo.

²⁹ FUNDACIÓN SOL. Presentación Fundación SOL para la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, Agosto de 2014. [Fecha de la consulta: 29 de septiembre de 2015]. Disponible en web: <http://www.nomasafp.cl/inicio/wp-content/uploads/2013/01/Sistema-de-Reparto-Fundaci%C3%B3n-Sol.pdf>

En efecto, opera en base a la lógica de la justicia conmutativa (tanto doy tanto recibo, tantos fondos acumulo tanta pensión recibo) propia del seguro privado y tan ajena a la seguridad social, a la justicia distributiva, pilar fundamental de la seguridad social y ausente en el sistema privado de pensiones chileno. “Tampoco en el Sistema se cumplen los principios básicos de la seguridad social, que es la “prueba de la blancura” de un régimen de seguridad social. No hay ningún elemento de solidaridad del Sistema. No resultan suficientes las pensiones, por lo que tampoco se cumple el principio de suficiencia y por tanto de universalidad objetiva (pues nominalmente puede contemplarse la cobertura pero en la realidad no se cubre suficientemente el riesgo) ni subjetiva (no está la persona cubierta efectivamente)”.³⁰

3. Breve descripción acerca de las reformas estructurales en América latina.

El panorama de las reformas en los diversos países de América latina fue bastante heterogéneo. Son tres los modelos que se han conformado en la región a partir de las reformas estructurales que han realizado 12 países: un modelo sustitutivo, paralelo y uno mixto.³¹ En algunos países, se sustituyó (**modelo sustitutivo**) completamente el sistema de reparto por el modelo de capitalización individual (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, El Salvador, México, Nicaragua y República Dominicana). En otros casos, las cuentas individuales de ahorro se combinaron con sistemas solidarios de reparto, mientras que en algunos países no se realizaron reformas o se introdujeron reformas paramétricas para aumentar la edad de retiro y modificar el cálculo de los beneficios previsionales (Mesa-Lago, 2004). En algunos casos, además, estos cambios estuvieron acompañados por la desestatización de los fondos de pensiones y la entrada de actores privados para la administración de esos fondos, mediante incentivos diversos. El Estado, por su parte, tomó

³⁰ XX Congreso Mundial Chile 2012 Derecho Del Trabajo y Seguridad Social. Carlos Rivadeneira Martínez .El sistema privado de pensiones chileno.p.19. [Fecha de la consulta: 29 de Septiembre de 2016]. Disponible en web: <http://isssl.org/wp-content/uploads/2013/01/Chile-Rivadeneira.pdf>

³¹ MESA-LAGO, Carmelo, Cepal, diciembre 2014 EVALUACION DE UN CUARTO DE SIGLO DE REFORMAS ESTRUCTURALES DE PENSIONES EN AMERICA LATINA • CARMELO MESA-LAGO, p61

un rol de contralor y asumió la cobertura de los sectores que quedaban excluidos de la dinámica contributiva.³²

El **modelo paralelo** se ha aplicado en dos países: Perú (1993) y Colombia (1994). El sistema público no se cierra, sino que se le reforma (íntegramente en Colombia y sólo parcialmente en Perú), se crea un nuevo sistema privado, y ambos compiten. El sistema público tiene sus cuatro características típicas, excepto que en Colombia el régimen financiero es el de capitalización parcial colectiva en vez del de reparto. El sistema privado tiene también sus cuatro características típicas, salvo que en Colombia la administración es múltiple. Fuera de América Latina ningún país ha seguido este modelo, posiblemente por su complejidad

El **modelo mixto** se ha seguido en cuatro países: Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador. Este modelo integra un sistema público, que no se cierra y que otorga una pensión básica (primer pilar), con un sistema privado que ofrece una pensión complementaria (segundo pilar). Fuera de América Latina este modelo es el más extendido y se aplica al menos en 12 países de Europa occidental y oriental (Mesa-Lago y Hohnerlein, 2002; Müller, 2002).³³

A continuación daremos a conocer algunas de las condiciones de acceso al sistema de pensiones en nuestros países vecinos, que representan cada uno un modelo diferente: Argentina, Bolivia y Perú.

En el caso de **Argentina**³⁴, la edad de retiro para calificar a una pensión de vejez (pensión básica) es 65 años para los hombres y 60 para las mujeres, siempre que hayan acumulado al menos 30 años de servicio. Para cumplir los requisitos de acceso, el pensionado puede sustituir dos años de edad por encima de la edad de retiro por un año de contribuciones. La pensión adicional (seguridad social) se otorga a los 65 años para los hombres y a los 60 para las mujeres, siempre que hayan cumplido al menos 30 años de servicio. La pensión de edad avanzada (prestación por edad avanzada-seguridad social) se entrega a las personas de 70 años o más con al menos una

³² Simone Cecchini y otros (eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, p.238

³³ MESA LAGO, Carmelo. Ob. Cit. p.70

³⁴ OCDE, BANCO MUNDIAL Y BID, panorama de las pensiones: américa latina y el caribe © ocde, banco mundial y bid 2014l, p.74. disponible en web: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/panorama_de_las_pensiones_america_latina_y_el_caribe.pdf

década de servicio, con las contribuciones pagadas durante la vida laboral –sea como empleado o independiente–, incluyendo al menos cinco de los ocho últimos años antes de abandonar el empleo. Los independientes deben contribuir durante al menos cinco años para ser elegibles para recibir una pensión.

En **Bolivia**³⁵ las condiciones de acceso al sistema son una edad mínima de retiro de 58 años tanto para hombres como para mujeres. Las políticas de género permiten a las mujeres retirarse hasta tres años antes (a los 55), cuando contribuyen durante al menos 10 años. No existe edad máxima de retiro. Los asegurados pueden retirarse antes de los 58 años, sin importar su edad, si financian sus contribuciones a una tasa de remplazo equivalente o superior al 60% del salario promedio sobre el cual se basaron los últimos 24 pagos. Si al alcanzar los 58 años con contribuciones durante al menos 10 años el cálculo de la pensión no llega al 60% de la tasa de reemplazo, se asigna una pensión de solidaridad.

Finalmente, en el caso de **Perú**³⁶ los nuevos trabajadores del sector público y privado pueden escoger entre el sistema de cuentas individuales (SPP – Sistema Privado de Pensiones) y el sistema público de seguro social (SNP – Sistema Nacional de Pensiones). Quienes no elijan ninguno de los dos serán afiliados al sistema privado. Los afiliados al sistema público pueden cambiarse al privado, pero los afiliados al sistema privado no pueden regresar al público, excepto bajo circunstancias especiales. La edad estándar de pensión tanto para hombres como para mujeres es de 65 años. Se requieren 20 años de contribuciones.

CONCLUSIONES

La solución de fondo al problema de suficiencia que afecta al actual sistema de pensiones no se satisface con reformas paramétricas o meras modificaciones a diversos aspectos particulares como aumentar la cobertura, edad de retiro, fortalecer el pilar solidario, entre otras, sino que lo que realmente se requiere es una reforma estructural, es decir, la sustitución del esquema de capitalización individual por uno de reparto solidario o a lo menos, establecer un sistema mixto

³⁵ OCDE, BANCO MUNDIAL Y BID,, ob. Cit. p.89

³⁶ OCDE, BANCO MUNDIAL Y BID. Ibídem. p153.

como ocurre en algunos países de Latinoamérica como Argentina, Uruguay, Ecuador y Costa Rica, así como también en algunos países europeos.

El primer modelo de protección a las pensiones en el mundo y en nuestro país fue el esquema de reparto y que culminó con su sustitución debido a una crisis que ya se explicó, sin embargo, este sistema público subsiste hoy en día de forma paralela al sistema privado de capitalización pero sólo para las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, que se financia con las cotizaciones de los empleados y con subsidios fiscales, resultando una pensión de retiro notoriamente superior a aquellas que obtiene la mayoría de la población que se encuentra afiliada al único sistema previsional existente para la población civil que es el que administran las AFP, otorgando pensiones indignas e insuficientes.

El sistema de capitalización individual instaurado en la década de los 80 en nuestro país cambió la lógica imperante de solidaridad intergeneracional que hasta esa época existía e instauró una lógica de mercado, basado en la conmutatividad e individualismo estableciéndose como fuente de financiamiento de las pensiones el ahorro contributivo obligatorio del trabajador, las cuales ingresan al mercado para obtener rentabilidades o no, asumiendo todos los riesgos que ello supone en cuanto a pérdidas o ganancias, y que al final de la vida activa se refleja en un mayor costo para el trabajador y menor monto de pensión, por cuanto por un lado se cobra bajo todo evento la comisión por las operaciones que efectúa la AFP en las cuenta de capitalización individual disminuyendo así el porcentaje de ahorro del trabajador.

La reforma del año 2008 al sistema previsional viene a instaurar un pilar solidario en donde se quiere mejorar el problema y aumenta en parte la cobertura previsional estableciendo pensiones básicas solidarias y aportes de la misma naturaleza para aquellas personas que pertenezcan al 60% mas vulnerable de la población, así como también establece una obligatoriedad gradual para que los trabajadores independientes coticen y ahorren. Sin embargo esta reforma se descuida de los sectores medios, no solucionando el problema de cuantía de las personas que tiene variadas causas.

Entre las causas analizadas dos de ellas dicen relación con factores de cobertura y demográficos, en tanto los otros dos dicen relación directa con las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Con respecto a los dos primeros, está la densidad de las cotizaciones o cobertura previsional que supone una baja participación de los trabajadores en el sistema previsional ya sea por evasión laboral o evasión previsional, lo que demuestra a una población sin incentivos por cotizar y prefieren no destinar parte de su remuneración a un ahorro obligatorio que tendrá como resultado una pensión insuficiente.

En cuanto al envejecimiento poblacional, nuestro país se encuentra en un nivel moderado avanzado, lo que implicaría a largo plazo que la población activa sería inferior a la pasiva (pensionados) y que esto impediría la instauración de un esquema de reparto, lo cual no es tal, ya que los países más desarrollados han enfrentado este factor aumentando levemente y de forma gradual el monto de las cotizaciones.

Otro factor que tiene injerencia en el monto de las pensiones son las comisiones cobradas por las AFP a los afiliados bajo todo evento, esto es, si existen ganancias o pérdidas para el fondo, siendo el único perjudicado el trabajador en último de los casos. En un esquema de reparto esto no ocurre, pues es el Estado quien recauda las cotizaciones y luego paga la pensión de retiro. Las comisiones lo que hacen es reducir el monto de ahorro del cotizante que ya no es un íntegro 10%. Las autoridades políticas del Gobierno reconocen esta situación y dentro de las reformas que plantean justamente esta aquella que dice relación con disminuir las comisiones así como disminuir el riesgo asumido por el solo trabajador debido las fluctuaciones de los fondos invertidos en el mercado. Asimismo, existe evidencia de la poca competitividad en el mercado de las AFP lo que da cuenta del poder y libertad que tienen para fijar los precios de sus comisiones, sin que los afiliados tengan variadas opciones. Esto también es una falla que reconoce el Gobierno y que pretenden subsanar con la creación de una AFP Estatal, de modo de aumentar la competencia en el mercado y abaratar costos para el afiliado, que ve mermada su pensión futura. De lo anterior se concluye que a pesar de los esfuerzos por regular la industria, existe evidencia de baja competencia en precio, existiendo un reducido porcentaje de cotizantes que operan en las AFP que ganaron la

licitación introducida por la Reforma de 2008 y un gran porcentaje que sigue pagando comisiones más elevadas.

En otro orden de ideas, la tendencia actual tanto en Latinoamérica como en Europa es abandonar los esquemas de capitalización individual e instaurar sistemas de reparto solidario, lo que refuerza la idea de que nuestro país también debe hacerlo.

En el mismo orden de ideas, llama la atención que la regla general en el mundo sea el sistema de reparto y que tan sólo una veintena de países actualmente tengan instaurado un sistema de capitalización individual como el modelo chileno y en algunos casos con algunas diferencias o características propias según el Estado de que se trate.

Al sustituir el actual régimen por uno solidario se estarían aplicando los principios de la Seguridad Social que deberían inspirar a los sistemas de pensiones y que hoy no tienen lugar en la legislación sobre la materia que tratamos, como lo son el principio de suficiencia - que como se explicó en el presente trabajo es el principio que se vulnera y que produce la crisis del sistema de AFP hoy en día, al tener como resultado pensiones indignas e insuficientes a la edad de retiro de un trabajador.

Para ello nos adherimos a la tesis que propone los afiliados actuales del sistema de AFP son transferidos a este, junto a sus contribuciones y fondos, a cambio de una pensión mejor, definida, de por vida y no discriminatoria. La PBS y las pensiones muy bajas del sistema de reparto antiguo serán incrementadas de forma inmediata en al menos un 100%. El monto completo de contribución será usado como ingreso para pagar las pensiones contributivas, sin usar subsidios estatales. La edad de retiro efectiva (actualmente en 70 años) se reduce a sus límites legales (65/60), y se mantiene así (en un escenario alternativo se aumenta gradualmente por dos años desde 2030). En promedio, los beneficios de pensión se incrementarán en un 75%- 100%. Las tasas de contribución no se aumentan hasta el año 2035, y luego se incrementan a un 25%. No se requiere de impuestos adicionales, todo lo contrario, como se pone fin a los subsidios monetarios directos e indirectos, se genera un ahorro fiscal anual del orden del 1,8% del PIB.

Pero lamentablemente no existe hoy en día voluntad política hacer cambios estructurales sino que sólo están dispuestos a efectuar modificaciones al régimen, introduciendo una serie de medidas

que tiendan a remediar algunas de las causas o factores del problema como lo son aumentar la edad legal de retiro a la efectiva de hombres y mujeres la cual rodea los 70 años, instaurar una AFP estatal para mejorar la competitividad del mercado de AFP, disminuir las comisiones de administración cobradas por éstas, aumentar la densidad de las cotizaciones, crear una nueva cotización donde participe el empleador y el Estado; todo esto no asegura que el resultado sean pensiones más dignas para los trabajadores.

BIBLIOGRAFÍA

- Decreto Ley N° 3.500 que establece Nuevo Sistema de Pensiones. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 13 de noviembre de 1980.
- Ley N°20.255 Establece Reforma Previsional, Publicada en el Diario Oficial de 17 de marzo de 2008.
- Decreto Supremo N° 718 que Crea comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago. 31 de mayo de 2014
- STATCOM. Encuesta de opinión y percepción del sistema de pensiones en Chile, Informe Final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. p 85. Diciembre 2014. [Fecha de la consulta: 28 de septiembre]. Disponible en web: <http://www.comision-pensiones.cl/Estudios/GetEstudio?ruta=RAA6AFwAUwBpAHQAaQBvAHMAVwBIAGIAXABDAG8AbQBpAHMAaQBvAG4AUABIAG4AcwBpAG8AbgBIAHMAXABDAG8AbgB0A>
- ARELLANO, Pablo. Desafíos del Derecho de la Seguridad Social para el año 2014..La Semana Jurídica, Volúmen 82 , p. 7. Noviembre 2014. [Fecha de la consulta: 28 de Septiembre de 2016]. Disponible en web: <https://westlawchile.cl.dti.sibucsc.cl/maf/app/document?&src=laley4&srqid=i0ad81816000001577c481935669130c6&docguid=iC0E068F937FDEECE9481EAA23A272ECB&hitguid=iC0E068F937FDEECE9481EAA23A272ECB&tocguid=&spos=10&epos=10&td=10&ao=i0AC50834CD5E878681CD6243E1ACD7B5&searchFrom=&savedSearch=false&context=36&crumb-action=append&fromSH=true>
- GUMUCIO, Juan Sebastián. Desafíos que plantea la reforma del sistema de pensiones. La

Semana Jurídica, Volúmen 82 , p. 3. Noviembre 2014. [Fecha de la consulta: 25 de Septiembre de 2016]. Disponible en web: <https://westlawchile-cl.dti.sibucsc.cl/maf/app/document?&src=laley4&srguid=i0ad81815000001577c4fdb009e99a5ec&docguid=i26D3AB9A9CABAC14B014A7B777BE2259&hitguid=i26D3AB9A9CABAC14B014A7B777BE2259&tocguid=&spos=1&epos=1&td=1&ao=i0AC50834CD5E878681CD6243E1ACD7B5&searchFrom=&savedSearch=false&context=52&crumb-action=append&>

CIFUENTES, Hugo. El sistema de pensiones, propuestas de ajustes. La Semana Jurídica. Volumen 82 .p 6. Noviembre de 2014. [Fecha de la consulta: 25 de Septiembre de 2016]. Disponible en web: <https://westlawchile-cl.dti.sibucsc.cl/maf/app/document?&src=laley4&srguid=i0ad81816000001577c5439df8aaeeb58&docguid=i56FFA6827CD2D957475CECB71CFF3187>

- FUNDACIÓN SOL. Presentación Fundación SOL para la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, Agosto de 2014. [Fecha de la consulta: 29 de septiembre de 2015]. Disponible en web: <http://www.nomasafp.cl/inicio/wp-content/uploads/2013/01/Sistema-de-Reperto-Fundaci%C3%B3n-Sol.pdf>
- XX Congreso Mundial Chile 2012 Derecho Del Trabajo y Seguridad Social. Carlos Rivadeneira Martínez .El sistema privado de pensiones chileno.p.19. [Fecha de la consulta: 29 de Septiembre de 2016]. Disponible en web: <http://islssl.org/wp-content/uploads/2013/01/Chile-Rivadeneira.pdf>
- SURA ASSET MANAGEMENT. Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos: Experiencias, lecciones y propuestas Tomo II, Publicado en Chile, marzo de 2015, p.63. [Fecha de la consulta: 29 de Septiembre de 2016]. Disponible en web: <http://www.sura-am.com/es/Publicaciones/Estudio-de-Pensiones-2014-Tomo-II.pdf>
- ARENAS DE MEZA, Alberto. Unidad de Estudios Especiales. Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado, CEPAL – SERIE Financiamiento del desarrollo n°105, p.7. Santiago. Diciembre de 2000. [Fecha de la consulta: 28 de Septiembre de 2016]. Disponible en web: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5083/S00121040_es.pdf;jsessionid=1B6480C009109FC928A96C1AE8FB1D07?sequence=1

- ARENAS, Alberto. Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, Diciembre de 2010 , p.18-19. [Fecha de la consulta: 29 de septiembre de 2016]. Disponible en web: http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_178562/lang--es/index.htm
- PIÑERA, José. 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. [Fecha consulta: 23 Septiembre de 2016]. Disponible en web: http://www.josepinera.org/RevChilena/chile_afp_discurso.htm
- Sitio web del Movimiento NO+AFP http://www.nomasafp.cl/inicio/?page_id=11
- Thomson Reuters <https://westlawchile-cl.dti.sibucsc.cl/maf/api/tocectoryHome?tocguid=i0AC50834CD5E878681CD6243E182D7AA&ao=o.i0AC50834CD5E878681CD6243E1ACD7B5&stnew=true&ndd=2>
- VLEX <https://app-vlex-com.dti.sibucsc.cl/?r=true>
- Biblioteca Subsecretaría de Previsión Social <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/biblioteca/#biblioteca-normativa>
- Series CEPAL- Financiamiento para el Desarrollo http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ues/agrupadores_xml/aes163.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xml
- Biblioteca Digital del Ministerio del Trabajo y Previsión Social <http://www.mintrab.gob.cl/biblioteca-digital/>
- http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=9810&tipodoc=mensaje_mocion
- www.comision-pensiones.cl
- <http://www.cendachile.org/>
- PANORAMA DE LAS PENSIONES: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE © OCDE, BANCO MUNDIAL Y BID 2014:https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/Panorama_de_las_Pensiones_America_Latina_y_el_Caribe.pdf

- FIAP - Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones.

<http://www.fiapinternacional.org/reformas-a-los-sistemas-de-pensiones/>