



PROPUESTA PARA LA COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL
SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES
SOCIEDAD CHILENA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La intervención de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social corresponde a una propuesta científica que recoge distintas opiniones e inquietudes de sus miembros, razón por la que no representa, necesariamente, el parecer de todos sus socios.

Como cuestión previa, este documento se sitúa en el contexto, no de un cambio absoluto de sistema, sino más bien de adecuación del actual a los principios y fines de la Seguridad Social.

En general, y como toda propuesta de orden fáctico, merece su estudio y análisis. Las presentaciones que hasta ahora han ofrecido los distintos participantes en las audiencias públicas, sólo han defendido opciones y planteado rigideces particulares. Científicamente, países como Argentina, Perú y Polonia, partieron sus estudios en posibilidades prácticas de recaudar fondos para el financiamiento democrático del sistema (algo que, a estas alturas no conviene derogar, sino más bien asumir, validar y reformular lo necesario prontamente), por lo que si bien las variantes económicas de los puntos que se mencionarán podrían escapar del enfoque jurídico, sí son fundamentales en la opinión que la Sociedad presentará a continuación.

1.- Ratificación inmediata del Convenio 102 de la OIT, de 1952, sobre la Seguridad Social (norma mínima).

El Convenio 102 fue extendido el año 1952 ha sido ratificado hasta la fecha por 50 países, Chile no es uno de ellos. El Convenio es relevante porque fija las bases de todo sistema de seguridad social, estableciendo cuestiones tales como, ciertos mínimos de inclusión, administración y otros, además de señalar qué riesgos deben ser cubiertos, riesgos todos los cuales a la fecha cuentan con protección en el sistema de seguridad social chileno, de



modo que no se advierten buenas razones para seguir permaneciendo ajeno a este relevante convenio OIT.

2.- Cumplimiento del Art. 71 del Convenio 102 de la OIT, de 1952, sobre financiamiento colectivo de pensiones.-

El artículo 71 del Convenio 102, recogiendo el principio de la solidaridad sobre el cual se asienta la seguridad social, dispone que:

“1. El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas.

2. El total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges y de los hijos de éstos. Para determinar si se cumple esta condición, todas las prestaciones suministradas por el Miembro, en aplicación del presente Convenio, podrán ser consideradas en conjunto, a excepción de las prestaciones familiares y en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, si estas últimas dependen de una rama especial.”

El DL 3.500 en su origen consagró un sistema de pensiones basado en el ahorro individual, sin ningún tipo de componente solidario, salvo en lo que respectaba al reducido ámbito de las pensiones asistenciales. Lo anterior, hoy está en buena parte corregido por las disposiciones de la Ley N° 20.255, que establece el sistema de Pensiones Básicas Solidarias y Pensiones con Aporte Solidario, financiados de manera solidaria vía impuestos, pero, aún respecto de todos aquellos trabajadores que no reciben dichas pensiones, se mantiene un sistema exclusivamente individual.

En tal sentido, la propuesta es traspasar parte del total de las cotizaciones previsionales a enterar al empleador, aporte que bien podría ser en un porcentaje bajo, destinado a cubrir, por ejemplo, las comisiones. No debemos olvidar que lo que distingue a la



Seguridad Social de los seguros privados es, precisamente, el componente social, ausente para muchos trabajadores en el actual sistema previsional, que para quienes quedan fuera del sistema solidario de pensiones, no pasa de ser un seguro obligatorio.

3.- Aumento de la cotización obligatoria con cargo del empleador y seguro para pensionarse.

Diversos estudios planteados ante la misma Comisión Asesora Presidencial deslizan la necesidad de financiar las pensiones en un futuro próximo (25 años a lo más). En atención a ello y dada la insuficiencia de los actuales totales de ahorro en orden a financiar pensiones suficientes y/o dignas, se propone un aumento del 5% de la cotización básica obligatoria, para llegar a un 15% total.

En cuanto al financiamiento de este aumento, en relación con el punto anterior y considerando que el estándar OCDE, se propone que este aumento del 5%, sea de cargo exclusivo del empleador.

Queremos graficar necesariamente este punto que ha sido objeto de muchas disquisiciones a lo largo de presentaciones en esta Comisión. El progresivo envejecimiento de la población nacional es un proceso irreversible, como también lo es a nivel mundial.

Los sistemas de pensiones, sean de reparto o de capitalización individual, se verán ostensiblemente afectados en un futuro próximo por este efecto, siendo mayor aún para los sistemas de aportes definidos, como el de capitalización. Algunos miembros de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, estiman que una forma segura de evitar su efecto negativo en el monto de las futuras pensiones, es aumentar desde ya, el porcentaje de las cotizaciones previsionales en forma progresiva, esto es (y a modo ejemplar), cada dos años, a contar del año 2015, según se detalla en el cuadro siguiente:

AÑO 2015	de 10% al 12%
AÑO 2017	de 12% al 14%
AÑO 2019	de 14% al 16%



AÑO 2021 de 16% al 18%

De esta manera, el financiamiento del mayor aporte (en este caso ejemplar del 2% adicional cada dos años) será financiado íntegramente por el empleador.

Ahora bien, el sistema de capitalización individual se financia íntegramente con aportes del trabajador durante su vida laboral, constituyendo la densidad de dichas cotizaciones un elemento esencial para financiar adecuadamente el monto de la pensión de referencia en un 70% del promedio de los últimos 10 años debidamente reajustados. Sin embargo, durante los 33 años de su existencia, ha obtenido sólo un promedio del 55% de densidad, afectando a un gran porcentaje de afiliados en su propósito de obtener el monto del 70% de sus últimas remuneraciones en actividad, tanto para quienes hoy se pensionan como para los que lo hagan en un futuro.

Este déficit podría financiarse con un seguro colectivo, que cubra la diferencia, hasta obtener la pensión de referencia, por lo que su financiamiento podría quedar en manos del 50% por parte del trabajador, y 50% por parte del empleador.

En cuanto al monto del seguro, el porcentaje de la remuneración imponible será determinado por cálculos actuariales.

Ambas medidas (aumento de la cotización y contratación de un seguro) son actuarialmente complementarias, ya que a medida que aumenta la tasa de cotización en el tiempo iría disminuyendo la tasa del seguro colectivo, porque menos afiliados requerirían la posibilidad del uso de este seguro para obtener la pensión de referencia.

4.- Aumento de edad para pensionarse.

De acuerdo al mismo estándar internacional (similar al parámetro que ocupa como antecedentes el proyecto de ley sobre AFP Estatal), la edad para pensionarse de la mujer debería ser a los 65 años y de los hombres a los 67 años. Chile posee la madurez etaria suficiente para encarar un nuevo modelo de sujeción al trabajo, que en definitiva, promedie porcentualmente el mínimo económico que hoy día beneficia sólo a través de la



pensión solidaria y que los estudios arrojan una realidad de un 77% de jubilaciones totales mínimas.

5.- Regularización legal de los funcionarios públicos a honorarios o a contrata.

Se estima un déficit financiero y de precariedad laboral cercano al 37% de aumento en los últimos 25 años el sólo hecho que parte de los funcionarios públicos no coticen en el sistema de pensiones. El Estado de Chile por razones de orden constitucional e internacional, no debería dar pie para desigualdades en esta materia.

6.- Abrir el Sistema a personas jurídicas sin fines de lucro, incorporando la obligación del Estado de asegurar la existencia de al menos una AFP sin fines de lucro (AFP Estatal).

La doctrina unánimemente describe a la Seguridad Social como un servicio público con claras finalidades de bien común, en concordancia con aquello, se prevé la posibilidad de que el Estado pueda delegar su administración en privados, pero, siempre manteniendo en su poder ciertas funciones básicas, como la dirección del sistema. En tal sentido, además, el Estado se erige en garante y último responsable del sistema, como, en efecto, lo establecen una serie de normas nacionales y como lo declara también el Convenio 102 de la OIT, en su ya citado artículo 71, esta vez, en el numeral 3, que señala:

“3. El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.”

En este sentido, nuestra Constitución Política de la República, en su artículo 19 N° 18, establece que “... El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social”, entregando la administración del sistema a los privados, norma por cierto, distinta



de aquella dictada respecto del derecho a la salud, acerca del cual el artículo 19 N° 9, dispone que “... *Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud a que desee acogerse, sea este estatal o privado*”.

Ahora bien, que la Constitución señale en materia de seguridad social, respecto de prestaciones distintas de la salud, que el Estado supervigilará, no significa en caso alguno que le esté vedado el administrar directamente, como si ocurre por ejemplo, en materia previsional a través del IPS o en materia de accidentes del trabajo a través del ISL.

Y en segundo término, que se haya entregado la administración del sistema previsional a los privados tampoco puede entender, menos aún, atendidos los fines con que debe cumplir la Seguridad Social y el modo en que debe hacerlo, de acuerdo a sus principios, que dicha administración deba quedar entregada sólo a personas jurídicas con fines de lucro, lo que supone el problema, tantas veces señalado en nuestro sistema, respecto a cómo garantizar que tales empresas privilegien el otorgamiento de pensiones oportunas y suficientes por sobre su propio interés. Es efectivo que el DL 3.500 adopta una serie de medidas en esta materia, pero, la experiencia parece indicar que aquellas no son suficientes, ya que mientras la rentabilidad de los fondos disminuye, las AFP siguen obteniendo utilidades, lo que no sólo violenta a los usuarios del sistema, sino que a los principios de la Seguridad Social, toda vez que dineros que bien podrían mejorar las pensiones, actualmente se destinan a que las Administradoras tengan utilidades cada vez mayores, a través del cobro de comisiones, las que, por lo demás se determinan en base a un porcentaje del ahorro previsional y no tienen ninguna relación con el destino de ese ahorro.

En este orden de ideas, la pregunta es clara, ¿por qué si respecto de la mayor parte de los riesgos, salud común, incluida en aquello la maternidad, salud profesional, y prestaciones familiares, la ley consagra que puedan o que incluso estas deban ser administradas por personas jurídicas sin fines de lucro, las AFP sólo pueden ser sociedades anónimas (Art. 23 DL 3.500), y no pueden ser, por ejemplo, corporaciones?

En este punto la propuesta es modificar el DL 3.500, a fin que los fondos previsionales puedan ser administrados por personas jurídicas con o sin fines de lucro; y agregar la obligación del Estado de garantizar el derecho a opción, tal y como actualmente ocurre en



materia de salud, debiendo establecer, en consecuencia, la existencia de, al menos, una institución sin fines de lucro, la que bien podría ser administrada por el propio Estado, según se viene proponiendo mediante la creación de una AFP Estatal.

7.- Participación de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (C.C.A.F.) como Instituciones autorizadas para administrar ahorro previsional voluntario.-

Las C.C.A.F. son instituciones de previsión social, constituidas jurídicamente como corporaciones de derecho privado, administradas por directorios integrados por los estamentos empresariales y laborales y su fin último es proveer servicios, prestaciones y beneficios que, estando dentro de su ámbito de acción, contribuyan al bienestar y desarrollo de las familias. Para el cumplimiento de su objeto no perciben cotizaciones ni aportes de trabajadores ni de empresas. Las actividades que realizan y los excedentes que obtienen, se destinan íntegramente a inversión social y a beneficios redistributivos a favor de sus beneficiarios.

Las Cajas de Compensación pueden llegar a cumplir un trascendente rol dentro de una política social orientada a disminuir las desigualdades y promover una mejor distribución de ingresos, función que desempeñan los Sistemas de Seguridad Social en países con mayor nivel de desarrollo que el que ostenta nuestro país.

En este orden de ideas, se propone que las Cajas de Compensación sean incorporadas expresamente como instituciones autorizadas para administrar ahorro previsional voluntario, tanto individual como colectivo.

Actualmente, las entidades encargadas de la administración de ahorro previsional voluntario son las AFP y las Instituciones Autorizadas: compañías de seguros, bancos e instituciones financieras, administradoras de fondos para la vivienda, administradoras de fondos mutuos y otras que autorice la Superintendencia de Valores y Seguros.

Cabe destacar que desde el año 1993, las C.C.A.F. son entidades autorizadas para administrar cuentas de ahorro metódico para arrendamiento de viviendas con promesa de compraventa, de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 19.281, por lo que esas instituciones cuentan con vasta y reconocida experiencia para asumir esta nueva función.



La incorporación de las Cajas de Compensación como entidades autorizadas para administrar ahorro previsional voluntario, les proveerá de nuevos recursos para reinvertir en servicios sociales, lo que en definitiva, contribuirá a la redistribución de ingresos.

8.- Obligación de las AFP de rendir cuenta y participación ciudadana.-

Nuevamente el Convenio 102 de la OIT, establece una interesante regla de “*accountability*”, respecto de las instituciones que administren las prestaciones cubiertas por la seguridad social, disponiendo su artículo 72, que:

“1. Cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas.”

A este respecto la propuesta se divide en dos: de una parte, establecer un sistema de cuenta anual, que deberá ser rendida por los representantes de las AFPs ante miembros del Congreso Nacional, de la Comisión de Usuarios y del Consejo Consultivo Previsional, establecidos, respectivamente, en los artículos 43 y 66 de la Ley N° 20.255. Los miembros de la Comisión y el Consejo deberán contar con derecho a voz en dicha sesión.

Como segundo aspecto en este punto, se propone fortalecer los mecanismos de participación de los usuarios, a partir de la propia Comisión de Usuarios ya creada por la Ley N°20.255. Entre dichos mecanismos, se sugiere la creación de comisiones regionales y una de nivel nacional que actúe como coordinadora de las anteriores.

9.- Evasión y elusión previsional.-

Se requiere adoptar medidas para evitar la evasión y elusión previsional, las que deben ir acompañadas de la tipificación como delito del no pago de las cotizaciones previsionales por parte del empleador.

