

LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SISTEMA DE REPARTO CHILENO

THE PRINCIPLES OF SOCIAL SECURITY AND THE CHILEAN DISTRIBUTION SYSTEM

Sergio Ehijos¹

RESUMEN

Este artículo analiza los diferentes sistemas de pensiones chilenos desde la perspectiva de los principios de la Seguridad Social. Al corroborar que el sistema privado de Capitalización Individual no cumple con los estándares mínimos para ser considerado un sistema de Seguridad Social, se detiene en analizar el sistema de reparto chileno. Se examina como se llega a la tasa de reemplazo de las tres principales cajas del sistema antiguo y se evidencia la diferencia con el sistema de Capitalización Individual. Se concluye con la propuesta de abrir la posibilidad para que los cotizantes libremente elijan el sistema de pensiones al que desean adherir, esto, entre el sistema de Reparto (antiguo) o el sistema de Capitalización Individual administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Palabras clave: Seguridad Social. Principios. Sistema de Reparto. Capitalización Individual.

ABSTRACT

This article analyzes the different Chilean pension systems from the perspective of the principles of Social Security. When corroborating that the private Individual Capitalization system does not meet the minimum standards to be considered a Social Security system, he pauses to analyze the Chilean distribution system. It examines how the replacement rate of the three main savings banks of the old system is reached and the difference with the Individual Capitalization system is evidenced. It concludes with the proposal to open the possibility for contributors to freely choose the pension system to which they wish to adhere, this between the distribution system (old) or the Individual Capitalization system administered by the Administrators of pension funds.

¹ Email: chehijos15@gmail.com

Keywords: Social Security. Principles. Distribution system. Individual Capitalization.

INTRODUCCIÓN

El sistema de Seguridad Social nace en Chile en el año 1924 en conjunto con otras leyes sociales que se tramitaron rápidamente producto de la manifestación de la oficialidad joven conocida como el “*ruido de sables*”. Eran otros tiempos, y en ellos, los militares se preocupaban de la pronta tramitación de leyes sociales. El sistema de pensiones concebido en ese entonces se basaba en el principio de la solidaridad y del reparto. En este artículo se pretende hacer algunos comentarios sobre lo que significa la Seguridad Social, sus principios, detenerse en el sistema de pensiones y también entregar elementos técnicos sobre el Sistema de Reparto chileno que coexiste con un moribundo sistema de Capitalización Individual.

Partiendo de la seguridad social y de sus principios, se pretende realizar un análisis que entregue elementos para un examen comparativo entre los sistemas de pensiones vigentes en Chile. Este trabajo analiza particularmente el sistema de pensiones, examina si el sistema de pensiones cumple con los principios de Seguridad Social e intentará derribar algunos mitos instados, como la inexistencia de alternativas al sistema de capitalización individual, o la imposibilidad de cambiar de sistema. Este artículo se detendrá brevemente a comentar los cuatro sistemas de pensiones que existen en Chile, pero, deteniéndose especialmente en el Sistema de Reparto que aún se encuentra vigente en Chile.

Si bien este artículo discute sobre temas nacionales que se aplican para todo el país y las propuestas que se entregaran son generales, los ejemplos y los datos que se usan muchas veces son regionales. Esto último, se hace pensando que este trabajo es un aporte presentado en el marco de un encuentro académico organizado en la Universidad de la Frontera en la región de La Araucanía.

1. LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS PRINCIPIOS

La Seguridad Social es un derecho humano que se encuentra consagrada en tratados internacionales suscritos por nuestro país. La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala:

Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad²

En este mismo sentido el Pacto Internacional de Derechos económicos, Sociales y Culturales promulgado en Chile el 28 de abril de 1989 señala que “*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.*”³ Por otro lado, la Constitución en su artículo 19 numeral 18 indica que: “*La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de Instituciones Públicas o Privadas*”⁴

La Seguridad Social es una política pública, es una política social y económica que intenta abarcar la mayoría de los estados de riesgo y contingencia por los que atraviesa una persona durante su vida, e incluso después, mediante el pago de beneficios sociales a quienes dependían de él o ella. El riesgo es una situación futura, involuntaria, que provoca daño o pérdida de los medios económicos de subsistencia. Por ejemplo: riesgo de sufrir un accidente laboral. Por otro lado, la contingencia es el elemento objetivo, es decir, el hecho realizado. Por ejemplo: el accidente laboral ya acontecido.

1.1 LA UNIVERSALIDAD:

Este principio dice relación con la obligación de proteger a toda la población que resulte afectada por una contingencia. En este sentido, en el año 2008

²Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 22. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Rescatado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1000396> última visita 12 de octubre de 2020.

³Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, rescatado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=12382> última visita 05 de octubre de 2020.

⁴Constitución Política de la República de Chile. Artículo 19 N° 18. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302> última visita 05 de octubre de 2020.

Chile hizo una importante reforma al crear el “Pilar Solidario” que incorporó un nuevo sistema de protección de carácter universal, a aquellas personas que están dentro del 60% más pobre de la población y que no tuvieron cotizaciones previsionales o tuvieron muy pocas. Además, la ley 20.255 estableció un cronograma para incluir a los trabajadores independientes al sistema de pensiones contributivo.⁵

1.2 LA SUFICIENCIA DE LAS PRESTACIONES (INTEGRALIDAD):

Las prestaciones económicas deben ser suficientes y adecuadas a las necesidades derivadas de las contingencias. Se debe considerar en las prestaciones un nivel básico de suficiencia, existiendo la posibilidad de que las personas puedan asegurarse por encima de ese nivel básico, sobre la base de su propio esfuerzo. El convenio 102 de 1952 de la OIT estableció una tasa de reemplazo mínima del 40% sobre el salario promedio de la vida activa. El convenio 128 de la OIT elevó la tasa de reemplazo a 45%. La recomendación 202 de la OIT de 2012 sobre pisos nacionales de protección social estableció la necesidad de garantizar un ingreso mínimo de ingresos que supere los umbrales de pobreza según los mecanismos establecidos en las leyes o prácticas nacionales

la seguridad básica del ingreso debería permitir vivir con dignidad. Los niveles mínimos de ingresos definidos a nivel nacional podrán corresponder al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, a los umbrales nacionales de pobreza, a los umbrales de ingresos que dan derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica nacionales⁶

En el caso chileno se establece un sueldo mínimo que está establecido como obligatorio para los empleadores.⁷

1.3 SOLIDARIDAD:

⁵Este asunto fue resistido fuertemente por los trabajadores independientes y fue reiteradamente postergado debido al descrédito y al fracaso del sistema de Capitalización Individual. Por otro lado, significó y continúa significando, ya que su aplicación aumenta gradualmente, una merca en la remuneración de los trabajadores independientes.

⁶Recomendación 202 OIT, sobre los pisos mínimos de protección, año 2012. Rescatado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202 última visita 07 de octubre de 2020.

⁷A contar del 1° de marzo el sueldo mínimo vigente en Chile es de \$320.500.-

Este es el principio básico del sistema de reparto. La solidaridad se manifiesta, en este sistema, como “solidaridad de género” e “intergeneracional”. También la solidaridad se relaciona con la posibilidad de establecer pisos mínimos garantizados por el Estado, esto con recursos obtenidos de impuestos generales. El sistema de Capitalización Individual chileno no incorpora ningún tipo de solidaridad. A pesar de que algunos hablan de que en Chile existiría desde 2008, con la dictación de la ley 20.255, un “sistema mixto” por la intervención del Estado a través de los Aportes Solidarios y del Bono por Hijo, la verdad es que el aporte estatal se produce sólo tomando en consideración a las pensiones más bajas y al porcentaje de pobreza del posible beneficiario.⁸

1.4 LA UNIDAD:

Las acciones y programas de la Seguridad Social constituyen un todo único cuyo fin es obtener mejores condiciones de vida para la población afectada por una contingencia. La unidad también corresponde a la unificación orgánica o administrativa. En el caso del sistema de reparto chileno, todas las “ex cajas” de previsión fueron fusionadas en el ex Instituto de Normalización Previsional que hoy administra el Instituto de Previsión Social (en adelante IPS). También este servicio público administra los beneficios del Pilar Solidario establecido en la ley 20.255. El sistema privado de pensiones funciona en base a las Administradoras de Fondos de Pensiones que son empresas con fines de lucro que compiten por adherir a sus afiliados. Para el caso de las Fuerzas Armadas y de Orden, tienen un sistema especial organizado en la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Capredena), a la que pertenecen las Fuerzas Armadas y la ex “Caja” y actual Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (Dipreca).

1.5 LA PARTICIPACIÓN:

⁸Un asunto diferente es que en la práctica más de dos tercios de los pensionados tengan un Aporte Solidario ya que sus pensiones son consideradas bajas y se encuentren dentro del 60% de la población más pobre.

Este principio se refiere a que los asegurados deben participar en la administración o estar asociados a la administración con carácter consultivo. El sistema de reparto, antes de la reforma, contemplaba en la mayoría de las “Cajas” una participación tripartita, a través de representantes de los trabajadores, empleadores y del gobierno. Hoy el sistema privado cuenta solo con una “comisión de usuarios” y en el caso del Instituto de Previsión Social de un Consejo de la Sociedad Civil que representa a los usuarios y beneficiarios de los diferentes programas. En este sentido, el artículo 72 de la Convención 102 de la OIT señala:

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.⁹

1.6 LA EFICIENCIA:

Este principio dice relación con que los costos de la administración de los sistemas sean bajos y razonables. Ya se ha comentado que el Sistema de Reparto y el Sistema Solidario de pensiones son administrados por el Instituto de Previsión Social (IPS). Una de las muchas críticas que se le hacen al sistema privado de pensiones es el alto costo por su administración. Para enfrentar este problema se han realizado algunas reformas que buscan incentivar la competencia y bajar las altas tasas de administración que pagan los afiliados. En este sentido la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2001 ha reconocido que:

la experiencia ha demostrado que es mucho más costoso administrar las cuentas de ahorro individuales que los registros de la Seguridad Social, que los administradores de fondos de pensiones (por ejemplo, los AFP en distintos países de América Latina) tienen elevados costos comerciales, que los niveles de concentración de los fondos de pensiones son elevados, y que el cumplimiento no se puede dejar en manos de las compañías de gestión privadas¹⁰

⁹Convenio 102 OIT. Rescatado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO última visita 7 de octubre de 2020.

¹⁰Conferencia Internacional del Trabajo. Junio de 2001. Rescatado de <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/rep-vi.htm#Tendencias%20mundiales%20de%20los%20gastos%20de%20seguridad>

1.7 EQUIDAD DE GÉNERO:

Este principio obliga no solo a tomar medidas en contra de la discriminación de género, sino que además se deben tomar medidas que garanticen la igualdad. En este sentido, la OIT ha señalado que *“La seguridad social debería fomentar y basarse en principios de la igualdad de género”*.¹¹ Pero, además, se deben buscar mecanismos de discriminación positiva u otras medidas que compensen las diferencias que se producen por menores salarios y pormenor cobertura de los sistemas de Seguridad Social por razones demográficas o culturales. Tal como se revisará más adelante en este trabajo, el Sistema de Reparto chileno establece medidas de discriminación positiva en beneficio de las mujeres. Por otro lado, la ley 20.255 establece el beneficio del “bono por hijo” para aquellas mujeres mayores de 65 años y con residencia en el territorio de Chile por un periodo de 20 años. Este beneficio se paga junto a la pensión a aquellas madres que hayan obtenido su jubilación a partir del 1 de julio del año 2009. El sistema de Capitalización Individual castiga fuertemente a las mujeres. Producto de continuas salidas del mundo laboral por razones familiares, de menores salarios y un cálculo de la pensión basado en la cantidad de dinero acumulada en el fondo de pensiones y las tablas de mortalidad diferentes, se llega a que la tasa de reemplazo femenina sea significativamente menor al de los hombres. La Superintendencia de Pensiones en su Informe de Género sobre el Sistema de Pensiones y Seguro de Cesantía del año 2019 señala:

En ese mismo período el monto de la primera pensión autofinanciada registró una mediana de \$121.937 y un promedio de \$245.952 para los hombres, mientras que en mujeres estos valores fueron \$24.276 y \$79.403. De esta manera, la brecha de los montos entre hombres y mujeres para la mediana se estimó en -80,1% mientras que para el promedio fue -67,7%.¹²

Según los estudios e informes oficiales, como el de la Comisión Bravo, estas diferencias tienden a aumentar.

1.8 ROL DEL ESTADO:

¹¹Ídem.

¹²Informe de Género sobre el Sistema de Pensiones y Seguro de Cesantía del año 2019. Rescatado de https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-13808_recurso_1.pdf

El Estado debe cumplir un rol y asumir una responsabilidad principal en la buena gestión de las instituciones de la Seguridad Social. El convenio 102 de la OIT otorga un rol esencial al Estado parte de este convenio. En su artículo 72 N°2 señala “*El Miembro deberá asumir la responsabilidad general de la buena administración de las instituciones y servicios que contribuyan a la aplicación del presente Convenio.*”¹³ La Constitución chilena señala que el Estado garantiza el acceso de todos sus habitantes a prestaciones básicas a través de instituciones públicas o privadas. Sin embargo, la lógica neoliberal, que se manifiesta en el “Principio de Subsidiariedad” entrega a los privados labores propias del Estado, no solo en materia de Seguridad Social, sino que además en la mayoría de los derechos sociales como la educación, la vivienda o el suministro de servicios básicos.

2. SISTEMAS DE PENSIONES VIGENTES EN CHILE

Poco se comenta que en Chile existen 4 sistemas de pensiones. Sin embargo, el sistema de Capitalización Individual se hizo obligatorio desde el año 1983 para los nuevos cotizantes, razón por la cual la gran mayoría de los afiliados a los sistemas contributivos están obligados a pertenecer a este sistema y optar por una de las AFPs que se disputan el “mercado” de los cotizantes. Este sistema de pensiones, fracasado, debido a las bajas jubilaciones que genera, fue uno de los detonantes del estallido social de 2019. Lo cierto es que el “problema previsional” y la necesidad de modificar o reemplazar este sistema se viene discutiéndose hace varios años, en especial, luego de que se hicieran evidentes las bajas tasas de reemplazo que el sistema generaba y la necesidad de la intervención del Estado a través de subsidios. Por otro lado, es necesario recordar que el Estado antes de la reforma del “pilar solidario” del año 2008 ya subsidiaba el sistema privado a través del “bono de reconocimiento” que ayudó en gran parte a que las primeras pensiones del sistema de AFPs no fueran aún más desastrosas.

Luego de la reforma de 2008 se puede decir que Chile tiene un sistema de pensiones mixto, ya que existe por una parte un sistema o varios sistemas contributivos,

¹³Convenio 102, OIT. Rescatado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO última visita 7 de octubre de 2020.

como veremos más adelante, y por otra parte un sistema universal de carácter solidario. A continuación, se presentarán brevemente los cuatro sistemas de pensiones para luego detenerse en el sistema de reparto y posteriormente entregar algunas recomendaciones.

2.1 EL SISTEMA DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN

Este sistema se estructura sobre dos “Cajas”: La Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Capredena) a la que pertenecen las Fuerzas Armadas, y la ex “Caja” y actual Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (Dipreca), a la que se encuentran afiliados los miembros de Carabineros de Chile, Gendarmería y la Policía de Investigaciones de Chile. En ambas “Cajas” se puede optar a pensión o retiro con 20 años de servicio.¹⁴ Con respecto al monto de la pensión ésta se computará sobre la base del 100% de la última remuneración imponible de actividad en razón de una treintaava parte por cada año de servicio. Sin embargo, *“el monto de la pensión no podrá exceder del 100% de la última remuneración que percibía en actividad, en relación con el número de años computados”*.¹⁵ Se entiende por remuneración el total de los haberes que incluyen las asignaciones familiares, movilización, pérdida de caja, de máquina, rancho o colación, casa, de zona y de cambio de residencia, viáticos, horas extraordinarias y gratificaciones especiales.¹⁶

En comparación a los otros dos sistemas contributivos claramente este es un sistema de privilegio. La posibilidad del retiro con 20 años de servicio y con una tasa de reemplazo del 100% de la remuneración, es muy diferente a las condiciones de retiro del sistema de reparto de las “ex Cajas” administrado por el IPS. Estos datos resultan ofensivos para los pensionados del sistema de Capitalización Individual, debido a las bajas tasas de reemplazo luego de muchos más años de trabajo y de cotizaciones. Estas condiciones privilegiadas explican la razón por la cual, durante el periodo en el que las Fuerzas Armadas y de Orden fueron gobierno, durante la dictadura del general Augusto Pinochet y en el que se creó el sistema de Capitalización individual, no se tocaron las Cajas de la Defensa Nacional y de Carabineros. Para los gobernantes de entonces, el

¹⁴ Art. 82° y siguientes del D.F.L. N°2 de 1968. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Rescatado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13128> última visita 12 de octubre de 2020.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ley N° 18.694 de 1988 y 18.961 de 1990. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30329> última visita 05 de octubre de 2020.

nuevo sistema de pensiones creado en base a la Capitalización Individual era bueno para todos menos para ellos.

2.2 SISTEMA DE REPARTO (O ANTIGUO)

Este sistema sigue funcionando hasta el día de hoy en el Instituto de Previsión Social. Las ex Cajas de Previsión fueron fusionadas en el Instituto de Normalización Previsional (INP) en la década de los 80. Desde 2008 este sistema es administrado por el IPS. En el apartado siguiente se profundizará sobre este régimen y sobre las tasas de reemplazo en sus principales “ex Cajas”.

2.3 SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Este sistema fue creado por la dictadura militar a través del Decreto Ley 3.500 en el año 1980. Los fondos cotizados por los afiliados son administrados por empresas privadas con fines de lucro llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones. Actualmente existen 7 AFPs que compiten por los cotizantes, estas son: Provida, Capital, Cuprum, Planvital, Habitat, Modelo y Uno. Desde el año 1983 es obligatorio para los nuevos cotizantes, ingresar a este sistema previsional. El total de pensionados de este sistema es de 1.527.347.¹⁷ Tal como se ha mencionado, este sistema se encuentra en crisis debido al bajo monto de las pensiones que paga. La tasa de reemplazo hoy en promedio es de 34% y se espera que la mitad de los pensionados entre 2025 y 2035 tenga una tasa de reemplazo igual o inferior al 15%.¹⁸ Esto es muy diferente a la promesa de tasas de reemplazo del 70% hechas cuando se creó el sistema.

¹⁷Datos correspondientes a agosto de 2020. Superintendencia de pensiones. Rescatado de https://www.spensiones.cl/inf_estadistica/afipen/mensual/2020/08/t032.html última visita 6 de octubre de 2020.

¹⁸Datos Fundación Fiel. Rescatado de <https://fielchile.cl/v2/2020/03/25/covid-19-y-la-crisis-del-sistema-de-pensiones/> última visita 6 de octubre de 2020.

Por otro lado, esta crisis va en aumento debido a que los nuevos pensionados no cuentan con el apoyo que significa el “bono de reconocimiento”¹⁹ que favorece a los cotizantes del antiguo sistema y que optaron en su momento por adherirse al sistema privado. La crisis de la que hemos hablado en este trabajo se ha visto agudizada debido al retiro de los fondos desde las cuentas de los afiliados para enfrentar los efectos de la crisis sanitaria de 2020. La ley 21.248 permitió a los afiliados el retiro del 10% de sus cuentas de Capitalización Individual “por única vez” para enfrentar los efectos económicos y sociales de la crisis sanitaria. Al momento de redactar este trabajo se discute en el parlamento un segundo retiro del 10% que según las proyecciones se podría realizar antes de finales de año.

2.4 SISTEMA SOLIDARIO

Este régimen también llamado “Pilar Solidario” establece una serie de beneficios previsionales de carácter universal. Fue creado mediante la ley 20.255 en el año 2008 y también es administrado por el Instituto de Previsión Social. A diferencia de los anteriores, es un sistema no contributivo que establece sus beneficios para un porcentaje de la población considerada más vulnerable, pero, además, agregando requisitos de residencia y edad. Sus beneficios principales son la Pensión Básica Solidaria de Vejez o Invalidez (590.221 beneficios)²⁰ y el Aporte Previsional Solidario de Vejeso Invalidez (1.016.850 beneficios).²¹

3.- EL SISTEMA DE REPARTO CHILENO

El Sistema de Reparto sigue funcionando en Chile administrado por el Instituto de Previsión Social. En este mismo sentido, existe la opinión errada de que el Sistema de Reparto fue reemplazado por el Sistema de Capitalización Individual. La verdad, sin embargo, es que el Sistema de Reparto convive con el sistema de

¹⁹ Es un monto de dinero entregado por el Estado a los trabajadores que se cambiaron del antiguo sistema y se ingresa en la cuenta de Capitalización de la AFP al pensionarse por vejez, por invalidez o cuando fallezca el afiliado.

²⁰ Datos a agosto de 2020. Superintendencia de Pensiones. Rescatado de <https://www.spsensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sps&menuN1=nbenmpagm&menuN2=NOID> última visita 06 de octubre de 2020.

²¹ Idem.

Capitalización y en la región de La Araucanía, por ejemplo, tiene 18 oficinas de atención y paga casi 40 mil pensiones. Tal como ya se ha señalado, las antiguas Cajas de Previsión fueron fusionadas en el ex INP y funcionan hoy a través del IPS. Es importante reiterar esto ya que no existe ningún impedimento técnico para que quienes fueron afiliados al antiguo sistema y se cambiaron al sistema de Capitalización Individual, puedan volver atrás. También como ya se ha comentado, desde 1983 está prohibida la posibilidad de que los nuevos cotizantes puedan elegir entre los dos sistemas previsionales que coexisten en Chile. Por otro lado, y para derribar otro mito, se debe aclarar que el D.L. 3500 siempre ha contemplado la posibilidad de que algunos afiliados de las AFPs bajo determinadas circunstancias puedan volver a su “ex Caja” de previsión del sistema antiguo.²²

Con respecto a las Cajas de Previsión del sistema antiguo es necesario aclarar algunos aspectos. Si bien el número de estas empresas estatales llegó a ser de 35, solo 3 de ellas representaban el 90% de los afiliados. Estas eran el Servicio de Seguro Social (SSS), la Caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART), y la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU). Entre 1974 a 1980 el excedente neto promedio de las Cajas fue de un 19,2% de los ingresos.²³ Una parte de estos excedentes se usaban para otorgar beneficios adicionales a los afiliados como préstamos personales, médicos o hipotecarios a bajo costo.

Para hacer un análisis comparativo con las pensiones pagadas por el sistema de Capitalización Individual, se revisarán los requisitos para la obtención de la pensión de vejez y la determinación de los montos de las tres Cajas más importantes:

3.1 SERVICIO DE SEGURO SOCIAL (SSS):

²²A) Quienes hayan sido imponentes de instituciones de previsión del régimen previsional antiguo (sistema de reparto) y no tengan derecho al bono de reconocimiento. B) Aquellos que, teniendo derecho a bono de reconocimiento SÓLO por cotizaciones enteradas en alguna institución de previsión en el período comprendido entre el 1 de julio de 1979 y la fecha de opción por el nuevo Sistema Previsional (de AFP) tengan, a lo menos, 60 meses de cotizaciones anteriores a julio de 1979. (Superintendencia de Pensiones) Rescatado de <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-13290.html#:~:text=Aquellos%20que%2C%20teniendo%20derecho%20a,anteriores%20a%20julio%20de%201979>. Última visita 7 de octubre de 2020.

²³Herman Von Gersdorff. “El sistema previsional chileno durante los últimos 10 años”. Rescatado de <http://econ.uchile.cl/uploads/publicacion/7064d1c5-6892-44db-bac3-907390a4fb88.pdf> última visita 7 de octubre de 2020.

Para tener derecho a la pensión de vejez en esta caja se debe cumplir con los requisitos de edad, 65 años los hombres y 60 años las mujeres, y de imposiciones. Para el caso de los hombres se deben tener un mínimo de 800 semanas de imposiciones, tener una densidad del 0.5 de lo que corresponde al 50% de imposiciones efectivas entre la fecha de afiliación y la fecha en que se cumple los 65 años, o la fecha de su última imposición, si ésta es posterior a aquella. A los imponentes que reúnan al menos 1.040 semanas de imposiciones, no se le exige requisito de densidad. Para el caso de las mujeres se debe contar con un mínimo de 520 semanas de imposiciones (sin requisito de densidad). La pensión de vejez se compone de un monto básico igual al 50% del salario base mensual, aumentado en un 1% por cada 50 semanas en que hubiese impuesto en exceso sobre las 500 semanas de imposiciones, con un límite máximo del 70% del salario base. Si por razones de bajas o nulas cotizaciones dicho monto quede por debajo de la Pensión Mínima Mensual, ésta será ajustada a dicho valor, siempre que no tenga otra pensión ajustada a la mínima, en cuyo caso debe optar por subir a ese monto la más conveniente a sus intereses.²⁴

3.2 CAJA DE PREVISIÓN DE EMPLEADOS PARTICULARES(EMPART):

Con 35 años de cotizaciones se calcula un monto en base al promedio de las remuneraciones de los últimos 60 meses (5 años), que preceden a la entrega del beneficio. El máximo en este caso es el 100% del último sueldo. Si es mujer y no reúne 35 años de imposiciones, puede aumentar en 1/35 del sueldo base, por cada hijo vivo a la fecha de concesión del beneficio y 2/35 si fuera viuda. Estos aumentos se otorgan siempre y cuando no exceda del 100% del promedio mensual. Al igual que en la Caja anterior, para pensionarse por EMPART se requiere el requisito de edad de 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres. También se requiere de un mínimo de diez años de imposiciones.²⁵

²⁴ Información disponible en la página del Instituto de Previsión Social, rescatado de <https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/content/1421810115949/pension-vejez-ex-servicio-seguro-social> última visita 7 de octubre de 2020, o en la Ley 10.383, rescatado de

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=10308&idVersion=> última visita 7 de octubre de 2020.
²⁵ Instituto de Previsión Social, <https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/content/1421810126709/pension-vejez-ex-caja-prevision-empleados-particulares> o en la ley 10.475 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=26406&buscar=ley%2B10.475> última visita 7 de octubre de 2020.

3.3 CAJA NACIONAL DE EMPLEADOS PÚBLICOS Y PERIODISTAS(CANAEMPU):

Con 30 años de cotizaciones se fija el monto de las pensiones en base al promedio de las últimas 36 rentas. Los funcionarios ingresados al servicio antes del 23 de septiembre de 1989 y que cumplan con lo dispuesto en el art. 132 del D.F.L. 338 y art. 17 del D.L. 2448, tendrán derecho a que su pensión se calcule sobre la última remuneración. Tienen derecho a la pensión de vejez los imponentes que dejen de prestar servicio activo y cumplan con el requisito de la edad (65 años los hombres y 60 años las mujeres), y tengan un mínimo de diez años de cotizaciones.²⁶

Para graficar la diferencia entre las tasas de reemplazo de las 3 principales Cajas del sistema antiguo y el sistema de Capitalización Individual administrado por las AFPs, basta recordar que, en sus conclusiones, el informe entregado en 2015, por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones o “Comisión Bravo” señalaba que *“Un 50% de los pensionados entre los años 2025 y 2035 obtendrían tasas de reemplazo igual o inferior al 15% del ingreso promedio de los últimos años.”*²⁷

Un tema que a menudo aparece en el debate de manera errónea es la diferencia de cotizaciones entre el sistema antiguo y el sistema de AFPs. Se señala como crítica, que las cotizaciones en el sistema antiguo son mucho más altas que las del sistema de AFPs. Si bien esto hoy es efectivo, se explica debido a que el sistema antiguo era tripartito, o sea, se recibía un aporte del trabajador, del empleador y del Estado. Para el caso de CANAEMPU, por ejemplo, la tasa de cotización del trabajador (hasta 1980) era del 10% al igual que en el actual sistema de AFPs.²⁸ El Decreto Ley 3.501 de 1980, hizo la cotización del sistema antiguo una carga solamente del trabajador. En el caso de CANAEMPU la cotización se fijó en un 19% y solamente hoy es pagada por el

²⁶ Ídem, <https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/content/1421810833622/ex-caja-nacional-empleados-publicos-periodistas-sector-publico> última visita 7 de octubre de 2020, o en la ley

²⁷ Informe Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. http://www.comision-pensiones.cl/Informe_final_CP_2015.pdf última visita 7 de octubre de 2020.

²⁸ Ver el artículo 14 del DFL 1.340.

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=17589&buscar=DFL+1340+bis> o <https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/content/1421810175831/pension-vejez-excaja-publico-sector-publico>

trabajador. Debido al daño que esta modificación significó para los salarios, el mismo D.L. 3.501 en su artículo 2° incrementó las remuneraciones para mantener el sueldo líquido de los trabajadores afectados.²⁹ Hoy en día a pesar de la obligación de pagar la diferencia entre las cotizaciones del sistema antiguo y del sistema de las AFPs, los afiliados que pueden, optan por volver a las ex Cajas de Previsión, lo que se explica por la enorme diferencia de las pensiones, en especial, para quienes no estuvieron afiliados al Servicio de Seguro Social.

4. ¿QUÉ HACER?

La célebre pregunta que se hacía Lenin en su libro de 1902 se la hacen los “expertos” y economistas especialistas en temas previsionales, muchos de los cuales participaron de las fallidas “comisiones presidenciales” Marcel (2006) y Bravo (2015). Las respuestas que entregan esos expertos pasan por dos recetas: a) aumentar la tasa de cotización en un 4, un 5, un 6 o hasta un 8% pero de cargo del empleador,³⁰ y b) Que el Estado siga subvencionando el sistema a través del aumento del Aporte Solidario. Otros en cambio rescatan la propuesta que hizo en su momento la expresidenta Michelle Bachelet de incorporar un pilar de reparto³¹ que permita subir las pensiones actuales sin que ello signifique un desembolso mayor para el Estado. El efecto esperado a largo plazo con el proyecto de Bachelet era de incrementar en un 46% las pensiones autofinanciadas del sistema de Capitalización Individual. Este porcentaje, que se ve imponente, no resuelve el problema de las bajas pensiones debido a que se pretende aumentar jubilaciones autofinanciadas que son paupérrimas.

Por otro lado, y como ya se expuso en este artículo, el sistema antiguo de reparto sigue funcionando en el Instituto de Previsión Social, por lo que es perfectamente factible abrir la posibilidad para que los cotizantes, y en especial los que estuvieron afiliados al sistema antiguo, puedan elegir libremente entre qué régimen prefieren. Esta posibilidad debería ser un derecho especialmente reconocido para

²⁹<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7148>

³⁰Nota de prensa. Diario La Tercera 7 de marzo de 2019. Rescatado de <https://www.latercera.com/pulso/noticia/pinera-afirma-esta-abierto-subir-cotizacion-obligatoria-18-mayor-ahorro-sera-cargo-al-empleador/558589/> última visita 12 de octubre de 2020.

³¹La propuesta de Bachelet proponía subir la cotización en un 5% de cargo del empleador destinando un 2% a aumentar pensiones actuales bajo la lógica del sistema de Reparto.

quienes fueron afectados y/o engañados para afiliarse al sistema de Capitalización Individual.

El IPS al ser heredero del sistema de reparto, cuenta con una gran infraestructura que se expresa en la región de la Araucanía en 18 oficinas de atención y una red de pagos que llega a todas las comunas e incluso a los sectores rurales más apartados. A diferencia del IPS, el sistema completo de Capitalización Individual con sus siete administradoras solo cuenta con 10 oficinas en la región y solamente una de ellas, cuenta con oficinas fuera de la ciudad de Temuco.³²

En Latinoamérica existen varios países que optaron por implementar un sistema de Capitalización Individual y luego tuvieron que volver hacia un sistema de reparto. El caso más cercano es el de la república argentina. En el país trasandino en 2007 se abrió la posibilidad de que los cotizantes pudieran elegir entre el sistema de reparto o el privado de las AFJP. En noviembre de 2008 se terminaron definitivamente las AFJP y el sistema de Capitalización Individual. Hoy la pensión mínima en Argentina es de unos 186 mil pesos chilenos.

La respuesta a la pregunta ¿Qué hacer? que se formula en este apartado, es abrir la posibilidad para que los antiguos cotizantes puedan volver al sistema de reparto. Pero también y en base al principio de la igualdad ante la ley, dar la posibilidad a todos los cotizantes para que opten libremente entre qué sistema previsional prefieren, el sistema de Capitalización Individual o el sistema de reparto chileno que administra el Instituto de Previsión Social.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con el estudio realizado en este artículo, se puede asegurar que la Seguridad Social es un derecho humano y que se orienta por principios reconocidos tanto en leyes nacionales como en tratados internacionales. Tenemos un sistema de pensiones, el de Capitalización Individual, que no cumple con ninguno de los principios estudiados. Por otra parte, tenemos vigente un sistema de pensiones, el de reparto o antiguo, que cumple adecuadamente con casi todos los principios.

³² Información obtenida de las páginas webs oficiales de las AFPs. Sección consulta de sucursales.

Mucho se habla hoy de la creación de un “nuevo sistema de pensiones” que tenga por objetivo cubrir las necesidades sociales en base a los principios de la Seguridad Social. La pregunta es ¿para qué crear algo nuevo si ya tenemos un sistema de reparto que funciona y que está orientado hacia estos principios? ¿no sería mejor reformar lo que tenemos sobre leyes que se encuentran vigentes y obtener un Sistema de Reparto 2.0? Al abrir la posibilidad de elegir, que se propone en este artículo, se evitan otros problemas como el debate de la expropiación de los fondos de pensiones o la inconstitucionalidad de la creación de un Sistema de Reparto nuevo. Alegar que sería inconstitucional la posibilidad de elegir entre el sistema de Capitalización Individual y el Sistema de Reparto que administra el IPS, sería tan ridícula como declarar inconstitucional la posibilidad de cambiarse libremente de una ISAPRE³³ al Fondo Nacional de Salud (FONASA).

REFERENCIAS

COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES.

2015. Informe final. Rescatado de: <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformePensiones.pdf>

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Junio de 2001. Rescatado

de: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/rep-vi.htm#Tendencias%20mundiales%20de%20los%20gastos%20de%20seguridad>

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL. Informe año 2006. Rescatado de:

³³ Institución de Salud Previsional (ISAPRE). Son aseguradoras privadas en materia de salud. Conviven con el sistema público del Fondo Nacional de Salud (FONASA).

<https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/comisionpensiones/documentos-interes-general/informe-consejo-asesor-presidencial-reforma-del-sistema-previsional-comision-marcel-2006.pdf>

[CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE.](#) Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Rescatado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

CONVENIO 102 OIT. Rescatado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO

[DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.](#) Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Rescatado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1000396>

DECRETO CON FUERZA DE LEY N°2 DE 1968. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Rescatado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13128>

DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 1.340. Rescatado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=17589&buscar=DFL+1340+bis>

DECRETO LEY 3.500. Establece nuevo Sistema de Pensiones. Rescatado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7147>

DECRETO LEY 3.501. Fija nuevo sistema de cotizaciones. Rescatado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7148&idVersion=1997-07-30&idParte=7130842>

FUNDACIÓN FIEL. *El Covid-19 y la crisis del Sistema de Pensiones.* Rescatado de: <https://fielchile.cl/v2/2020/03/25/covid-19-y-la-crisis-del-sistema-de-pensiones/>

INFORME DE GÉNERO SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES Y SEGURO DE CESANTÍA DEL AÑO 2019. Rescatado de https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-13808_recurso_1.pdf

INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL. www.ips.gob.cl

LEY 10.383. Servicio de Seguro Social. rescatado

de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=10308&idVersion=>

LEY N° 18.694 de 1988. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Rescatado

de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30147>

LEY N° 18.961 de 1990. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Rescatado

de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30329>

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Rescatado

de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=12382>

PORTALES, Felipe: *Los Mitos de la Democracia Chilena*, Santiago de Chile, Editorial Catalonia, 2004.

PROGRAMA DE GOBIERNO. Michelle Bachelet año 2013. Rescatado

de: <http://www.onar.gob.cl/wp-content/uploads/2014/05/ProgramaMB.pdf>

PROGRAMA DE GOBIERNO. Sebastián Piñera Echeñique. Año 2017. Rescatado de:

<http://www.sebastianpinera.cl/images/programa-SP.pdf>

RECOMENDACIÓN 202 OIT. Rescatado de

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. Estadísticas. Rescatado

de: https://www.spensiones.cl/inf_estadistica/afipen/mensual/2020/08/t032.html

VON GERSDORFF, Herman. “*El sistema previsional chileno durante los últimos 10 años*”. Rescatado de: <http://econ.uchile.cl/uploads/publicacion/7064d1c5-6892-44db-bac3-907390a4fb88.pdf>

Submetido em 14.10.2020

Aceito em 25.10.2020