

2018 - 05 - 28

## Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo

2018

Núm. 206 (Febrero)

Estudios Doctrinales

Reforma del sistema de pensiones

1. Acerca del debate sobre la reforma de la pensión de jubilación: una aproximación al sistema chileno (I) (FRANCISCO JAVIER HIERRO HIERRO)

### Reforma del sistema de pensiones

## 1 Acerca del debate sobre la reforma de la pensión de jubilación: una aproximación al sistema chileno (I)\*

FRANCISCO JAVIER HIERRO HIERRO

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Extremadura

ISSN 2444-3476

Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo 206

#### Sumario:

##### I. Cuestiones introductorias

1. La sostenibilidad y la suficiencia como objetivos (casi treinta años después)
2. Algunas ideas y propuestas: la recurrente mirada hacia los sistemas de capitalización (indirectos o directos)
  - 2.1. A través de los sistemas de cuentas nocionales
  - 2.2. Mediante modelos mixtos o complejos de capitalización
  - 2.3. La desechada instauración de un sistema de capitalización puro

##### II. El sistema de capitalización chileno

1. Una aproximación a sus antecedentes
  - 1.1. La situación financiera como pretexto (y las desigualdades y fraudes en el trasfondo) del cambio de modelo
  - 1.2. El Decreto Ley 3500 y los aspectos generales de la pensión de vejez
    - A. Líneas básicas
    - B. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)
    - C. El momento de la jubilación: una singular fórmula de acceder a los recursos
    - D. Anticipación de la edad de jubilación
2. Los pasos intermedios
  - 2.1. La situación creada (no siempre bien planificada)
  - 2.2. La Comisión Marcel: Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional
    - A. Composición, objetivos, metodología y plazos
    - B. Trabajos realizados
    - C. Conclusiones y propuestas formuladas
  - 2.3. Algunos aspectos de la reforma normativa

##### III. Bibliografía

#### RESUMEN:

Ante el debate abierto en España sobre el futuro de las pensiones es oportuno realizar una aproximación comparada a las realidades de otros países. En esta ocasión será el análisis del sistema de protección chileno el que ofrezca pautas a favor o en contra de estas futuras reformas.

**PALABRAS CLAVE:** Jubilación - Reforma - Sistema chileno

#### RÉSUMÉ:

Le débat ouvert en Espagne sur l'avenir des pensions a besoin d'une approche comparée aux réalités d'autres pays. Dans cette occasion ce sera l'analyse du système chilien celui qui offre des règles à une faveur ou contre ces réformes futures.

**MOTS-CLÉS:** Retraite - Réforme - Système chilien

**Fecha recepción original:** 30 de Enero de 2018

**Fecha aceptación:** 30 de Enero de 2018

\* El presente trabajo se realiza en el marco del Proyecto de investigación "Sostenibilidad y suficiencia del sistema público de pensiones: ¿un diálogo imposible?", RETOS 2017 Ref. DER2017-86394-C2-1-R, financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (Agencia Estatal de Investigación) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).



## I. CUESTIONES INTRODUCTORIAS

### 1. LA SOSTENIBILIDAD Y LA SUFICIENCIA COMO OBJETIVOS (CASI TREINTA AÑOS DESPUÉS)

El 28 de septiembre de 2016 tuvo lugar la sesión de constitución de la Comisión permanente de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. Tras la preceptiva elección de la composición de la Mesa de la Comisión, por asentimiento, se produjo la intervención de la señora presidenta (VILLALOBOS TALERO)<sup>1</sup>.

Aquel fue el turno de las buenas intenciones y las llamadas al consenso, al diálogo y al acuerdo. El deseo de la presidenta fue manifiesto, que las tareas que se llevasen a cabo en el seno de la Comisión fueran desarrolladas de manera dialogada, con la participación de todos los grupos parlamentarios, con expertos, con técnicos, con especialistas..., además de los integrantes del Gobierno, sin que estos fueran el núcleo esencial.

La voluntad lanzada por la señora presidenta pronto fue recogida por los portavoces de los principales grupos parlamentarios, quienes en sus intervenciones aludieron al espíritu de conciliación que ha de estar presente en los trabajos de la Comisión con el que ofrecer una legislatura productiva y de progreso para España.

El objetivo de esta Comisión, sentado en esta sesión de constitución, no era otro que trabajar para garantizar y dar viabilidad al sistema público de pensiones ahora de nuevo en entredicho por la situación económica vivida en España en los últimos años<sup>2</sup>: aumento del número de desempleados, incremento de las personas jubiladas, aumento de la esperanza de vida, mayor importe de las cuantías de las pensiones...<sup>3</sup>.

La situación política del momento ha llevado, sin embargo, a que diferentes temas de suma importancia para el conjunto de la ciudadanía se hayan visto relegados a ulteriores posiciones en la agenda política. Entre ellos, y en lo que ahora atañe, las modificaciones inmediatas y mediatas que se ciernen sobre el sistema público de pensiones para garantizar su sostenibilidad y suficiencia han sido desplazadas.

De modo temporal, y con una dilación quizá más extendida de lo previsible o deseable, el desempeño adecuado de las tareas encomendadas a los representantes del pueblo en esta materia se presenta ahora como una incógnita de no fácil resolución<sup>4</sup>. Situación que ha de señalarse como incómoda y extremadamente propicia para coger senderos equivocados o al menos para que la inacción lleve a consecuencias no del todo deseadas.

Concurren en el momento presente una amplia diversidad de factores que coadyuva a privar de la necesaria y fundamental reflexión, del sosiego y del estudio que ha de caracterizar todo período previo a la adopción de medidas reformadoras de tan significativo calado, y que empujan a adoptar decisiones aventuradas.

Sin embargo, no se está ante un punto muerto (o eso quiere pensarse); quizá frente a una parada, dilatada en el tiempo, pero solo un espacio de detenimiento con que el reposar, negociar de puertas hacia adentro, para avanzar más rápidamente en tiempos próximos y no trasladar o proyectar una imagen al exterior de división o desencuentro y, por ende, de desesperanza para los futuros pensionistas<sup>5</sup> (condición esta albergada con anhelo para una parte muy importante de la sociedad, siempre y cuando ello implique un nivel de reemplazo «suficiente» –el debate entre lo jurídico y lo economicista está servido o quizá la determinación del propio concepto de suficiencia en entredicho–).

### 2. ALGUNAS IDEAS Y PROPUESTAS: LA RECURRENTE MIRADA HACIA LOS SISTEMAS DE CAPITALIZACIÓN (INDIRECTOS O DIRECTOS)

#### 2.1. A través de los sistemas de cuentas nomenclales

Como de manera periódica se ha venido dando cuenta en las páginas de esta revista<sup>6</sup>, a lo largo del último trimestre del año 2016 y hasta el mes de abril de 2017 han tenido lugar las comparecencias e intervenciones de diferentes actores (técnicos, especialistas, profesores universitarios, representantes gubernamentales...) en la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Pacto de Toledo.

En el seno de estos debates las ideas y propuestas lanzadas por los comparecientes han sido de todo orden y en buena parte, según los agentes participantes, contrapuestas: incremento de impuestos o de cotizaciones, destope de las bases máximas de cotización, fijación de cuotas empresariales a los robots o a las herramientas tecnológicas, rebaja de las cargas del sistema para la creación de empleo, eliminación de las bonificaciones a la cotización, lucha contra la economía sumergida, desarrollo de planes de previsión social complementaria, perfeccionamiento del sistema de jubilación flexible, minoración del período transitorio de implantación de todos los cambios paramétricos de la reforma del año 2011, mejora de la colaboración con las mutuas, lucha contra el absentismo laboral, financiación de prestaciones vía impuestos...<sup>7</sup>.

A este conjunto de medidas también se ha unido, de manera recurrente, la posibilidad de la instauración de un sistema de pensiones de cuentas nomenclales<sup>8</sup>.

Esta opción fue descartada por los profesores ZUBIRI ORIA (Catedrático de Economía Aplicada y Hacienda Pública de la Universidad del País Vasco)<sup>9</sup>, CRUZ VILLALÓN (Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Sevilla)<sup>10</sup> y RODRÍGUEZ CABRERO (Catedrático de Sociología en la Universidad de Alcalá de Henares)<sup>11</sup>.

Se está en un sistema de solidaridad intergeneracional y no en un sistema de aseguramiento privado. Las cuentas nomenclales son, se afirma por la academia, un sistema de capitalización puro, no encontrando ventajas y sí muchos inconvenientes (gestión de los fondos, control...) <sup>12</sup>.

Por el contrario, la implantación de un sistema de cuentas nomenclales fue defendida por el Prof. HERCE SAN MIGUEL (director asociado de economía aplicada de Analistas Financieros Internacionales, Profesor Titular de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Complutense de Madrid y profesor de la Escuela de Finanzas Aplicadas)<sup>13</sup>, señalando que a medio plazo sería oportuno la introducción de cuentas individuales nomenclales de contribución definida<sup>14</sup>. En esta segunda posición también se sitúan, con mayores o menores diferencias, con singularidades o matices, los señores CONDE RUIZ (subdirector de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Fedea)<sup>15</sup>, MARTÍNEZ-ALDAMA HERVÁS (presidente de la Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones, Inverco)<sup>16</sup>, LAGARES CALVO (Catedrático de Hacienda Pública en la Universidad de Alcalá de Henares)<sup>17</sup> y DOMÉNECH VILARIÑO (responsable de análisis macroeconómico del BBVA)<sup>18</sup>.

En fin, se aboga ahora por dotar de un mayor protagonismo a la capitalización a través de la implantación de períodos transitorios generosos, siempre dentro del sistema de reparto y del primer pilar, diferenciándolo de los sistemas complementarios o ahorro privado. Se garantiza totalmente, se afirma, la sostenibilidad del sistema.

En una tercera vía sobre este particular parece situarse el señor LINDE DE CASTRO (gobernador del Banco de España)<sup>19</sup>, quien sostiene las ventajas

de las cuentas nocionales (transparencia, gestión...), aunque sin incidencia alguna sobre la suficiencia y la sostenibilidad, y descarta el giro hacia un sistema de capitalización.

## 2.2. Mediante modelos mixtos o complejos de capitalización

Se aporta al debate (junto a muchas otras medidas), como continuación a las temáticas diseñadas supra, por la señora GONZÁLEZ DE FRUTOS (presidenta de la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras, Unespa)<sup>20</sup> la posibilidad de convivencia del sistema actual, de reparto, con la instauración de complementos a través de un sistema de capitalización colectivo. A su vez, acompañado por un sistema de capitalización individual. Aspectos sustentados por el señor MARTÍNEZ-ALDAMA HERVÁS o por el señor MUÑOZ PÉREZ (presidente de la Confederación Española de Mutualidades, CNEPS)<sup>21</sup>.

O incluso avanzando más, en este camino de lanzar propuestas también se trae a esta construcción del nuevo modelo el tránsito hacia un sistema de capitalización público. Esta fue, entre otras, la fórmula señalada por el señor SAN MARTÍN RODRÍGUEZ (presidente del Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales de España)<sup>22</sup>.

Todas estas técnicas persiguen, en definitiva, minorar la presión de las cuentas públicas, del sistema de solidaridad intergeneracional complementado de modo más constante y más intenso con las aportaciones del Estado a costa del ahorro privado, ya sea en la forma obligatoria o voluntaria, de la empresa o del individuo.

Si bien no se renuncia al formato actual, el de reparto, se combina y se hace más presente con la capitalización, virtual o real, pero se proponen ideas que avanzan en una dirección.

## 2.3. La desechada instauración de un sistema de capitalización puro

Con independencia de la consideración que como pasos intermedios pudiera llegar a otorgarse al sistema de cuentas nocionales de un modelo de reparto a otro con mayor valor del carácter individual frente a la solidaridad intergeneracional; o a la inclusión de técnicas de capitalización colectivos o individuales a través de fórmulas mixtas o complejas que convivieran con el de reparto, lo que sí parece de todo punto claro (o al menos así se desprende de las intervenciones realizadas durante la Comisión) es que se destierra como opción próxima en el ordenamiento jurídico interno la implementación de una técnica de capitalización pura para las pensiones en España<sup>23</sup>.

Así se manifiesta expresamente el señor HERCE SAN MIGUEL indicando lo contraproducente de ir hacia un sistema de capitalización a la chilena<sup>24</sup>.

No es el único experto que descarta esta opción. Como se ha señalado supra, el señor LINDE DE CASTRO (gobernador del Banco de España) tampoco recomienda el giro hacia un sistema de capitalización.

Y más evidente queda esta postura con la intervención del señor BURGOS GALLEGO (Secretario de Estado de la Seguridad Social) en la mencionada Comisión en representación del Gobierno. Señala a tal efecto el apoyo enorme que el sistema de reparto tiene entre la ciudadanía española. Es inequívoco, afirma, el respaldo de los españoles a una Seguridad Social de reparto y pública, la única capaz de garantizar una cobertura amplísima, una garantía frente a las muy diversas contingencias, y un nivel de retorno y de seguridad imposibles de igualar por otros procedimientos. Además, su modelo institucional goza de aprecio y reconocimiento generalizado, y la crisis ha puesto de manifiesto el relevante papel de esta red de seguridad para muchos millones de personas<sup>25</sup>.

Pero quizá la mejor muestra de que esta opción no es abrazada en un horizonte próximo en el ordenamiento jurídico interno es la postura mayoritaria expresada por el Congreso de los Diputados contenida en la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, relativa a alcanzar un gran pacto nacional para fortalecer y garantizar nuestro sistema público de pensiones dentro del marco del Pacto de Toledo<sup>26</sup>, que votada en los términos de la enmienda transaccional presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Socialista, Ciudadanos, Vasco (PNV) y Mixto dio el siguiente resultado: votos emitidos, 339; a favor, 267; abstenciones, 72<sup>27</sup>.

El tenor de la Proposición no de Ley es el siguiente:

«El Congreso de los Diputados reitera su firme compromiso con el mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones, basado en el reparto y en la solidaridad, y manifiesta la necesidad de alcanzar, en el ámbito de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, un nuevo acuerdo parlamentario, en orden a seguir garantizando el futuro del sistema público de pensiones y prestaciones de la Seguridad Social.

A tal fin, el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que inicie urgentemente el diálogo social con los interlocutores sociales, presentando una estrategia concreta de medidas a adoptar para asegurar unas pensiones que, en el ámbito contributivo, sigan cumpliendo su papel de sustitución adecuada de las rentas de activo y, en el ámbito no contributivo, posibiliten unas rentas dignas y suficientes, todo ello en un marco de equilibrio financiero que garantice la viabilidad de futuro del sistema, considerando la posibilidad de complementar los déficits del sistema mediante ingresos fiscales.

Una vez alcanzado ese acuerdo, el Gobierno presentará la oportuna propuesta a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, que, tras el correspondiente debate parlamentario, posibilita alcanzar un nuevo pacto político, que contenga nuevas recomendaciones y orientaciones, que permitan reforzar los principios en los que se basa nuestro sistema público de pensiones, como son los de la solidaridad, equidad y contributividad, atendiendo a la suficiencia y adecuación de las pensiones públicas, contributivas y no contributivas, y la sostenibilidad económico-financiera de las mismas»<sup>28</sup>.

No cabe olvidar, no obstante, que las posturas intermedias, esto es, la convivencia del sistema de reparto con regímenes de capitalización colectivos o individuales son defendidas y alentadas en la actualidad por muchos agentes y en buena parte ya conviven en el escenario actual<sup>29</sup>.

Al hilo de este debate, de este complejo puzzle que es encontrar las medidas oportunas con las que garantizar la sostenibilidad y suficiencia del sistema público de pensiones en España ante escenarios demográficos, económicos, laborales y sociales que parecen caminar en contra, se presenta ahora la situación del sistema de protección chileno.

Eliminado de manera explícita e implícita en el imaginario interno, con grandes defensores<sup>30</sup> y detractores<sup>31</sup> en el plano internacional<sup>32</sup>, se entiende oportuno realizar una aproximación a esta realidad y ello en tanto que es necesario conocerlo para evitar caer en los mismos errores.

Esto es, se persigue ahora realizar una presentación de este modelo para conocer de primera mano las ventajas e inconvenientes que este reporta, de su nacimiento, de su etapa intermedia (I) y de su situación presente (II).

Si bien, es preciso expresar que la apuesta es clara por el mantenimiento del sistema de reparto vigente en la sociedad española complementado y reforzado, con mayor o menor intensidad (y quizá aquí está el *quid* de la cuestión –la concreción de la suficiencia a cargo de las arcas públicas y como correlación a los años y aportaciones realizadas–), por fórmulas mixtas.

## II. EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN CHILENO

## 1. UNA APROXIMACIÓN A SUS ANTECEDENTES

### 1.1. La situación financiera como pretexto (y las desigualdades y fraudes en el trasfondo) del cambio de modelo

Fue a comienzos de la década de los 80 cuando se produjo el tránsito de un modelo de reparto a un sistema de capitalización para las pensiones chilenas<sup>33</sup>.

Quizá el argumento más popular para justificar la suspensión del anterior sistema y su sustitución por la técnica de capitalización individual se refiera a su situación financiera. Como ha señalado algún autor, el sistema se encontraba virtualmente quebrado a la vista de los elevados déficits que presentaba y que, según las proyecciones, iban a incrementarse en el futuro<sup>34</sup>. Déficits que se equiparaban, por otra parte, con las aportaciones que se realizaban por el Estado para la financiación de las pensiones.

La consecución de tales hechos no solo fue fruto de las socorridas temáticas del envejecimiento de la población o del aumento de la esperanza de vida (menos proclives hace casi cuarenta años en un país con moderadas tasas de natalidad, pese a su ralentización, y con una pirámide poblacional con una amplia base y una reducida cúspide, pese al constante incremento de la esperanza de vida aparejada a su desarrollo social y económico<sup>35</sup>), sino que a estas circunstancias contribuyeron de forma intensa y decida diferentes factores. Entre ellos, y haciéndose eco de los posicionamientos sustentados por diferentes autores, cabría destacar:

- La generosidad de los beneficios para determinados grupos privilegiados, como el retiro a los 55 años para ciertos sectores de empleados.
- La evasión en el pago de las cotizaciones, fundamentalmente por la existencia de amplios colectivos no aportantes, esto es, de economía sumergida.
- La caída de los salarios reales ante políticas erráticas de alza desmesurado de las obligaciones empresariales en el campo de la protección social<sup>36</sup>.
- La multiplicidad de instituciones y programas, con marcadas diferencias en la estructura de contribuciones y beneficios<sup>37</sup>.
- La ineficacia administrativa.
- La financiación con aportaciones sociales del sistema de salud.
- La aportación para cubrir los déficits de las cajas de previsión de los empleados públicos y de las fuerzas armadas.
- La baja cotización del Estado en calidad de empleador (aproximadamente la mitad que el empresariado privado).
- La inequidad en el acceso a los beneficios<sup>38</sup>.
- Y, constituyendo una desigualdad más, la situación marcadamente más ventajosa de los uniformados con respecto a la población civil<sup>39</sup>.

Quizá ciertos retoques, reajustes o reformas de mediana intensidad hubieran bastando para frenar el descontento imperante en la población con respecto al sistema previsional. Quizá la eliminación de las desigualdades imperantes y la fijación de un sistema de control férreo sobre los ocupados y las cotizaciones resultantes hubiesen cubierto algunos o muchos de los desequilibrios existentes.

La impopularidad de acometer esta serie de reformas, el elevado coste político que ello llevaba asociado, condujo a la inoperancia y al hartazgo generalizado. Se realizaron, no obstante, y durante el período intermedio distintas acciones calibradas, calificadas como positivas. Sin embargo, la situación lastrada parecía irreversible ante la falta de una planificación completa y rigurosa<sup>40</sup>.

Ante tales antecedentes el régimen militar, de acuerdo con el nuevo orden social (libre mercado y libre competencia, privatizaciones y relieve de lo individual sobre lo social)<sup>41</sup>, impuso un giro drástico en el modelo de protección de la sociedad chilena<sup>42</sup>.

### 1.2. El Decreto Ley 3500 y los aspectos generales de la pensión de vejez

#### A. Líneas básicas

El 1 de mayo del año 1981 entró en vigor el Decreto Ley 3500, de 4 de noviembre de 1980<sup>43</sup>. Se transformó y sustituyó así el tradicional sistema previsional vigente en el país por una nueva fórmula de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia derivada de la capitalización individual. Este nuevo modelo fue obligatorio para los nuevos trabajadores y opcional para los antiguos cotizantes, que pudieron permanecer en el sistema de reparto<sup>44</sup> (art. 2 y DT 1.º del Decreto Ley 3500)<sup>45</sup>.

El individuo se convertía de este modo en responsable de su nivel de bienestar, sus aportaciones al régimen de protección social marcarían su devenir futuro como receptor de una pensión de jubilación. Tanto aporta, tanto recibe.

Las reglas maestras de este nuevo modelo fueron las siguientes:

- La obligación de cotizar y la capitalización se desarrolla en y por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).
- El Estado garantiza pensiones mínimas de vejez a los afiliados al Sistema que cumplan determinados requisitos (una vez agotados los recursos de las cuentas individuales o cuando la cuantía de la pensión prestada por los seguros privados fuera inferior a la mínima y siempre que alcanzada la edad ordinaria de jubilación los trabajadores acrediten veinte años o más cotizados<sup>46</sup>).
- La pensión de jubilación se financia por el capital acumulado por cada afiliado; el aporte estatal complementario, en caso de que la pensión devengada resultase inferior a la pensión mínima y, en su caso, las cuantías correspondientes derivadas de las instituciones de previsión para los supuestos de cotización previa al régimen anterior.
- El sistema se nutre por la contribución obligatoria del diez por ciento del salario o rentas imponibles que es depositada en cuentas de ahorro personales, administradas por las AFP.
- Además, cada trabajador puede efectuar voluntariamente en su cuenta de capitalización individual cotizaciones adicionales (hasta el diez por ciento de su remuneración o renta imponible y hasta el veinte por ciento de la parte que exceda de la remuneración o renta imponible y no exceda de ciento veinte Unidades de Fomento de la fecha señalada, así como otros depósitos adicionales).
- Se permite que los trabajadores que dejen de serlo puedan continuar cotizando voluntariamente al sistema por un período máximo de un año.
- La edad de jubilación se fija en sesenta y cinco años para los hombres y en sesenta años para las mujeres.

- La pensión se calcula con base en los fondos acumulados, fruto directo de las aportaciones realizadas a lo largo de la vida laboral del trabajador.

Las pautas parecen sencillas, lo que se ahorre (cotización del diez por ciento más las aportaciones adicionales) a lo largo de toda una vida laboral, junto con los capitales que se generen de estas cuantías, serán el resultado final de la pensión de jubilación distribuíble de acuerdo con su esperanza de vida.

#### B. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)

Las grandes protagonistas de este nuevo modelo fueron las AFP, desempeñando un papel fundamental. Estas sociedades anónimas, tal y como se ha señalado *supra*, son las encargadas de administrar los Fondos de Pensiones y otorgar las correspondientes prestaciones<sup>47</sup>. Se les atribuye a las Administradoras:

- Las funciones de recaudar la cotización, su ingreso en las cuentas de capitalización individual y la inversión de dichos recursos de acuerdo a lo dispuesto en la norma [en la adquisición de a) Títulos emitidos por la Tesorería General de la República o por el Banco Central de Chile; b) Depósitos a plazo y otros títulos representativos de captaciones de instituciones financieras; c) Títulos garantizados por instituciones financieras; d) Letras de crédito emitidas por instituciones financieras; e) Debentures de empresas públicas y privadas, y f) Cuotas de otros Fondos de Pensiones –en todo caso, las instituciones financieras y empresas a que se refieren las letras b), c), d) y e) deben estar constituidas legalmente en Chile–].
- El derecho a cobrar comisiones a cargo de los afiliados, establecidas libremente por cada Administradora y deducidas de las respectivas cuentas individuales, que constituyen su fuente de financiación.
- Y la responsabilidad de que el Fondo genere una rentabilidad promedio mensual mínima.

Se constituyen las AFP, agentes privados, en elementos nucleares del sistema de pensiones, ya que de su adecuada gestión dependerá en parte, en buena parte, el resultado final que obtenga el pensionista.

Sin embargo, no se muestran entidades ajenas a la tutela administrativa. La propia norma crea la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones como entidad autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social a la que se le atribuye la tarea de fiscalización y control de las Sociedades AFP<sup>48</sup>.

La concesión al campo privado no es, por tanto, absoluto, sino que se fijan limitaciones y controles como garantía para los administrados.

#### C. El momento de la jubilación: una singular fórmula de acceder a los recursos

Al objeto de constituir la pensión de vejez, aquellos trabajadores que hubieran alcanzado la edad legalmente prevista pueden disponer de su cuenta individual. Se le presenta en este momento a cada trabajador la opción de:

a) Contratar con una Compañía de Seguros un seguro de renta vitalicia, por el cual aquélla se obligue a pagarle una renta mensual hasta que fallezca y a sus beneficiarios pensiones de sobrevivencia, sujetas a ciertos límites<sup>49</sup>. En este caso, la Administradora transfiere a la Compañía de Seguros fondos de la cuenta individual del afiliado para el pago de la prima correspondiente («renta vitalicia inmediata»).

Cuando la renta vitalicia resulte no inferior al setenta por ciento del promedio de sus remuneraciones o rentas imponibles mensuales de los últimos diez años, debidamente actualizadas, el jubilado también puede disponer libremente del excedente sobre lo pagado por concepto de prima.

b) Mantener el saldo de su cuenta individual en una AFP y efectuar con cargo a ella retiros.

Estos retiros pueden ser anuales (abonables en doce mensualidades), en la cantidad expresada en cuotas del Fondo que resulte de dividir el saldo efectivo de su cuenta individual, a una determinada fecha, por la expectativa de vida del grupo familiar, en la misma fecha.

Si conforme a estas reglas la cuota de retiro mensual resulta inferior a la pensión mínima de vejez la cuota debe ajustarse a esa suma. Agotada la cuenta operará, si procediere, la garantía estatal (retiro programado)<sup>50</sup>.

El afiliado también puede optar por hacer retiros extraordinarios si el saldo de la cuenta individual a la fecha en que se determinen las cuotas de retiro mensual fuere superior al saldo mínimo requerido.

#### D. Anticipación de la edad de jubilación

Además de lo anterior, y en esa libertad que caracteriza al individuo de poder realizar aportaciones adicionales o retirar fondos en determinados supuestos, también se contempla la posibilidad de acceder anticipadamente a la pensión de vejez<sup>51</sup>.

La exigencia para ello es que la cuantía de la pensión resultante sea igual o superior a la pensión mínima establecida. Con independencia de la fórmula elegida: a) contratación de un seguro de renta vitalicia, desde la fecha de la jubilación, igual o superior al setenta por ciento del promedio de sus remuneraciones o renta imponibles mensuales percibidas en los últimos diez años o b) realización de retiros de la cuenta personal de al menos el setenta por ciento del promedio de sus remuneraciones o rentas imponibles de los últimos diez años desde la fecha en que se jubila anticipadamente y hasta la expectativa de vida siguiente.

Durante los años en los que se hubiera adelantado la edad de jubilación sobre la legalmente establecida, no es aplicable la garantía estatal para la pensión mínima.

## 2. LOS PASOS INTERMEDIOS

### 2.1. La situación creada (no siempre bien planificada)

La irrealidad de un mercado de trabajo uniforme, basado en el contrato de trabajo indefinido y a tiempo completo<sup>52</sup>, esto es, garantía de una carrera de aseguramiento prolongada y estable, provocó que al comienzo del nuevo milenio aparecieran los primeros interrogantes sobre las virtudes del sistema de AFP<sup>53</sup>.

La constatación en el transcurso de estos veinte años de que las aportaciones de los potenciales beneficiarios eran significativamente fluctuantes (ante los problemas del subempleo y el desempleo) auguraba una más que probable elevada tasa de afiliados encuadrables en el colectivo de pensionistas asistenciales o perceptores de las cuantías mínimas<sup>54</sup>. Ello derivaba en unas aristas no definidas o quizá interesadamente silenciadas. De una parte, se provocaba una enorme carga financiera para el Estado<sup>55</sup> (valedor de las pensiones asistenciales y mínimas)<sup>56</sup>; y, de otra, se instauraba un complejo drama social para un colectivo desvalido y desprotegido, desprovisto de una tasa de reemplazo apropiada y acorde a su vida activa y privado, además, por razón de edad, de su capacidad de trabajo.

Aspectos sociales y económicos de nuevo entorno al modelo de previsión social<sup>57</sup>.

Retocar el sistema de protección social se reveló como imprescindible, convirtiéndose en tema prioritario en el debate electoral.

La candidata a la Presidencia de la República, Michelle Bachelet, ya anunció durante la campaña electoral como elemento reseñable de su futura gestión la necesidad de reformar el sistema de previsión social, de distinguir su gobierno «por la creación y consolidación de un gran sistema de protección social, que ampare a chilenas y chilenos desde la más tierna infancia hasta la vejez»<sup>58</sup>.

La consecución de su victoria electoral allanó el camino, ocupando esta temática una posición preeminente del nuevo Gobierno. No obstante, y alejándose de cualquier reforma técnica y burócrata, quiso hacer partícipe de la misma a toda la ciudadanía, convocando un proceso amplio de consulta sobre las políticas públicas con el que alcanzar el mayor consenso posible. Su objetivo era inmiscuir en esta tarea a organizaciones sociales, sindicales, políticas y a los ciudadanos. Que todos estos colectivos, que todos los que quisieran aportar, pudieran presentar sus ideas en un debate amplio, abierto y generoso con el que mejorar el sistema de protección.

Para canalizar esta ingente tarea se constituyó un Consejo de expertos, el *Consejo Asesor para la Reforma del Sistema Previsional* (el Consejo Asesor, en adelante), conocida coloquialmente como la Comisión Marcel.

## 2.2. La Comisión Marcel: Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional

### A. Composición, objetivos, metodología y plazos

El Consejo Asesor para la Reforma del Sistema Previsional fue creado por Decreto 336, de 17 de marzo de 2006<sup>59</sup>. Sus integrantes fueron Harald Beyer, David Bravo, Axel Christensen, Regina Clark, Alvaro Clarke, Rossana Costa, Martín Costabal, Margarita María Errázuriz, Alejandro Ferreiro, Augusto Iglesias, Alejandra Mizala, Andrea Repetto, Jaime Ruiz-Tagle y Andras Uthoff; y la Presidencia recayó sobre Mario Marcel Cullell. Todos ellos desempeñaron sus funciones ad-honorem.

Su objeto, directo y explícito (art. Primero): elaborar propuestas para reformar el sistema de pensiones establecido en el decreto ley N.º 3.500, de 1980. Propuestas que habrían de estar encaminadas a resolver los principales problemas del sistema vigente e identificar otras medidas complementarias con los que afrontar los retos futuros.

Para la realización de este cometido, y acorde con lo señalado *supra*, el Consejo Asesor debía escuchar a las organizaciones sociales y representantes del mundo laboral, empresarial y de las industrias de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Compañías de Seguros, de ámbito nacional e internacional. Y ello sin olvidar conocer las inquietudes de la calle, la opinión ciudadana.

Para el desarrollo de esta tarea, y para no perderse en el bosque, fueron perfilados y acotados los plazos en los que esta debía llevarse a cabo. Se estableció como fecha tope el 30 de junio de 2006 (tres meses después de su constitución) para la conclusión del informe final con las propuestas de reforma al sistema de pensiones; y como fecha intermedia el 30 de abril de 2006 (apenas un mes y medio después)<sup>60</sup> para la entrega a la Presidenta de la República de un informe de estado de avance, conteniendo los resúmenes de los testimonios de especialistas y actores sociales participantes de las audiencias realizadas y la concreción de los temas que fijarían el proceder del Consejo Asesor.

### B. Trabajos realizados

De acuerdo con los mandatos recibidos, el Consejo Asesor comenzó sus trabajos de manera inmediata. No había tiempo que perder. Fueron numerosas las comparencias realizadas por agentes sociales, empresariales, actores de la industria financiera, institutos de estudio, organismos internacionales y expertos<sup>61</sup>.

Además, este proceso de consulta incluyó una página electrónica a través de la cual todos los ciudadanos pudieron hacer llegar sus contribuciones y obtener información sobre los trabajos realizados<sup>62</sup>.

Junto a ello, también se efectuaron estudios de opinión para captar las percepciones reales de los ciudadanos, yendo a su encuentro, ya que es tradicional que este tipo de debates (próximos a todos, pero vistos en la lejanía) pasen completamente desapercibidos para el conjunto de la sociedad delegando esta función a sus representantes<sup>63</sup>.

Y, por último, se realizaron dos encuentros (el primero, un seminario abierto; y el segundo, un taller de trabajo) con la participación de expertos internacionales en materia de previsión social. Sus fines fueron, de una parte, conocer en detalle experiencias comparadas en aspectos de cobertura, beneficios, costos, competencia de la industria y administración de carteras de inversión de los sistemas de pensiones; y, de otra, obtener la valoración de estos sobre el proceso de reforma del sistema previsional chileno, respectivamente.

En definitiva, un conjunto amplio de acciones (con distinto éxito) a través de las cuales captar las impresiones de los distintos sectores sobre el sistema actual y sus perspectivas e ideas de reforma para el futuro próximo.

Es remarcable, en este sentido, y destaca sobre cualquiera de las otras actividades iniciadas la profundidad y exhaustividad con la que se produjeron las distintas audiencias a los diversos colectivos aportando su diagnóstico, opinión y propuestas<sup>64</sup>.

### C. Conclusiones y propuestas formuladas

Tras esa primera labor de escucha, de aprendizaje y de contacto directo con los numerosos agentes involucrados, esto es, de conocer y percibir las distintas sensibilidades que alberga la protección social, llegó el turno para el Consejo Asesor de lanzar sus propuestas.

Su premisa fue clara, para que el esfuerzo de la reforma tuviera sentido era necesario que esta fuera integral, enfocada al diseño de un sistema de protección social más que una simple colección de perfeccionamientos parciales. Una reforma capaz, en definitiva, de resolver los problemas del sistema presente y asumir los retos futuros.

Los criterios ordenadores para estructurar la reforma previsional fueron los siguientes<sup>65</sup>:

- **Universalidad.** El sistema debe ser capaz de proteger de las contingencias asociadas a la vejez, la invalidez y la sobrevivencia a todos los trabajadores, con independencia de su actividad, dependencia, modalidad contractual y sistema remuneratorio. Los derechos que entregue el sistema deben tener como contrapartida obligaciones que garanticen el compromiso de todas las personas con los principios de este.
- **Autonomía.** A la reforma corresponde asegurar para los trabajadores una situación económica digna en su jubilación, resguardando su autonomía personal. Complementaria a ella se encuentra la solidaridad intrafamiliar.
- **Equidad.** Se otorgarán los mismos beneficios a todos los trabajadores que han realizado un esfuerzo contributivo equivalente, ofreciendo mayores beneficios a quienes realizan un mayor esfuerzo, sin perjuicio de los mecanismos de solidaridad.
- **Equidad de género.** La reforma minimizará la brecha de beneficios entre hombres y mujeres.



- **Solidaridad.** Se protegerá a todos los trabajadores de los riesgos derivados de su condición socioeconómica y de la precariedad de su inserción en el mercado del trabajo. El sistema establecerá los mecanismos necesarios para prevenir la pobreza en la vejez e invalidez, con cargo a recursos provenientes de la sociedad en su conjunto.
- **Eficiencia.** Los beneficios del sistema deben obtenerse a un coste adecuado para los trabajadores y para la sociedad, evitando que su operación y funcionamiento distorsione otros mercados y actividades.
- **Transparencia.** Las ventajas, los requisitos necesarios para obtenerlas y los mecanismos financieros e institucionales en que estos se apoyen deben ser plenamente conocidos por los trabajadores afiliados.
- **Responsabilidad compartida.** La operación del sistema de pensiones es responsabilidad del estado<sup>66</sup>, los administradores y aseguradores privados, los trabajadores y los empleadores, desde los distintos roles asignados.
- **Sostenibilidad.** Se mantendrán los compromisos a través del tiempo.
- **Complementariedad.** El sistema de pensiones será capaz de cumplir sus objetivos de mitigar los riesgos de pérdida de ingresos asociados a la vejez y la invalidez, complementando otras prestaciones de la seguridad social, programas públicos e iniciativas comunitarias orientados a cubrir estados de necesidad producidos por ciertas contingencias sociales y elevar la calidad de vida de los adultos mayores, los inválidos y sus familiares.

Y sus propuestas se ordenaron en las siguientes áreas<sup>67</sup>:

#### 1. *Nuevo pilar solidario*

2. Establecer un nuevo pilar solidario (NPS), con beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencia complementarios a los beneficios del pilar contributivo, financiado con recursos fiscales, que reemplace gradualmente a los actuales programas de pensión asistencial y pensión mínima garantizada.

Los requisitos necesarios para su lucro serían la insuficiencia económica y la residencia.

#### 2. *Cobertura, densidad de cotizaciones y cumplimiento del mandato de cotizar*

3. Establecer la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de todos los trabajadores, eliminando las distinciones entre trabajadores dependientes e

Independientes e implantando gradualmente una serie de mecanismos para hacer efectiva la obligación de cotizar de estos últimos.

- **Acelerar los procesos de cobranza administrativa de cotizaciones declaradas y no pagadas.**
- **Equidad de género**
- **Igualar gradualmente la edad de jubilación de las mujeres con la de los hombres a razón de un mes adicional de edad de jubilación por cada dos meses menos de edad.**
- **Establecer un aporte estatal para mejorar la pensión de las madres, igual a una bonificación devengada por cada hijo nacido vivo. Esta bonificación corresponderá a 12 meses de cotizaciones sobre el ingreso mínimo por cada hijo, beneficiándose todas las mujeres cuya situación socioeconómica las haga elegibles para el nuevo pilar solidario, independientemente de su historia de cotizaciones previsionales.**
- **Competencia y organización de la industria de AFP**
- **Crear mecanismos que permitan separar las funciones ligadas a las operaciones básicas de recaudación, administración de cuentas y redes de sucursales de aquellas que corresponden a la gestión de inversiones o administración de fondos al objeto de permitir un mejor aprovechamiento de las economías de escala reduciendo las barreras a la entrada a la industria.**
- **Considerar la subcontratación amplia de funciones, eliminando las restricciones legales y tributarias que impiden o desincentivan la subcontratación por parte de las AFP de las funciones relacionadas con atención de público en sucursales o administración de cuentas individuales (*back office*).**
- **Competencia y precios**
- **Organizar un mecanismo de licitación de los nuevos afiliados que se incorporan al régimen de capitalización individual. Se propone, en particular, que se asignen los nuevos afiliados que se incorporan durante un período de un año a la administradora que ofrezca la menor comisión a través de un proceso de licitación, permaneciendo estos afiliados en la AFP adjudicataria hasta cumplirse 18 meses desde la fecha de inscripción de los afiliados.**
- **Permitir que las AFP ofrezcan descuentos sobre sus comisiones por permanencia efectiva, aplicable a todos los afiliados de una misma administradora, en base a una permanencia de 18 meses.**
- **Inversión de los fondos de pensiones**
- **Mantener en la Ley solo una estructura esencial, pero simplificada, de elegibilidad de instrumentos y límites de inversión, delegando el desarrollo reglamentario al Ejecutivo, quien podrá modificarlos a través de decretos supremos.**
- **Crear un Consejo Técnico de Inversiones, que recomiende las modificaciones a los límites de inversión, formado por cinco integrantes de perfil técnico, que ejercerán su cargo por períodos fijos de cuatro años.**
- **Pensiones en el pilar contributivo**
- **Facilitar la jubilación anticipada de adultos mayores, reduciendo la tasa de reemplazo mínima exigida a mayor proximidad a la edad legal de jubilación.**
- **Desarrollar una estrategia de mediano plazo de apoyo a los trabajadores mayores que cubra tanto el período previo como posterior a la jubilación, incluyendo una flexibilización de las jornadas de trabajo, la focalización de programas de capacitación, intermediación y reconversión laboral y el desarrollo de una campaña de valoración del trabajador mayor.**
- **Ampliación de pilar voluntario**

- Extender beneficios de Ahorro Previsional Voluntario (APV) a independientes excluidos.
- Eliminar el impuesto único por retiros de APV originados en ahorros que no tuvieron beneficio tributario.
- Crear un marco legal que fomente el desarrollo de planes de pensiones basados en el Ahorro Previsional Voluntario con aportes del empleador (APVC).
- *Educación e información*
  - Crear un fondo para la educación previsional (FPEP), financiado con aportes de las AFP y del estado, destinado a desarrollar iniciativas de promoción, difusión y educación del sistema previsional.
  - Establecer una instancia de inducción previsional al término de la educación

secundaria que incluya un aporte inicial de cargo estatal.

#### 10. Institucionalidad

11. Asignar la administración del Nuevo Pilar Solidario a una institución pública –el Instituto de Previsión Social–, que debe quedar bajo la supervisión de una Intendencia especializada de la Superintendencia de Pensiones.

12. Elaborar una base de datos centralizada, en la cual se integre la historia previsional de cada persona, debiendo estar a disposición de la entidad pública a cargo del pilar solidario y de la Superintendencia de Pensiones a efecto de que puedan realizar análisis, diseño e implementación de políticas y proyecciones de compromisos.

#### 13. Disciplina financiera

14. Desarrollar un modelo actuarial que vincule las definiciones y metas del sistema reformado con tasas de reemplazo y compromisos fiscales.

15. Encargar cada cinco años un estudio actuarial que evalúe el efecto de cambios en las variables demográficas y financieras y el comportamiento de los afiliados sobre las tasas de reemplazo y los compromisos fiscales

Un conjunto amplio, detallado, riguroso y fundamentado de cómo habría de sustentarse la reforma del sistema de protección social.

No obstante, como en el propio informe se encarga de fundamentar el Consejo Asesor, las opiniones y propuestas de este conjunto en nada compromete las decisiones que pudiera tomar el Ejecutivo sobre la materia ni los pronunciamientos que al respecto pudiera adoptar el Congreso Nacional.

El objeto de su participación quedaba claramente delimitado.

### 2.3. Algunos aspectos de la reforma normativa

A pesar de lo señalado *supra*, esto es, el carácter meramente informativo y consultor de la tarea desempeñada por el Consejo Asesor, la reforma legislada (Ley núm. 20255, de 11 de marzo de 2008)<sup>68</sup> incorporaría numerosas de las propuestas realizadas<sup>69</sup>.

La más relevante, la creación de un sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez («sistema solidario»)<sup>70</sup> –art. 1–, financiado con recursos públicos, es decir, por el Estado. Se incluían en este campo, entre otras, la pensión básica solidaria de vejez y el Aporte Previsional Solidario de Vejez<sup>71</sup>.

Los requisitos para acceder a esta pensión básica solidaria de vejez (administrada por el Instituto Nacional de Previsión<sup>72</sup>) se concretaron en los siguientes: no tener derecho a pensión en algún régimen previsional; haber cumplido sesenta y cinco años de edad; integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile<sup>73</sup> y acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos, contados desde que el cumplimiento de los veinte años de edad y siempre que hubiera residido cuatro años en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud<sup>74</sup>.

En igualdad de importancia habrá de situarse la obligación de cotizar al sistema de capitalización individual de los trabajadores independientes, hasta ahora voluntaria.

Junto a ello también se creó la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, integrada por un representante de los trabajadores, uno de los pensionistas, uno de las instituciones públicas, uno de las entidades privadas del sistema de pensiones y un académico universitario que actuará como presidente. Su función no sería otra que informar a la Subsecretaría de Previsión Social y al resto de organismos públicos del sector sobre las evaluaciones que sus representados efectuasen sobre el funcionamiento del sistema, así como proponer estrategias de educación y difusión.

En igual sentido, se puso en marcha un Fondo para la Educación Previsional, con el expreso fin de apoyar financieramente proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones. Si estableció como limitación que al menos el sesenta por ciento de los fondos anuales fuera destina a actividades cuyos beneficiarios no residieran en la Región Metropolitana.

Se crearon, además, la Superintendencia de Pensiones (sucesora de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones); el Instituto de Previsión Social y el Consejo Consultivo Previsional. Esto es, un conjunto de organismos públicos de fiscalización, gestión y asesoramiento que, en buena parte, venían a sustituir entidades ya existentes a las que se les atribuían renovadas competencias<sup>75</sup>.

Y entre cuyas particularidades destaca sobre cualquier otra, su carácter público en materia prestacional. Desandando, en parte, la privatización cuasi completa de etapas previas.

El título III del texto legal se ocupó de introducir normas sobre equidad de género y para los afiliados más jóvenes (bonificación de cotización por cada hijo nacido vivo; compensación económica entre el matrimonio en caso de separación o divorcio; bonificación a la cotización de los trabajadores menores de treinta y cinco años...)<sup>76</sup>.

Siguieron, en otro orden de cosas, múltiples ajustes en cuestiones de cotización, actuaciones permitidas a las AFPs, límites asociados a estas, creación de un Consejo Técnico de Inversiones nivel voluntario, aspectos sobre la comercialización de los productos de las AFPs y sus cargos directivos, licitaciones públicas para adjudicar el servicio de administración de las cuentas de capitalización individual a las personas que se afiliasen al sistema en los veinticuatro meses siguientes a la adjudicación, capacitación profesional de los asesores previsionales, impuestos sobre la renta, de la Ley de Seguros, de la Ley de Bancos...<sup>77</sup>.

Constituyó, en definitiva, una reforma de calado<sup>78</sup>. Que no supuso, ni mucho menos, un cambio de modelo, ya que persistía y se afianzaba con



significativas mejoras en diversos aspectos la fórmula del sistema de capitalización individual instaurada en la década de los 80<sup>79</sup>). Es decir, se reforzaba el papel de esta mecánica en el bloque contributivo del régimen prestacional<sup>80</sup>.

No obstante, con ella se robustecía también de manera notable el rol del Estado en el modelo, asumiendo una participación más preponderante, dando cobertura no contributiva a un mayor colectivo y asumiendo mediante los diferentes organismos creados una intervención hasta ahora desatendida o colateral<sup>81</sup>.

Sin dejar de hacer mención del interés mostrado ahora para con los ciudadanos<sup>82</sup>, que dispondrían de diversas actuaciones para una formación e información más completa sobre una materia extremadamente compleja<sup>83</sup>, sin que, no obstante, tuviera una gran incidencia<sup>84</sup>.

Son numerosas las ventajas que la reforma aporta, no exenta, sin embargo, de otros tantos problemas y retos<sup>85</sup>.

### III. BIBLIOGRAFÍA

ALDECOA, J. A., y VALERO, D., «Los efectos de la crisis económica en los sistemas de pensiones», *Boletín de Estudios Económicos*, Vol. LXVIII, núm. 210 (2013).

BERSTEIN, S., FUENTES, O., y TORREALBA, N., «Sistema de pensiones de capitalización individual: ¿Cómo mitigar riesgos?», *Documentos de trabajos de la Superintendencia de Pensiones*, núm. 35 (2010).

BUSTAMANTE, J., «Evolución del sistema chileno de pensiones», en Vv. AA., *AFP Chile 18 años: Logros y desafíos*, CIEDESS, Santiago de Chile, 2000.

CARREÑO LARA, M.<sup>a</sup> L., *Las tendencias de reforma a los sistemas previsionales en América Latina: el sistema de reparto versus el sistema de capitalización individual*, documento original, Santiago de Chile, 2009.

CIEDSS: *Modernización de la Seguridad Social en Chile. 30 años. 1980-2009*, Santiago de Chile, 2010.

– *Análisis y propuestas para incentivar la cotización de los trabajadores al sistema de pensiones chileno*, Subsecretaría de Previsión Social, Santiago de Chile, 2014.

CORBO, V., «Marco de referencia», en Vv. AA., *AFP Chile 18 años: Logros y desafíos*, CIEDESS, Santiago de Chile, 2000.

COSTA REYES, A., «¿Reformar las pensiones de nuevo? Cambio o desconfiguración», *NREDT*, núm. 198 (2017).

DEVESA CARPIO, J. E., DEVESA CARPIO, M., DOMÍNGUEZ FABIÁN, I., ENCINAS GOENECHEA, B., MENEU GAYA, R., *La implantación de un Sistema de cuentas noacionales en España. Efectos sobre el sistema de seguridad social*, Instituto Santalucía, Madrid, 2017.

ELTER, D., *Sistema de AFP chileno. Injusticia de un modelo*, LOM, Santiago de Chile, 1999.

GAJEWSKI, R., y POBLETE, C., «El derecho a la Seguridad Social y el sistema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia contenido en el D.L. N.º 3.500, de 1980, a la luz de la reforma previsional», en Vv. AA., *Reforma previsional*, (CIFUENTES LILLO, H., coord.), Santiago de Chile, 2008.

GÓMEZ-RUBIO, C., *et altri*: «Jubilación en Chile: Vivencias y percepciones de mujeres jubiladas por el sistema privado de pensiones», *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, Vol. 15, núm. 3 (2016).

GUZMÁN, P., «El fracaso y el éxito de las AFP», *Le Monde diplomatique*, 2015.

LARRAÍN VILLANUEVA, F., «El sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos constitucionales», *Revista Chilena de Derecho*, vol. 39, núm. 2 (2012).

LARRAÑAGA, O., «Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica», en Vv. AA., *Las nuevas políticas de protección social en Chile* (LARRAÑAGA, O., y CONTRERAS, D., ed.), Santiago de Chile, 2010.

MAMANI CARLO, A. H., y GARAY VILLEGAS, S., «Las implicancias de los actuales sistemas previsionales basados en cuentas de capitalización individual, análisis del caso chileno», *Estudios Sociales*, núm. especial, vol. 18, núm. 36 (2010).

MARTNER F., G. D., «Reformas al sistema de pensiones y pensión básica garantizada en Chile», *Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 9 (2007).

MESA-LAGO, C., «Protección social en Chile: Reformas para mejorar la equidad», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127 (2008), núm. 4.

– «Reformas estructurales y Re-reformas de pensiones, y sus efectos en el bienestar social: El caso de Chile», *Política y Sociedad*, Vol. 52, núm. 3 (2013).

MIRANDA PINTO, J., *Proyección de pensión personalizada en Chile: evaluación de su impacto en la decisión de jubilación*, Superintendencia de Pensiones, Santiago de Chile, 2012.

MORALES RAMÍREZ, M.<sup>a</sup> A., «Los procesos de reformas y modificaciones en los sistemas de capitalización individual en América Latina», *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 21 (2015).

RIVADENEIRA MARTÍNEZ, C. A., «El sistema privado de pensiones chileno: un modelo injusto, riesgoso e insuficiente para el afiliado; un muy buen negocio para los grandes capitales», Ponencia al XX Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Santiago de Chile, 2012.

– «El sistema privado de pensiones chileno: pobreza para el trabajador y riqueza para los grupos económicos a cargo de las entidades gestoras», *RGDTySS*, núm. 33 (2013).

RULLI, M., «¿Construyendo castillos en la arena? La política de la Seguridad Social: las reformas de pensiones en Chile (1981-2008) y Argentina (1993-2008)», *Revista Opera*, núm. 10 (2010).

TITZE, M., «El efecto de la reforma previsional en las pensiones. Algunas ilustraciones», en Vv. AA., *AFP Chile 18 años: Logros y desafíos*, CIEDESS, Santiago de Chile, 2000.

SCHMIDT-HEBBEL, K., «La contribución de la reforma de pensiones al desarrollo económico», en Vv. AA., *AFP Chile 18 años: Logros y desafíos*, CIEDESS, Santiago de Chile, 2000.

SUPERINTENDENCIA AFP: *El sistema chileno de pensiones*, 4.<sup>a</sup> ed., Santiago de Chile, 1998.

– *El sistema chileno de pensiones*, 7.<sup>a</sup> ed., Santiago de Chile, 2010.

UTHOTT, A., *La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001.

– *Reforma al sistema de pensiones chileno*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2011.

VV. AA., *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile. V. I. Diagnóstico y propuestas de reforma. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional*, Santiago de Chile, 2006.

---

## FOOTNOTES

---

1

Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, núm. 20, de 28 de septiembre de 2016, pp. 2-3.

2

Los fines perseguidos en modo alguno son nuevos, sino que estos ya fueron fijados en el año 1995. Recuérdese sobre este particular que la aprobación por el Pleno de la Cámara del texto aprobado por la Comisión de Presupuestos sobre la base del Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse, así como votos particulares, aludía a la necesidad de garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones y evitar mayores déficits públicos en el Presupuesto del Estado ( *BOCG –Congreso de los Diputados–*, núm. 134, de 12 de abril de 1995, p. 3).

Durante el transcurso de estos más de veinte años, y con el foco en el cumplimiento de tales objetivos, han sido muchas las reformas realizadas, las recomendaciones implementadas y las acciones acometidas. Sin embargo, la realidad es manifiesta y en el momento presente todo apunta a que todavía queda un largo trecho de modificaciones normativas con el que intentar paliar la situación económica del sistema de pensiones.

Los pasos intermedios son conocidos (no corresponde ahora realizar una aproximación histórica sobre estos) y sus resultados también, no siendo aquellos tan fructíferos como lo esperado. Quizá ello coadyuve a que las medidas a acometerse en el futuro inmediato o mediato sean más contundentes.

3

Cfr. Intervenciones de las señoras VILLALOBOS TALERÓ, PEREA I CONILLAS Y ESPAÑA REINA en la Sesión de constitución de la Comisión permanente de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, DS –Congreso de los Diputados–, núm. 20, cit., pp. 2-3.

4

Desde principios del mes de abril del año 2017 y hasta el momento en que se redactan estas páginas no se ha vuelto a reunir la Comisión permanente, de lo que no se infiere directamente que sus señorías no estén manteniendo reuniones y realizando los trabajos oportunos (¿públicos?) para arribar a buen fin, por lo que todo hace pensar que quizá los esfuerzos no se están produciendo con toda la intensidad que se debiera en una cuestión de tantísima trascendencia para el conjunto de la sociedad española. O al menos, como se apunta, no se están llevando a cabo con trascendencia pública.

5

Este es al menos el deseo, fácil de resquebrajarse. Más si como se lee en los días en los que se redactan estas páginas los medios de comunicación recogen diferentes titulares sobre el sistema de pensiones que llevan al desaliento o escenifican su agonía: «El Tesoro prestará 15.000 millones a la Seguridad Social para pagar las pensiones» (<http://www.lavanguardia.com/economia/20180108/434166247428/tesoro-prestamo-15000-millones-seguridad-social-pensiones.html>) y

<http://www.expansion.com/economia/2018/01/08/5a53631ee5fdeaad778b4648.html>).

6

Cfr. F. J. HIERRO: «Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Pacto de Toledo ( [Sesiones 1 a 5](#) ) ( [Sesiones 6 a 10](#) ) ( [Sesiones 11 a 15](#) ) ( [Sesiones 16 a 20](#) ) y ( [Sesiones 21 a 24](#) )», *NREDT*, núms. 195, 196, 198, 199 y 202 (2017), BIB 2017/496, 828, 11217, 12372 y 13268, respectivamente.

7

Aunque algunas de estas ideas han tenido más repercusión mediática que otras, de especial relevancia han sido las tesis defendidas por el Secretario General del PSOE a primeros del mes de enero. Aboga por la creación de nuevos impuestos finalistas que afectarían a la banca. Uno de ellos sería una tasa a las transacciones financieras. El segundo, un «nuevo impuesto extraordinario a la banca» (<http://www.elmundo.es/espana/2018/01/09/5a54874c268e3e2c6e8b45cd.html>)

Además de estas nuevas cargas impositivas, del recurso directo al gravamen, las medidas socialistas incluirían la derogación de la reforma del año 2013 y el incremento salarial para todos los trabajadores, autónomos y funcionarios ([https://politica.elpais.com/politica/2018/01/09/actualidad/1515485799\\_958744.html](https://politica.elpais.com/politica/2018/01/09/actualidad/1515485799_958744.html)).

Seguidas por la réplica del Gobierno a favor de una reforma en el cálculo de la cuantía de la pensión de jubilación dando posibilidad al administrado de

elegir sus mejores bases de cotización de entre todas las de su carrera profesional (<http://www.lavanguardia.com/economia/20180116/4457299004/pension-vida-laboral.html>).

Ninguna de estas acciones había sido planteada hasta el momento en el seno de la Comisión Seguimiento y Evaluación por los grupos parlamentarios Socialista y Popular, ocupada e interesada aquella hasta la primavera del año 2017 (no se han producido más sesiones tras aquella de abril de 2017) en escuchar la opinión de los técnicos y de los expertos más que en albergar las propuestas directas y expresas de los grupos políticos.

Quizá haya llegado el momento de que las distintas fuerzas con representación en las Cámaras, debidamente instruidas con las comparencias realizadas, se posicionen a favor o en contra de determinadas actuaciones. Esto es, de seguir caminando porque el trecho que se presenta es largo y abrupto. Y las posiciones de los grupos políticos además se muestran, en principio y desde los ojos del observador ajeno, alejadas.

---

8

Para J. E. DEVESA CARPIO, M. DEVESA CARPIO, I. DOMÍNGUEZ FABIÁN, B. ENCINAS GOENECHEA y R. MENEU GAYA: *La implantación de un Sistema de cuentas nocionales en España. Efectos sobre el sistema de seguridad social*, Instituto Santalucía, Madrid, 2017, pp. 7-8 (el acceso a este documento se puede realizar, entre otros recursos, a través del siguiente enlace: <https://institutosantalucia.es/wp-content/uploads/2017/11/estudio-sobre-el-modelo-de-cuentas-nocionales-en-espana.pdf>), las cuentas nocionales introducen la lógica de la capitalización en el sistema de reparto, ya que las prestaciones se calculan de acuerdo a las cotizaciones pagadas por el contribuyente y a la esperanza de vida restante al jubilarse el mismo, aplicándose una fórmula actuarial,

Según estos autores, un sistema de Cuentas Nocionales es una forma especial de designar a un sistema de pensiones basado en el sistema financiero de reparto y que, además, es de aportación definida. Señalan bastantes similitudes con el actual sistema español, en cuanto que es de reparto, si bien la diferencia fundamental es que el actual es de prestación definida.

No hay que confundir, sostienen, el sistema de Cuentas Nocionales con el de capitalización, ya que solo guarda una lejana relación en el sentido de que ambos suelen utilizar herramientas financiero-actuariales similares; por ejemplo, la capitalización financiera de las aportaciones efectuadas, y las ecuaciones de equivalencia actuarial entre las aportaciones realizadas por el cotizante y las prestaciones que recibirá dicho cotizante a partir de su jubilación.

Sin embargo, insisten en que el sistema de Cuentas Nocionales es un sistema de reparto, donde las cotizaciones realizadas cada año por los cotizantes van destinadas al pago de las pensiones de los pensionistas de ese mismo periodo. Los cotizantes, por tanto, no tienen sus aportaciones en un fondo propio, por lo que este sistema nunca puede considerarse como un sistema de capitalización. De igual manera, la cuenta de cada cotizante no es real, solo es virtual, ya que las cotizaciones no son depositadas realmente en una cuenta ni se invierten en el mercado financiero ni, por tanto, se benefician de la rentabilidad que pudiera obtenerse de su inversión; de ahí el nombre de cuenta nocional o virtual o teórica.

Para poder conocer la pensión que corresponderá a cada individuo, primero se tendrá que calcular el fondo acumulado, como consecuencia tanto de las cotizaciones efectuadas por el individuo, como de los rendimientos teóricos (virtuales o ficticios, según como se prefiera denominar) hasta el momento de su jubilación; y, posteriormente, habrá que utilizar un factor de conversión –de carácter actuarial– para transformar ese fondo acumulado en la cuantía de la renta vitalicia que le corresponda.

Cfr. J. A. ALDECOA y D. VALERO: «Los efectos de la crisis económica en los sistemas de pensiones», *Boletín de Estudios Económicos*, Vol. LXVIII, núm. 210 (2013), p. 520.

---

9

Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, núm. 59, de 29 de noviembre de 2016, pp. 19 a 29.

---

10

Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, núm. 116, de 9 de febrero de 2017, pp. 2 y ss.

---

11

Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, núm. 169, de 22 de marzo de 2017, pp. 17 y ss.

---

12

Sobre las ventajas e inconvenientes del sistema de cuentas nocionales, cfr. J. E. DEVESA CARPIO, M. DEVESA CARPIO, I. DOMÍNGUEZ FABIÁN, B. ENCINAS GOENECHEA y R. MENEU GAYA: *La implantación de un Sistema de cuentas nocionales en España. Efectos sobre el sistema de seguridad social*, Instituto Santalucía, cit., pp. 9 a 11.

---

13

Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, núm. 66, de 1 de diciembre de 2016, pp. 2 y ss.

---

14

La explicación ofrecida por el profesor sobre las cuentas nocionales es que introducen una capa actuarial, un equivalente actuarial, sobre un sistema de reparto que nunca deja de ser de reparto.

---

15

Cfr. *DS –Congreso de los Diputados–*, núm. 107, de 2 de febrero de 2017, pp. 2 y ss.

---

16

Cfr. *DS –Congreso de los Diputados–*, núm. 111, de 7 de febrero de 2017, pp. 22 y ss.

---

17

Cfr. *DS –Congreso de los Diputados–*, núm. 112, de 8 de febrero de 2017, pp. 2 y ss.

---

18

Cfr. *DS –Congreso de los Diputados–*, núm. 158, de 15 de marzo de 2017, pp. 2 y ss.

---

19

Cfr. *DS –Congreso de los Diputados–*, núm. 120, de 15 de febrero de 2017, pp. 2 y ss.

---

20

Cfr. *DS –Congreso de los Diputados–*, núm. 111, cit., pp. 22 y ss.

---

21

Cfr. *DS –Congreso de los Diputados–*, núm. 114, de 8 de febrero de 2017, pp. 2 y ss.

---

22

Cfr. *DS –Congreso de los Diputados–*, núm. 120, de 15 de febrero de 2017, pp. 25 y ss.

---

23

De manera excepcional, y por eso singularmente llamativa, se plantea la transición desde el sistema de reparto hacia un sistema de capitalización, cfr. la intervención del señor DIEZ NICOLÁS (sociólogo y demógrafo), *DS –Congreso de los Diputados–*, núm. 194, de 5 de abril de 2017, p. 7.

---

24

Cfr. *DS –Congreso de los Diputados–*, núm. 66, cit., p. 8.

---

25

Cfr. *DS –Congreso de los Diputados–*, núm. 194, de 5 de abril de 2017, p. 10.

---

26

Cfr. *BOCG –Congreso de los Diputados–*, núm. 18, de 21 de septiembre de 2016, p. 15.

---

27

Cfr. *DS –Congreso de los Diputados–*, núm. 16, de 22 de noviembre de 2016, p. 47.

---

28

Cfr. *BOCG –Congreso de los Diputados–*, núm. 62, de 1 de diciembre de 2016, pp. 12-13.

---

29

Una crítica a la posibilidad de la obligatoriedad de estos sistemas mixtos, A.COSTA REYES: «¿Reformar las pensiones de nuevo? Cambio o desconfiguración»,

30

Cfr. K. SCHMIDT-HEBBEL: «La contribución de la reforma de pensiones al desarrollo económico», en Vv. AA., *AFP Chile 18 años: Logros y desafíos*, CIEDESS, Santiago de Chile, 2000, pp. 121 y ss., indicando cómo el reemplazo de un sistema estatal de reparto por un sistema privado de capitalización individual tiene efectos sobre cuatro dimensiones de la economía: las finanzas públicas; el desarrollo del mercado de capitales; el desarrollo del mercado de trabajo y el ahorro, la productividad y el crecimiento económico.

Sus conclusiones son palmarias, las reformas de pensiones contribuyen, en lo fiscal-financiero, a desactivar la «bomba del tiempo de los sistemas tradicionales de pensiones», la crisis que vendría en el futuro al tener una población cada vez más envejecida y que llevaría, básicamente, a que los sistemas de reparto reventaran debido a que nos son sostenibles financieramente.

En el plano de la economía política, los sistemas de pensiones privados de capitalización individual están mucho más capacitados para resistir las demandas de grupos especiales de interés o la expropiación de los derechos previsionales por el *establishment* político.

Por último, las reformas de los sistemas de pensiones contribuyen a elevar los niveles de eficiencia, crecimiento y bienestar de la población.

31

Cfr. P. GUZMÁN: «El fracaso y el éxito de las AFP», *Le Monde diplomatique*, 2015, p. 13, quien recoge que la tasa de reemplazo apenas es de un tercio. Situación que se verá agravada en el futuro por cuanto las rentabilidades futuras a nivel nacional (Chile) e internacional no serán como lo fueron en el pasado. Su propuesta es recuperar un sistema de pensiones basado en los principios de la Seguridad Social, la solidaridad y la universalidad de la cobertura. Un modelo de reparto y financiamiento tripartito.

Sobre el movimiento social contra las AFP, cfr. <https://coordinadoranomasafp.cl/wp/> (Coordinadora Nacional de Trabajadores NO+AFP).

32

Contenido una relación de aspectos positivos y negativos, cfr. M.ª L. CARREÑO LARA: *Las tendencias de reforma a los sistemas previsionales en América Latina: el sistema de reparto versus el sistema de capitalización individual*, documento original, Santiago de Chile, 2009, pp. 120 y ss. (<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/106912>), refiriéndose a la superación de las inseguridades del sistema de reparto, la eliminación de la influencia política sobre los fondos de pensiones, la libertad de los administrados, el desarrollo del mercado de capitales, el aumento de la cobertura y la reducción del gasto estatal como elementos en positivo; y a la baja cuantía de las pensiones, la escasa minoración del gasto público, el rácano incremento del empleo, la posición dominante y abusiva de las AFPs (con altas comisiones y bajas coberturas) como elementos en negativo.

33

Actuando como precursor de este tipo de sistemas en Latinoamérica, cfr. A. H. MAMANI CARLO y S. GARAY VILLEGAS: «Las implicancias de los actuales sistemas previsionales basados en cuentas de capitalización individual, análisis del caso chileno», *Estudios Sociales*, núm. especial, vol. 18, núm. 36 (2010), p. 82.

En este sentido, cfr. C. MESA-LAGO: «Reformas estructurales y Re-reformas de pensiones, y sus efectos en el bienestar social: El caso de Chile», *Política y Sociedad*, Vol. 52, núm. 3 (2013), p. 721, quien señala que este sistema de capitalización comenzó con Chile en 1981, el pionero, y terminó con Rumanía en 2008. 23 países realizaron algún tipo de privatización de pensiones, 13 de ellos en América Latina y diez en Europa Central y Oriental.

Sobre la frustración del modelo en Ecuador y Nicaragua, cfr. M.ª A. MORALES RAMÍREZ: «Los procesos de reformas y modificaciones en los sistemas de capitalización individual en América Latina», *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 21 (2015), p. 153.

34

Cfr. D. ELTER: *Sistema de AFP chileno. Injusticia de un modelo*, LOM, Santiago de Chile, 1999, p. 88.

35

Cfr. Ministerio de Planificación: *Informe de política social 2011*, Santiago de Chile, 2011, pp. 14 y ss. El acceso electrónico a este documento se puede realizar, entre otros lugares, a través del siguiente enlace: [http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ipos/pdf/ipos\\_2011\\_poblacion.pdf](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ipos/pdf/ipos_2011_poblacion.pdf).

36

Cfr. O. LARRAÑAGA: «Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica», en Vv. AA., *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, (O. LARRAÑAGA y D. CONTRERAS, ed.), Santiago de Chile, 2010, p. 21.

37

Existían más de 30 Cajas de Previsión, distintas entre sí y con requisitos y beneficios diferentes, cfr. M. TITZE: «El efecto de la reforma previsional en las pensiones. Algunas ilustraciones», en Vv. AA., *AFP Chile 18 años: Logros y desafíos*, cit., p. 135.

---

38

Cfr. J. BUSTAMANTE: «Evolución del sistema chileno de pensiones», y V. CORBO: «Marco de referencia», en Vv. AA., *AFP Chile 18 años: Logros y desafíos*, cit., pp. 89 y 118, respectivamente.

---

39

Cfr. D. ELTER: *Sistema de AFP chileno. Injusticia de un modelo*, cit., pp. 85 a 90.

Como sintéticamente ha señalado un sector de la doctrina científica, «el sistema previsional previo al establecido en 1980 era discriminatorio, ineficiente y expropiatorio», cfr. F. LARRAÍN VILLANUEVA: «El sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos constitucionales», *Revista Chilena de Derecho*, vol. 39, núm. 2 (2012), p. 550.

---

40

Cfr. D. ELTER: *Sistema de AFP chileno. Injusticia de un modelo*, cit., pp. 85-86.

---

41

Cfr. O. LARRAÑAGA: «Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica», en Vv. AA., *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, cit., p. 24.

---

42

Que esta transformación estructural y radical fuera posible se explica en exclusiva por la coexistencia del mandato del régimen militar, esto es, por la ausencia real de actores sociales y políticos opuestos a la misma o que pudieran manifestarse en su contra, cfr. M. RULLI: «¿Construyendo castillos en la arena? La política de la Seguridad Social: las reformas de pensiones en Chile (1981-2008) y Argentina (1993-2008)», *Revista Opera*, núm. 10 (2010), p. 31 ([www.redalyc.org/articulo.oa?id=67522631003](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67522631003)).

Sobre el papel jugado en esta reforma por el Banco Mundial, cfr. A. UTHOFF: *Reforma al sistema de pensiones chileno*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2011, pp. 9-10.

---

43

*Diario Oficial* de 13 de noviembre (<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7147>).

El acceso a este documento se puede realizar, entre otros lugares, mediante el siguiente enlace Web: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7147&tipoVersion=0>.

Acerca de la falta de adecuación constitucional de esta norma, cfr. R.GAJEWSKI y C. POBLETE: «El derecho a la Seguridad Social y el sistema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia contenido en el D.L. N.º 3.500, de 1980, a la luz de la reforma previsional», en Vv. AA., *Reforma previsional*, (H. CIFUENTES LILLO, coord.), Santiago de Chile, 2008, p. 14.

Cuestionándose también esa sujeción a la norma suprema, cfr. F. LARRAÍN VILLANUEVA: «El sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos constitucionales», cit., pp. 546 y ss., si bien llegando a conclusiones contrarias.

---

44

Más de dos tercios de los ocupados del antiguo sistema se trasladaron al modelo AFP.

Sobre las diferentes razones de por qué aconteció esta mutación, cfr. D. ELTER: *Sistema de AFP chileno. Injusticia de un modelo*, cit., pp. 106 a 109, aludiendo fundamentalmente a la menor cotización exigida por el nuevo sistema frente al anterior, favoreciendo un importante aumento de la remuneración líquida para los trabajadores. A lo que se unía el descontento generalizado de la población con el modelo antiguo y la fuerte campaña institucional promoviendo el sistema AFP.

En este sentido, cfr. SUPERINTENDENCIA AFP: *El sistema chileno de pensiones*, 4.ª ed., Santiago de Chile, 1998, pp. 31-32 y 38.

---

45

Llama poderosamente la atención que quedaran exceptuados de esta nueva fórmula el personal incluido en los regímenes de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile que continuaron sujetos a los mismos, y de que nunca se llevara a cabo la encomienda de que en el plazo de ciento ochenta días se propusiera un proyecto de ley destinado a determinar cómo efectuar la correspondiente integración de estos colectivos (art. 96 del Decreto-Ley 3500).

De significativo ha sido tildado por la literatura chilena, cfr. D. ELTER: *Sistema de AFP chileno. Injusticia de un modelo*, cit., p. 94.

Crítico también con esta distinción, cfr. C. A. RIVADENEIRA MARTÍNEZ: «El sistema privado de pensiones chileno: pobreza para el trabajador y riqueza para los grupos económicos a cargo de las entidades gestoras», *RGDTySS*, núm. 33 (2013), p. 4.



---

46

Advertiendo sobre la dificultad de alcanzar este período de cotización, cfr. C. MESA-LAGO: «Protección social en Chile: Reformas para mejorar la equidad», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127 (2008), núm. 4, p. 435 (file:///C:/Users/USUARIO/Dropbox/00\_Publicaciones/2017\_/04\_Pensiones\_Chile/Doc\_trabajo/Sistema\_pensiones\_Chile\_articulos\_estudios/2008\_s4\_mesa-Lago.pdf).

---

47

Sobre el mercado de la administración de los Fondos de Pensiones, cfr. A. UTHOTT: *La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001, pp. 21-22.

---

48

Como ha señalado algún autor, las principales características de este modelo es la capitalización individual, la administración privada de los Fondos, la libre elección de la Administradora y la regulación y supervisión estatal, cfr. J. BUSTAMANTE: «Evolución del sistema chileno de pensiones», en Vv. AA., *AFP Chile 18 años: Logros y desafíos*, cit., p. 89.

---

49

El afiliado no puede optar por esta alternativa si la renta mensual vitalicia a convenirse fuese inferior a la pensión mínima.

---

50

Una explicación esquemática sobre las distintas modalidades de pago de la pensión (renta vitalicia, retiro programado, renta temporal con renta vitalicia diferida o renta vitalicia inmediata con retiro programado), C. A. RIVADENEIRA MARTÍNEZ: «El sistema privado de pensiones chileno: un modelo injusto, riesgoso e insuficiente para el afiliado; un muy buen negocio para los grandes capitales», Ponencia al XX Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Santiago de Chile, 2012, original fotocopiado, pp. 4-6, y «El sistema privado de pensiones chileno: pobreza para el trabajador y riqueza para los grupos económicos a cargo de las entidades gestoras», cit., pp. 10 y ss.

---

51

Sobre lo que se califica como amplio margen de participación del individuo en este sistema (libertad para escoger la AFP, para trasladarse a otra, para elegir entre los distintos tipos de Fondos...), cfr. CIEDSS: *Modernización de la Seguridad Social en Chile. 30 años. 1980-2009*, Santiago de Chile, 2010, p. 384.

---

52

Cfr. O. LARRAÑAGA: «Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica», en Vv. AA., *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, cit., pp. 33-34, quien señala las lagunas en las cotizaciones, fruto de episodios de desempleo y empleos informales sin cotización, como origen directo de que las pensiones resultantes en el nuevo modelo fueran significativamente inferiores a las previstas. Las proyecciones a futuro eran incluso más desalentadoras (en el 2020 alrededor del sesenta por ciento de los pensionistas de las AFP no alcanzaría a obtener una pensión autofinanciada de cuantía igual o superior a la pensión mínima; y dos terceras partes de estos no alcanzarían la garantía estatal debido a la insuficiencia de cotizaciones realizadas –recuérdese, veinte años o más cotizados–).

---

53

Cfr. C. A. RIVADENEIRA MARTÍNEZ: «El sistema privado de pensiones chileno: pobreza para el trabajador y riqueza para los grupos económicos a cargo de las entidades gestoras», cit., pp. 36 y ss.

---

54

Cifra que se sitúa alrededor del sesenta por ciento de los pensionistas, cfr. G. D. MARTNER F., «Reformas al sistema de pensiones y pensión básica garantizada en Chile», *Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 9 (2007), p. 39.

En esta misma línea, cfr. S. BERSTEIN, O. FUENTES y N. TORREALBA: «Sistema de pensiones de capitalización individual: ¿Cómo mitigar riesgos?», *Documentos de trabajos de la Superintendencia de Pensiones*, núm. 35 (2010), p. 4 y A. UTHOFF: *Reforma al sistema de pensiones chileno*, cit., p. 15.

A. H. MAMANI CARLOY S. GARAY VILLEGAS: «Las implicancias de los actuales sistemas previsionales basados en cuentas de capitalización individual, análisis del caso chileno», cit., pp. 85-86, sitúan la pensión promedio en el año 2005 en 247 US y la línea de pobreza en 332 dólares.

---

55

A. UTHOTT: *La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes*, cit., p. 35.

---

56

Pese a que la reducción del gasto público se había vociferado como una de las ventajas del sistema de capitalización individual.

---

57

Aludiendo a un mayor número de inconvenientes, cfr. M.<sup>a</sup> A. MORALES RAMÍREZ: «Los procesos de reformas y modificaciones en los sistemas de capitalización individual en América Latina», cit., p. 158, recogiendo la baja densidad y cobertura de cotizaciones, altos costes de administración, falta de competencia entre administradoras, altas comisiones, discriminación de la mujer....

Sin olvidar los efectos que la crisis económica vivida con posterioridad desplegaría sobre los sistemas de capitalización con una profunda caída de rentabilidad de los activos, cfr. J. A. ALDECOA Y D. VALERO: «Los efectos de la crisis económica en los sistemas de pensiones», cit., pp. 521-522 y 524 y ss.

---

58

Palabras de S.E. la presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, en ceremonia de Constitución del Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional recogidas en Vv. AA., *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile. V. I. Diagnóstico y propuestas de reforma. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional*, Santiago de Chile, 2006, p. 5.

El acceso a este documento se puede realizar, entre otros lugares, a través el siguiente enlace Web: <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>.

---

59

Diario Oficial de 24 de junio (<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=250822>).

---

60

La urgencia dada a estos trabajos denota con claridad el interés despertado en el nuevo ejecutivo para solventar los graves problemas a los que debía enfrentarse el sistema previsional.

---

61

En este ciclo de audiencias, 49 en total y que se extendió por un mes completo, participaron 73 organizaciones y 242 personas. Entre las organizaciones, por citar solo algunas, Agrupación Empleados Públicos por Reparación Daño Previsional, Agrupación Nacional de Trabajadores de Universidades Estatales, Asociación Nacional de Empleados Fiscales, Confederación Nacional de Empleados Municipales de Chile, Central Unitaria de Trabajadores, Central Autónoma de Trabajadores, Asociación Chilena de Organizaciones de Ferias Libres, Asociación Nacional de Abogados Laboralistas, Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile, Confederación Nacional de Taxisistas de Chile, Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas, Centro de Estudios de La Mujer, Comité Sindical de Mujeres, Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiadas de Chile, ONG Corporación de Desarrollo, Asociación de AFP, Asociación de Bancos, Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos de Chile A.G.,...

La relación completa de agentes participantes y el texto completo de estas intervenciones se puede encontrar en: Vv. AA., *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile. V. II. Consulta Ciudadana. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional*, Santiago de Chile, 2006, pp. 17 y ss. (<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>).

---

62

La página electrónica, concebida como un medio de intercambio directo de información con la ciudadanía, incluyó documentación relevante sobre el trabajo del Consejo, las presentaciones entregadas en las audiencias y una sección interactiva a través de la cual las personas pudieron formular preguntas, entregar sus planteamientos y responder una encuesta sobre materias previsionales.

Ampliamente, cfr. Vv. AA., *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile. V. II. Consulta Ciudadana. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional*, cit., pp. 611 y ss.

Sin embargo, no puede sostenerse que su empleo fuera un éxito ni mucho menos que despertara interés para los ciudadanos impulsado desde la Presidencia de la República. Solo 18.800 usuarios visitaron la página y alrededor únicamente de 900 personas respondieron las preguntas de la encuesta incluida en la página. Nótese que la población chilena superaba en el año 2006 los dieciséis millones de habitantes.

---

63

Estos estudios abordaron no solo los aspectos de vejez, sino también la percepción de los chilenos respecto de otros riesgos sociales, la capacidad del sistema previsional para mitigarlos y su actitud frente a los temas de debate.

El grupo de trabajo revisó un conjunto de encuestas y estudios cualitativos realizados en los cinco años inmediatamente anteriores y producto de este trabajo previo de acordó encargar dos estudios de opinión. El primero es un estudio cualitativo, que abarcó las siguientes materias:

- Imaginario sobre la vejez, expectativas de vida y de calidad de vida.
- Disposición al ahorro y a formas de captación de recursos para previsión social.
- Aspiraciones de beneficios que entregue el sistema.
- Confianza en la industria previsional.
- Percepciones y actitudes de las personas frente a alternativas de reforma.

El segundo es un estudio de carácter cuantitativo, cuyo propósito fue identificar la opinión de la ciudadanía frente a los siguientes temas:

- Visión de la vejez.
- Importancia y preocupación de la jubilación para los chilenos.
- Expectativas sobre la vejez/Los años dorados.
- Expectativas intergeneracionales.
- Sistema de pensiones/Derechos y obligaciones.
- Evaluación del sistema de pensiones y AFP/INP.

Finalmente, el Servicio Nacional del Adulto Mayor, SENAMA, realizó un breve estudio de carácter cualitativo que consideró temas propuestos por el Consejo, particularmente orientado a conceptualizar, desde el discurso social de los propios adultos mayores, incluyendo visiones desde la ruralidad, perspectiva de género y sesgo étnico. Las conceptualizaciones se refieren a términos como:

- «Vejez digna».
- «Pensión justa».
- Previsión y protección social.
- «Calidad de vida».

Con detalle, cfr. Vv. AA., *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile. V. II. Consulta Ciudadana. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional*, cit., pp. 617 y ss.

---

64

Como fruto de este extenso trabajo resultaron interesantes diagnósticos. cfr. de manera gráfica, sintetizando temas, propuestas e impulsores, Vv. AA., *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile. V. II. Consulta Ciudadana. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional*, cit., pp. 572 y ss.

---

65

Cfr. Vv. AA., *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile. V. I. Diagnóstico y propuestas de reforma. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional*, cit., pp. 94-95.

---

66

Le corresponden a este, la responsabilidad última de la integridad del sistema y de su capacidad de cumplir con las garantías que establece la Constitución. Debe contar para ello con las facultades ejecutivas, de gestión, fiscalizadoras, regulatorias, así como con las estructuras y los recursos para ejercer estas tareas.

---

67

El desarrollo *in extenso* de cada una de estas temáticas, incluyendo su justificación, objetivos, acciones a acometer, el resto de las medidas (hasta un total de 70) para cada una de las áreas y los resultados esperados de su aplicación, en Cfr. Vv. AA., *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile. V. I. Diagnóstico y propuestas de reforma. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional*, cit., pp. 101 y ss.

No hubo, sin embargo, unanimidad entre los miembros del Consejo Asesor sobre todas las propuestas. Se formularon votos particulares a algunas de ellas, cfr. pp. 169 y ss.

---

68

Cfr. <https://www.leychile.cl/N?i=269892&f=2008-03-17&p=>.

A pesar de la urgencia impuesta al Consejo Asesor (recuérdese, de apenas tres meses para realizar y concluir sus trabajos), la tramitación normativa se

demoró por un período de casi dos años.

---

69

Algún sector de la doctrina científica cuantificó en el noventa por ciento las recomendaciones del Consejo que fueron incorporadas en el proyecto de ley, cfr. C. MESA-LAGO: «Protección social en Chile: Reformas para mejorar la equidad», cit., p. 436.

---

70

Las bases del primer pilar solidario son la prevención de la pobreza, la solidaridad, los incentivos a la contribución y el sostenimiento fiscal, cfr. SUPERINTENDENCIA AFP: *El sistema chileno de pensiones*, 7.ª ed., Santiago de Chile, 2010, pp. 25-26.

Se aumentaba así la cobertura, los sujetos potencialmente beneficiarios, cfr. A. UTHOFF: *Reforma al sistema de pensiones chileno*, cit., p. 18.

---

71

Cfr. sobre estos, cfr. C. MESA-LAGO: «Protección social en Chile: Reformas para mejorar la equidad», cit., pp. 436-437.

Vienen a sustituir los beneficios del anterior sistema, de un lado, la pensión asistencia (que se entregaba por cuotas y sobre la base de una restricción presupuestaria que no garantizaba el acceso a todos los que la necesitaban) y, de otro, la pensión mínima garantizada (de cuantía fija y para la que había que cotizar un mínimo de veinte años), cfr. A. UTHOFF: *Reforma al sistema de pensiones chileno*, cit., p. 23.

---

72

Y supervisada y fiscalizada por la Superintendencia de Pensiones.

---

73

Concreción necesitada de desarrollo reglamentario (art. 32).

---

74

*In extenso*, SUPERINTENDENCIA AFP: *El sistema chileno de pensiones*, 7.ª ed., cit., pp. 26 y ss.

---

75

Cfr. A. UTHOFF: *Reforma al sistema de pensiones chileno*, cit., pp. 25 y ss.,

---

76

Acercas de estas desigualdades de género, cfr. C. GÓMEZ-RUBIO *et alri* : «Jubilación en Chile: Vivencias y percepciones de mujeres jubiladas por el sistema privado de pensiones», *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, Vol. 15, núm. 3 (2016), pp. 112 y ss. DOI: 10.5027/PSICOPERSPECTIVAS-VOL15-ISSUE3-FULLTEXT-825.

---

77

Para una primera aproximación a estas medidas, cfr. G. D. MARTNER F., «Reformas al sistema de pensiones y pensión básica garantizada en Chile», cit., pp. 54 y ss.; M.ª L. CARREÑO LARA: *Las tendencias de reforma a los sistemas previsionales en América Latina: el sistema de reparto versus el sistema de capitalización individual*, cit., pp. 143 y ss.; A. H. MAMANI CARLO y S. GARAY VILLEGAS: «Las implicancias de los actuales sistemas previsionales basados en cuentas de capitalización individual, análisis del caso chileno», cit., pp. 92 y ss., y C. MESA-LAGO: «Reformas estructurales y Re-reformas de pensiones, y sus efectos en el bienestar social: El caso de Chile», cit., pp. 730 y ss.

---

78

Para algunos autores esta reforma recuperó el paradigma de la solidaridad como valor fundamental en el sistema de pensiones, cfr. A. UTHOFF: *Reforma al sistema de pensiones chileno*, cit., p. 33.

---

79

Básicamente, se mantiene vigente el sistema privado de capitalización complementándolo con un sistema de pensiones solidarias, con una doble faceta, cfr. M. RULLI: «¿Construyendo castillos en la arena? La política de la Seguridad Social: las reformas de pensiones en Chile (1981-2008) y Argentina (1993-2008)», cit., pp. 34-35. Las principales críticas, por tanto, se vinculan a que se «mantiene la capitalización como pilar exclusivo del sistema de pensiones chileno y, por lo tanto, no se resuelven los problemas vinculados a la falta del pilar solidario».

---

80

Como contempla A. UTHOFF: *Reforma al sistema de pensiones chileno*, cit., p. 15, el sistema de capitalización individual no se disuelve, sino que se mejora.

---

81

Cfr. A. UTHOFF: *Reforma al sistema de pensiones chileno*, cit., p. 34, quien sintetiza que, si la reforma del año 1981 a través del Instituto de Normalización Previsional cerraba la injerencia del Estado en el sistema de pensiones, la reforma de 2008 y la creación del Instituto Nacional de Previsión fortalece la injerencia del Estado en el modelo prestacional chileno.

---

82

Sobre el desconocimiento de los potenciales beneficiarios, cfr. J. MIRANDA PINTO: *Proyección de pensión personalizada en Chile: evaluación de su impacto en la decisión de jubilación*, Superintendencia de Pensiones, Santiago de Chile, 2012, pp. 3, 9, 13, señalando que «cerca de un 90% de los afiliados cercanos a la jubilación desconoce las modalidades de pensión al retiro, mientras que más de un 50% no conoce el saldo acumulado en su cuenta de capitalización obligatoria. Entre las justificaciones a esta realidad están; la posible existencia de comportamientos miopes, los individuos postergan el aumento de su acervo previsional hasta cuando la jubilación se avecina; comportamientos de riesgo moral, en que los afiliados depositan en el Estado la responsabilidad de su situación en la vejez; y la posible debilidad de los canales informativos existentes».

---

83

Sobre el programa de educación previsional proyectado algunos años después, cfr. CIEDESS: *Análisis y propuestas para incentivar la cotización de los trabajadores al sistema de pensiones chileno*, Subsecretaría de Previsión Social, Santiago de Chile, 2014, pp. 201 y ss.

---

84

Así se constata en el Informe Final «Encuesta de opinión y percepción del Sistema de Pensiones en Chile» preparado por STATCOM para la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, de diciembre de 2014, con el objetivo general de identificar el nivel de conocimiento y evaluación de la ciudadanía sobre los principales componentes del Sistema de Pensiones y la Reforma previsional del año 2008. En este se sostiene, entre otras cosas, que respecto al conocimiento de cobros por comisión que realizan las AFP, solo el 11% de los afiliados encuestados afirma conocer cuánto cobra su AFP por este concepto. En general la desinformación es generalizada, independientemente del sexo y del nivel educacional.

El acceso a este documento, entre otros lugares, en: <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/documentos-de-trabajo/2014-2016/017-dt-2015-03-encuesta-opinion-percepcion-sistema-pensiones.pdf>.

---

85

Cfr. C. MESA-LAGO: «Reformas estructurales y Re-reformas de pensiones, y sus efectos en el bienestar social: El caso de Chile», cit., pp. 736-737, quien enumera más de una decena de aspectos positivos y casi igual número de elementos problemáticos.

---

El presente trabajo se realiza en el marco del Proyecto de investigación «Sostenibilidad y suficiencia del sistema público de pensiones: ¿un diálogo imposible?», RETOS 2017 Ref. DER2017-86394-C2-1-R, financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (Agencia Estatal de Investigación) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).