

2018 - 05 - 25

Revista Española de Derecho del Trabajo

2018

Núm. 207 (Marzo)

Estudios Doctrinales

Estudios Doctrinales

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

À propos du débat sur la réforme de la pension de retraite : une approche au système chilien (II)

FRANCISCO JAVIER HIERRO HIERRO

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

ISSN 2444-3476

Revista Española de Derecho del Trabajo 207

Sumario:

- I. Interrogantes sobre las modificaciones del año 2008
 1. No todo fue remediado: méritos y déficits
 2. Una oportunidad que se abre: un renovado período presidencial
 - II. La designación de una nueva Comisión Asesora
 1. Integrantes y encomienda realizada
 2. El devenir de los trabajos: planos técnicos y (también) abiertos a la sociedad en general
 3. El lugar alcanzado
 - 3.1. Una somera presentación
 - 3.2. Elementos de la Propuesta global A
 - 3.3. Particularidades de la Propuesta global B
 - 3.4. La denostada Propuesta global C
 - 3.5. Recomendaciones específicas
 - III. Reformas habidas y pendientes
 - IV. A modo de corolario
- 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

ABSTRACT:

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.

KEYWORDS: Retraite, réforme, système chilien

Fecha recepción original: 20 de Febrero de 2018

Fecha aceptación: 22 de Febrero de 2018

I. INTERROGANTES SOBRE LAS MODIFICACIONES DEL AÑO 2008

1. NO TODO FUE REMEDIADO: MÉRITOS Y DÉFICITS

Como se dejara apuntado en el antecedente del trabajo que ahora se presenta¹⁾, la reforma del sistema previsional auspiciada en los albores de la primera Presidencia de la República de Chile de la Sra. Bachelet (2006-2010) incorporó innegables mejoras al modelo. Ello concitó el beneplácito de buena parte de la ciudadanía. La metodología empleada, no en vano, se había puesto al servicio de este fin, trabajando intensamente de manera transversal desde distintos ámbitos para alcanzar el mayor número posible de consensos, escuchando a múltiples agentes, palpando el sentir de todas las clases sociales, haciendo, en definitiva, partícipes de esta labor de mejora a toda la población. Tarea encomendada y magistralmente desempeñada, recuérdese, por la Comisión Marcel²⁾.

A lo que prosiguió, aglutinando intereses y con una amplia capacidad de acogida acorde con el claro interés mostrado por el Ejecutivo, la acción de Gobierno sobre las cuestiones concretas que se habían planteado. Ello dio como resultado la reforma del año 2008.

Como ha señalado un sector de la doctrina científica, de manera singularizada el Prof. Mesa-Lago, entre los méritos que les eran propios a estas modificaciones se sitúan los siguientes³⁾:

- Fue precedida por un diálogo social amplio, promoviendo la mayoría de los principios de la Seguridad Social y desarrollando efectos positivos en el bienestar social.
- Amplía su ámbito subjetivo mediante la afiliación obligatoria de los trabajadores autónomos.
- Establece estímulos para la afiliación y pago de las cotizaciones y favorece las cotizaciones voluntarias de los empleadores.
- Crea la pensión básica solidaria para todos los grupos pobres y de bajos ingresos, sin lista de espera o restricciones fiscales.
- Propicia una prestación universalista, resolviendo la falta de protección para aquellos colectivos que no podían acceder a la pensión mínima.

- Mejora las pensiones existentes con una aportación fiscal.
- Lucha contra la discriminación por razón de género, reconociendo un bono de maternidad a todas las madres.
- Estimula la competencia entre las AFPs e introduce mecanismos para reducir los costes administrativos.
- Crea distintas entidades e instituciones para informar al asegurado y promover la educación previsional; así como para propiciar la participación social representativa.
- Unifica y refuerza la regulación y supervisión del sistema por el Estado y crea un fondo de reserva solidario y, por último,
- Marca un cronograma de proyecciones actuariales y de monitoreo del sistema.

Sin embargo, como era de esperar, esta reforma no estuvo exenta de críticas ni, mucho menos, acabó con todos los problemas existentes en el modelo de protección social chileno⁴.

Siguiendo de nuevo al Prof. Mesa-Lago, los problemas y retos a los que debería enfrentarse el nuevo modelo eran los siguientes⁵:

- Implementar mecanismos más innovadores y eficaces para lograr la cobertura obligatoria de los trabajadores autónomos, la afiliación de los empleados domésticos y de los trabajadores voluntarios y jóvenes⁶.
- Investigar el impacto real de las pensiones solidarias sobre la afiliación y el pago de las cotizaciones al sistema contributivo⁷.
- Integrar los regímenes separados de pensiones de las fuerzas armadas y de la policía en el sistema general, eliminando las mejoras fiscales concedidos a estos colectivos.
- Enfrentar las desigualdades de género (igual salario a igual trabajo, incorporación de la mujer a la vida activa y mayor extensión de las guarderías infantiles públicas).
- Aumentar el importe de las pensiones contributivas.
- Mejorar el sistema de información previsional a los ciudadanos.
- Perseverar en el control de las cotizaciones de los empresarios y
- Continuar los informes y las evaluaciones actuariales estipuladas para asegurar la existencia de fondos.

Podrían identificarse y sintetizarse, en definitiva, como grandes lagunas del sistema de protección chileno (en especial relacionadas con la capitalización individual) no solventadas con la reforma las siguientes:

- a) La tasa de reemplazo de la pensión de jubilación continúa siendo significativamente baja (efecto al que contribuyen una gran pléyade de elementos – bajas cotizaciones, economía sumergida, comisiones de las AFPs, segregación del mercado de trabajo, empleo temporal e inestable, sujetos no incluidos, decrecimiento del sistema de capitales...-).

b) La desinformación de los ciudadanos en un sistema complejo y eminentemente técnico no se ha resuelto⁸⁾.

Queda, por tanto, pese a los años transcurridos desde la reforma y sus intenciones, un largo recorrido para suplir estas deficiencias.

Si bien la segunda de las lagunas identificadas parece de alcance posible y casi mediato, donde un ejercicio intenso de formación previsional pudiera acortar los plazos; la primera, el incremento del nivel de sustitución de la pensión de jubilación, no obstante, está necesitada de reformas estructurales y requiere del transcurso de varias décadas para que estas no solo se implementen, sino para que alcancen los resultados esperados.

Se constata, por ende, que el sistema de capitalización individual, en un buen número de casos, condena a los beneficiarios a prestaciones bajas o, en otros términos, ha de actuarse primordialmente y, lo que es más importante, con carácter primigenio sobre un mercado de trabajo para fijar un modelo en el que las carreras de aseguramiento sean constantes, estables y duraderas como elemento de proyección de suficiencia futura. Donde además las cotizaciones estén perfectamente estructuradas, existan mecanismos férreos de control de las obligaciones correspondientes en este campo para trabajadores y empresarios y todos los trabajadores (cualquiera que sea su ámbito de actuación) deban aportar al sistema. Los resultados de lo contrario son evidentes.

A lo que se unen, no puede dejar de mencionarse, las circunstancias innatas y siempre cambiantes del mercado de capitales, fluctuante de manera cíclica y cuyas consecuencias son conocidas. Al cual, sin embargo, y pese al mayor de los voluntarismos no se puede ser ajeno.

2. UNA OPORTUNIDAD QUE SE ABRE: UN RENOVADO PERÍODO PRESIDENCIAL

El conjunto de rémoras que ha sido señalado *supra* propició que el sistema de protección social continuara en entredicho, siendo cada vez más palpable el malestar de la ciudadanía⁹⁾.

Estas aseveraciones encuentran refrendo explícito en el Informe Final «Encuesta de opinión y percepción del Sistema de Pensiones en Chile», de diciembre de 2014¹⁰⁾, donde, entre otras cosas, se recoge:

- Alrededor del noventa por ciento de los trabajadores empleados en el sector público (gobierno u empresas públicas) cotizan al sistema. Parámetro semejante para los trabajadores del sector privado. Sin embargo, en el servicio doméstico el nivel de cotización baja hasta el cincuenta por ciento. Siendo este mucho menor para los trabajadores por cuenta propia, donde solo poco más del veinte por ciento de los encuestados que se encuentran en esta categoría ocupacional cotizan en el sistema previsional¹¹⁾.
- Respecto a la satisfacción con las instituciones previsionales, el cuatro por ciento declara estar muy satisfecho, el treinta y ocho por ciento satisfecho, el treinta y nueve por ciento insatisfecho y el once por ciento manifiesta no tener contacto con su institución.
- Por instituciones, el tres por ciento responde afirmativamente a su nivel de satisfacción con las AFPs, por un ochenta por ciento que dicen igual nivel para su afiliación a DIPRECA (Dirección de Previsión de Carabineros de Chile¹²⁾).
- Aproximadamente el cuarenta por ciento de los no pensionados afiliados al

sistema de pensiones declara conocer el porcentaje de ingreso imponible que se descuenta mensualmente para el sistema previsional. O, *a sensu contrario*, se observa un desconocimiento importante (de más del sesenta por ciento) en este ámbito.

- Más del sesenta por ciento de los trabajadores cree que cuando esté en edad de jubilarse la pensión que recibirá no cumplirá con sus expectativas.

- El setenta y uno por ciento de los jubilados declara que la pensión que recibe no les alcanza para satisfacer las necesidades básicas.

- Los niveles de insatisfacción con el sistema alcanzan el setenta y seis por ciento.

- El veinte por ciento de los pensionistas de vejez afirman desconocer cuál es su modalidad de pensión (retiro programado o renta vitalicia, las más usuales).

- Respecto a las principales razones por las cuales los afiliados eligen su AFP se encuentran: obligación o recomendación de la empresa, o recomendación de conocidos. Solo un trece por ciento de las elecciones responden a la rentabilidad de la institución.

- La claridad con relación a la información trasladada por las AFPs, el treinta y ocho por ciento de los afiliados afirma que esta es suficientemente clara, para el veintisiete por ciento es medianamente clara y para el veintiuno por ciento es confusa o poco clara.

- En cuanto al conocimiento de cobros por comisión que realizan las AFP, solo el once por ciento de los afiliados afirma conocer cuánto cobra su AFP por este concepto.

- Sobre si la AFP en la cual están afiliados actualmente es o no la más barata, poco más del diez por ciento de los encuestados afirma que si lo es, en tanto que casi el sesenta por ciento no sabe realmente si es o no la más económica.

- Tan solo un seis por ciento de los jubilados se encuentra muy informado sobre la rentabilidad de los fondos de pensiones, mientras que un treinta y cuatro por ciento manifiesta estar nada informado.

- Se muestra una actitud conservadora en la posibilidad de cambiar de AFP, así como en la movilidad de los fondos, siendo más proclives al cambio las personas con un mayor nivel formativo.

- Solo un doce por ciento de los pensionistas han realizado Ahorro Previsional Voluntario.

- Casi el cincuenta por ciento de los encuestados no conoce la pensión básica solidaria y el ochenta y cinco por ciento no conoce ni ha escuchado hablar del aporte previsional solidario de vejez.

- En relación al conocimiento sobre la cotización previsional obligatoria para trabajadores independientes, solo el treinta y uno por ciento de los encuestados afirma conocer esta situación¹³⁾.

La percepción de la ciudadanía sobre el sistema es, por tanto, clara: empobrecimiento de los pensionistas, presentes y futuros, y falta de conocimientos suficientes para la toma de decisiones de los trabajadores respecto de la planificación próxima de su jubilación.

De ahí que, recordando y reeditando lo acontecido años atrás (2006), en el programa de gobierno de la señora Bachelet se hiciera referencia a que «[...] Existe un importante descontento respecto de la calidad de las pensiones, ya que luego de años de esfuerzo en el mercado laboral, los trabajadores ven cómo el nivel de la pensión que reciben, no se condice con sus expectativas, es decir, es muy bajo el monto de su pensión [...]. Otra materia pendiente, corresponde a las altas tasas de evasión y elusión de las cotizaciones entre los asalariados, las que varían según sector económico, región geográfica, género y oficio del afiliado [...]».

Para paliar esta situación propone, entre sus medidas de acción inmediata –a ser implementadas en los primeros 100 días de gobierno–, revisar el sistema de pensiones (Medida núm. 17).

Su metodología, un *déjà vu*, encargar un estudio sobre el modelo de pensiones a un equipo de expertos nacionales e internacionales para que propongan alternativas de solución frente a estos problemas¹⁴). Una repetición de lo hecho en la primera etapa de su gobierno, caracterizado por ser un proceso altamente participativo, pero también de muy alto nivel técnico¹⁵).

De nuevo, y desde el inicio, por tanto, el segundo mandato de la Presidenta Bachelet (2014-2018) está marcado por los temas sociales y de equidad, ocupando un lugar preeminente en la agenda política. Sus palabras sobre esta temática son elocuentes:

«No queremos un país en que la tercera edad sea sinónimo de vulnerabilidad o desprotección, y donde la jubilación, en lugar de descanso, traiga aflicciones a las personas»¹⁶).

II. LA DESIGNACIÓN DE UNA NUEVA COMISIÓN ASESORA

1. INTEGRANTES Y ENCOMIENDA REALIZADA

Recién inaugurado su mandato, la Presidenta de la República crea la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones por Decreto N.º 718, de 24 de abril de 2014¹⁷).

En esta ocasión, el número de integrantes asciende hasta los 25, contando con un marcado carácter internacional¹⁸). Estos fueron: David Bravo Urrutia, quien ejerciera como Presidente de la Comisión; Cecilia Albala Brevis; Orazio Attanasio; Nicholas Barr; Fabio Bertranou Jalif; Hugo Cifuentes Lillo; Regina Clark Medina; Martín Costabal Llona; Carlos Díaz Vergara; Christian Larraín Pizarro; Igal Magendzo Weinberger; Mario Marcel Culler; Konstantinos Meghir; Carmelo Mesa-Lago; Olivia Mitchell; Verónica Montecinos Mac-Adoo; Leokadia Oreziak; Joakim Palme; Ricardo Paredes Molina; Marcela Ríos Tobar; Claudia Robles Farías; Claudia Sanhueza Riveros; Jorge Tarziján Martabit; Sergio Urzúa Soza y Andras Uthoff Botka¹⁹).

La tarea de esta nueva Comisión Asesora queda explícita en el artículo primero de la disposición reglamentaria. Esta no es otra que estudiar el sistema de pensiones establecido en el Decreto Ley N° 3.500 de 1980 y en la Ley N° 20.255 de la Reforma Previsional de 2008. Habría de realizar para ello un diagnóstico acerca de su actual funcionamiento y elaborar propuestas destinadas a resolver las deficiencias que se identifiquen. Esto es, partiendo del pasado, llegar a proyectar o adivinar el futuro y mostrar ideas resolutorias de los problemas e inconvenientes identificados.

En esta labor los integrantes de la Comisión no están solos. No es una actividad pura de ejercicio intelectual, sino que la misma se encuentra aderezada con la participación y acción de numerosos agentes, embebida por la realidad a la que está destinada. De ahí que

estos puedan solicitar a los distintos ministerios, servicios y organismos públicos toda la información que consideren necesaria para cumplir el mandato encomendado; requerir a los organismos competentes la realización de estudios que permitan conocer la opinión de la ciudadanía en materias relativas a la previsión social; realizar audiencias con organizaciones de la sociedad civil, representantes del mundo laboral y empresarial, Administradoras de Fondos de Pensiones, compañías de seguros, expertos y académicos nacionales e internacionales en la materia; celebrar seminarios con un importante sesgo internacional a fin de conocer las principales tendencias a nivel comparado en materia de sistema de pensiones y llevar a cabo cuantas otras tareas entiendan necesarias y pertinentes para el cumplimiento de su cometido.

Una vez más, las sinergias entre los distintos colectivos se focalizan como herramienta útil en el ejercicio de este cometido. Palpar el sentir de la ciudadanía, conocer de primera mano las inquietudes e interrogantes (también las sugerencias) de los agentes inmersos en el sistema previsional, empaparse de la realidad internacional con un ejercicio y una visión amplia de derecho comparado de modo endógeno (designando un buen número de reputados especialistas en la materia como miembros de la Comisión) y exógeno (recurriendo a foros de debate) y el concurso de las diferentes administraciones públicas para allegar cuanta información fuera precisa se convierten en instrumentos útiles y necesarios sobre los que cimentar los pilares para la mejora del modelo previsional.

Y ello, por cuanto no son válidas cualesquiera propuestas, sino que estas (y así se contiene expresamente en el art. 3 del texto reglamentario) han de ser relevantes, concretas, eficaces, eficientes y viables.

Por la coherencia interna de todas ellas, también es labor de la Comisión precisar la gradualidad para su implementación, pautando su puesta en marcha.

Pero además de todo lo anterior, la envergadura de la encomienda realizada al órgano asesor se torna mayúscula cuando también se le atribuye a este velar porque la serie de medidas que alcance cuenten no solo con viabilidad financiera (más o menos determinable mediante cálculos y proyecciones acompañados por otros organismos públicos) e institucional (igualmente posible al participar de diferentes modos los órganos públicos en los trabajos de la Comisión) sino también, lo que parece que excede con creces la acción de un ente de consulta y asesoramiento, política.

No llega a entenderse cómo las ideas y sugerencias que logren pactar en su seno la Comisión de asesoramiento habrían de contar con viabilidad política. Este traslado de competencias mediante asignación directa que desahoga al poder político gobernante de sus atribuciones puede llegar a estrangular los resultados previstos.

Quizá por ello en esta ocasión los plazos concedidos para la resolución de los trabajos de la Comisión fueron bastante más generosos. Lejos de los poco más de tres meses otorgados a la Comisión Marcel en el año 2006 para realizar las tareas, esta nueva Comisión Asesora cuenta con más de dieciséis meses para elaborar el informe final que contenga las propuestas de solución a las deficiencias identificadas. Si bien inicialmente se fija el mes de enero de 2015 para la conclusión de esta labor, este vencimiento fue posteriormente ampliado y llevado hasta agosto de igual año para la presentación de los resultados finales. Acto seguido, septiembre de 2015 se señala como fecha para la finalización del funcionamiento y disolución de la Comisión²⁰.

Como medida de fiscalización intermedia se concreta el mes de octubre de 2014 como período en el que la Comisión debe entregar a la Presidenta de la República un informe de estado de avance²¹. En este debe contenerse un resumen de los testimonios de los participantes de las audiencias realizadas y un primer diagnóstico sobre el

funcionamiento del sistema de pensiones, identificando ya sus principales deficiencias.

Se pone nuevamente en valor el trabajo a desempeñar por esta Comisión, ya que en todo el proceso se produce una participación relevante y directa con la Presidencia chilena, lo que denota el interés de esta con las cuestiones tratadas, en su nacimiento, durante su proceso y en el resultado final.

2. EL DEVENIR DE LOS TRABAJOS: PLANOS TÉCNICOS Y (TAMBIÉN) ABIERTOS A LA SOCIEDAD EN GENERAL

Tal y como puede inferirse de lo expresado *supra*, la metodología de trabajo ejecutada por la Comisión Asesora durante los 16 meses de su funcionamiento no difiere en casi nada de la desempeñada por la Comisión Marcel.

La misma comprende:

- Sesiones de trabajo, en su mayoría participadas en exclusiva por los integrantes nacionales (55) y otras, en menor medida, con la asistencia también de los componentes internacionales de la Comisión (10).

Pese a que estos números pudieran llamar la atención sobre el quehacer de los comisionados internacionales, en modo alguno puede afirmarse que estos actuaran como convidados de piedra en los trabajos de la Comisión, sino que esta tuvo que adecuar en todo momento sus comunicaciones internas y sus documentos para que dispusieran de estos en todo momento. Sin dejar de hacer mención a que las principales decisiones adoptadas por la Comisión fueron tomadas en las sesiones ampliadas con el plenario de los integrantes²².

- La realización de un proceso consultivo de participación ciudadana consistente en audiencias públicas con la comparecencia de expertos en la materia, organizaciones sociales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, centros de estudio, representantes del mundo laboral, empresarial, administradoras de fondos de pensiones y Compañías de Seguros (78).

Entre otros, en representación de:

- a) las organizaciones sindicales y colegios profesionales participaron la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) o la Confederación General de Trabajadores Públicos y privados (CGTP);
- b) los centros de estudio, el Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL), la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (SCHDTSS), la Fundación SOL o la Comunidad Mujer;
- c) las autoridades estatales o políticos, Solange Berstein (Ex Superintendente de Pensiones), Diputado Juan Luis Castro, Juan Ariztía (Ex Superintendente de AFP) o Senador Eugenio Tuma;
- d) la AFPs, AFP Modelo S.A., AFP CAPITAL S.A., AFP ProVida o AFP Habitat S.A.;
- e) las organizaciones gremiales, Asociación Gremial de Cajas de Compensación, Asociación de Mutuales A.G., Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos de Chile A.G. o Asociación de Aseguradores de Chile A.G.;
- f) la academia, José Miguel Cruz, Joaquín Vial, Salvador Valdés o Esteban Calvo;

g) los organismos internacionales, Banco Interamericano del Desarrollo (BID), Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) o Banco de Previsión Social de Uruguay (BPS);

h) las organizaciones y movimientos sociales, ACUSA AFP, Movimiento Ciudadano Aquí la Gente, Movimiento por la Diversidad Sexual (MUMS) y Coordinadora Nacional NO más AFP;

i) las organizaciones de jubilados, Asociación Gremial Nacional de Pensionados y Pensionadas del Sistema de Pensiones Privado de Pensiones de Chile (ANACPEN), Coordinadora Nacional Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiadas de Chile (CUPEMCHI) y Asociación de Pensionados, Jubilados y Montepiados de Chile (ASPENJUMCHI) y

j) las consultoras y otros centros, Felices y Forrados, ECONSULT, ICARE y Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS)²³⁾.

Adicionalmente tuvo lugar el desarrollo de diálogos regionales (30).

Estos diálogos se desarrollaron en 2 etapas: la primera consistente en un Encuentro Previo de amplia participación con aquellas personas que estuvieran interesadas en esta temática; la segunda correspondió a una Audiencia Regional con la Comisión.

En los encuentros previos (15) participaron 1.416 personas y en las Audiencias Regionales (15) lo hicieron 1.170 personas.

Pese al enorme interés que se presupone que despierta esta temática en cualquier capa de la sociedad, contrasta la proactividad de las organizaciones y entidades, públicas o privadas, a favor o en contra del modelo, y el desapego y apatía de los ciudadanos de a pie, de quienes ni siquiera yendo a su búsqueda se obtiene una respuesta óptima²⁴⁾.

- La solicitud y encargo de estudios de antecedentes para complementar su trabajo y para conocer la opinión de la ciudadanía (7).

Estos fueron:

a) «Sistematización de audiencias y estudio cualitativo sobre estrategias de previsión y perspectivas ante la tercera edad» (Consultora Socialis, 2014).

b) «Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile» (STATCOM, 2014).

c) «Estudio sobre tasas de reemplazo y otros aspectos relacionados al sistema de pensiones» (OCDE, 2015).

d) «Cálculo de esperanza de vida en comunas seleccionadas (ejercicio exploratorio). Documento preparado para la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones» (Ninoska Damianovic, 2015).

e) «Proyecciones de población de Chile para el período 2020-2050» (Instituto Nacional de Estadísticas, INE, 2014).

f) «Análisis de supervivencia en adultos mayores chilenos basado en la encuesta nacional de dependencia» (Lydia Lera, 2015).

g) «Principios de Seguridad Social y re-reforma de pensiones en Chile. Informe a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones», (Carmelo Mesa-Lago y Fabio Bertranou, 2015).

El 16 de junio de 2015, próximo a concluir el plazo otorgado para la conclusión de sus trabajos, tuvo lugar el seminario «Sistema de Pensiones. Experiencias y Tendencias Internacionales». Para su mayor repercusión, además de la asistencia presencial, fue transmitido vía streaming.

- Y, por último, la creación de una página web como medio consultivo permanente.

El diseño e implementación de la página web fue la primera de las acciones puesta en marcha. Sus diferentes secciones tuvieron una respuesta dispar, pudiéndose calificar en todo caso como exigua.

En todo este proceso la Comisión Asesora estuvo acompañada por diversos organismos e instituciones públicas, nacionales e internacionales, que aportaron datos sobre costes fiscales, envejecimiento de la población, funcionamiento del modelo previsional...²⁵⁾.

3. EL LUGAR ALCANZADO

3.1. Una somera presentación

La consulta y estudio de la numerosa y diversa documentación puesta a su disposición, las percepciones obtenidas en las distintas audiencias y los valores extraídos en los diferentes foros llevaron al consenso en el seno de la Comisión Asesora sobre dos aspectos fundamentales. De una parte, que es necesario incrementar las pensiones de los actuales jubilados y crear las condiciones para que los futuros pensionistas lucren mejores prestaciones de jubilación. De otra, que ello requiere, sostienen los integrantes de la Comisión con el susodicho consenso, de reformas en el modelo previsional chileno.

Sin embargo, esa armonía en el seno de la Comisión sobre la identificación de los problemas y el proceder reformista necesario para atajarlos no condujo a una respuesta unívoca acerca de cómo debería de ser abordada esta. Los interrogantes no tardan en asaltar sobre «¿cuál es la naturaleza de estas reformas?, ¿cuán estructurales son los cambios requeridos?»²⁶⁾.

Esta discusión genérica pronto es reconducida y singularizada únicamente a tres posiciones, denominadas propuestas globales A, B y C. En términos resumidos estas postulan lo siguiente:

- A: Aborda el mandato presidencial construyendo sobre la reforma del año 2008, esto es, fortaleciendo el pilar solidario, mejorando el pilar contributivo y la igualdad de género, manteniendo los incentivos esenciales de ahorro, inversión y promoviendo el crecimiento económico que permiten el financiamiento de las pensiones futuras.

Pretende una serie de mejoras en distintos ámbitos sobre lo existente, construir sobre la edificación realizada, en un mercado transitar sosegado.

- B: Busca incrementar la legitimidad del sistema y responder a los principios de la Seguridad Social mediante la creación de un componente de seguro social, basado en la solidaridad entre afiliados y entre generaciones.

La promoción de la socialización de los riesgos es su objeto, eso sí, sin abruptas rupturas

con la situación presente, por cuanto se mantiene el modelo de capitalización individual aun cuando tamizado con la creación de nuevas entidades fiscalizadoras y mayor implicación estatal.

- C: Persigue dar respuesta a las opiniones expresadas durante el proceso de participación ciudadana de reformar el sistema hacia uno de reparto puro.

Una vuelta a los orígenes del modelo de prestaciones chileno, desmontando por completo el complejo andamiaje elaborado desde el año 1980²⁷⁾ y apostando de manera decidida por la solidaridad intergeneracional como fórmula idónea de protección social.

A renglón seguido se analizan con mayor profundidad estas líneas maestras.

3.2. Elementos de la Propuesta global A

Conforme al mandato Presidencial establecido en el Decreto N.º 718, la Comisión Asesora identifica las deficiencias del actual modelo de pensiones y desarrolla diferentes propuestas con las que afrontar esos desafíos.

Recuérdese además que la encomienda realizada también exige que las propuestas que se formulen cumplan el doble requisito de ser coherentes y sostenibles financiera, política e institucionalmente.

Sostienen los comisionados defensores de esta propuesta global que con ella se cumple el mandato presidencial del siguiente modo²⁸⁾:

- Se hace cargo de la legitimidad del sistema, fortaleciendo, en primer lugar, el Pilar Solidario (el elemento de reparto del actual sistema) mediante el incremento significativo de sus beneficios y la extensión de su cobertura a más personas y posibilitando, en segundo lugar, opciones de cambios más radicales en el componente de ahorro.
- Aumenta las pensiones más bajas y las tasas de reemplazo. Al hacer esto a través del Pilar Solidario, reduce también la dispersión de las tasas de reemplazo. Esta parte de la propuesta beneficia particularmente a las mujeres, afirman los integrantes de la Comisión.
- Introduce una nueva cotización del empleador que va a un fondo solidario. Y ello a través de la combinación de la financiación vía impuestos y mediante su cotización, incorporando de este modo tanto transferencias intergeneracionales como también solidaridad dentro del sistema (redistribuyendo desde personas de altos hacia las de bajos ingresos). Además, esta propuesta es fiscalmente responsable, ya que crea un sistema que perdurará en el tiempo: que pagará mayores beneficios a los pensionados de hoy pero que también podrá pagar las pensiones que promete a las generaciones futuras.

Se descarta en esta opción la financiación de los beneficios planteados mediante el empleo del ahorro existente. Esto es, usar las cotizaciones a las cuentas individuales administradas por las AFPs e incluso el ahorro acumulado en estas para financiar mayores pensiones.

El motivo de este rechazo, se resuelve un problema hoy a costa de los trabajadores y pensionistas del futuro.

De modo concreto, los puntos clave de esta opción se singularizan en estos apartados²⁹⁾:

- A) Cambios en el pilar solidario no contributivo
- B) Fusión de la pensión básica solidaria y el aporte previsional solidario en un único beneficio universal, la Pensión Solidaria Universal, que cubre al menos al 80% de la población.
- C) Incremento del beneficio solidario en un 20% para quienes no tengan pensión de las AFPs.
- D) Aumento de la Pensión Solidaria Universal en cuantía proporcional de la pensión autofinanciada con el establecimiento de un cierto límite.
- E) Decrecimiento del beneficio solidario para quienes reciben pensiones superiores a determinadas cuantías.
- F) Establecimiento de incentivos actuarialmente justos para quienes postergan el acceso a la jubilación.
- G) Fijación de nuevas fuentes de financiación: ingresos generales provenientes de impuestos (actuales o futuros); se fija una nueva cotización a cargo del empresario (2% de las remuneraciones) y se amplía la base imponible.
- H) El espacio temporal para realizar estas adecuaciones, 5 años.
- I) Cambios en el pilar contributivo del ahorro
- J) Mantenimiento de la cotización a cargo de los trabajadores de 10% de la remuneración imponible, pero ampliando la definición de esta.
- K) Inclusión de una nueva cotización del 2% a cargo del empleador destinada a la cuenta individual de pensiones.
- L) Aumento del tope imponible indexándolo al crecimiento de las remuneraciones.
- M) Cambios en el mercado de AFP
- N) Creación de una AFP estatal, independiente y autofinanciada.
- O) Participación de los afiliados en los mecanismos de licitación que establezca como ganadora a la AFP que ofrezca las comisiones más bajas.
- P) Reducción de los costes de las AFPs.
- Q) Modificación del esquema de multifondos para reducir el riesgo y disminuir su número de 5 a 3.
- R) Realización de licitaciones periódicas por los afiliados.
- S) Eliminación del Retiro Programado como una modalidad de pensión, haciendo obligatorias las Rentas Vitalicias.
- T) Cambios en las edades de retiro
- U) Equiparación de hombres y mujeres a la misma edad mínima de jubilación, inicialmente 65 años.
- V) Indexación, mediante comisión actuarial independiente, de la edad mínima de

pensión a los cambios en las expectativas de vida.

W) Mejoras de equidad de género

X) Uso de tablas de mortalidad unisex para las Rentas Vitalicias.

Y) Contribución compartida entre parejas formalizadas.

Z) Inclusión de una compensación previsional para personas que cuidan a niños pequeños y a personas mayores por cada año de cuidado.

AA) Otros elementos

AB) Mejora de la densidad de cotizaciones por medio de una mejor fiscalización y cumplimiento de la ley.

AC) Reducción de los desincentivos a cotizar asociados a los programas sociales.

AD) Promoción de la educación financiera y los programas de educación previsional.

Aspectos que permiten colegir, claramente, una apuesta por la potenciación del carácter universal del sistema de protección no contributivo (mayores beneficiarios y mejores cuantías); por la necesidad de incrementar la vía de los recursos del sistema, financiado mediante impuestos y cotizaciones tanto de trabajadores como de empresarios; por elevar la participación del Estado con la creación de una AFP estatal y, por último, por actuar en el campo de los costes retrasando la edad de jubilación³⁰.

Todo ello sin desmontar la estructura fundamental del sistema previsional, con sus tres pilares clásicos³¹.

3.3. Particularidades de la Propuesta global B

La propuesta global B aboga por la creación de un componente de Seguro Social en línea con los Principios de la Seguridad Social. Este permite evitar la traslación casi en exclusiva de los riesgos hacia los individuos, construyendo sobre un nivel de ingresos básicos garantizados en la vejez, mejorando la disposición de la población para aceptar determinados cambios paramétricos y favoreciendo, en definitiva, una mayor diversificación de riesgos y una redistribución solidaria de sus efectos. La estructura sobre la que se construye esta línea coadyuba a la disminución de las desigualdades de género y facilita la inclusión de los trabajadores independientes. Además, la introducción de una modalidad de cotizaciones pareadas lucha contra el problema fundamental de la baja densidad de cotizaciones.

Junto a ello, se mantiene el pilar de capitalización individual, que permanece para trabajadores cuyos ingresos superen una determinada cuantía, sin que ello afecte a los derechos adquiridos para el resto de afiliados respecto de los fondos acumulados.

Los elementos fundamentales de esta postura se concretan en³²:

A) Aspecto no contributivo: Pensión Básica Solidaria. Toda persona mayor de 65 años que no pertenece al veinte por ciento de las familias de mayores ingresos es elegible para esta prestación uniforme y reajutable.

B) Componente contributivo:

a. Aquellas personas que cotizan por menos de una cantidad y hasta este límite para quienes cotizan por encima de ese montante, sus aportaciones se destinan a un esquema de seguro social, administrado como un fondo colectivo solidario. Dicho fondo se integra por las cotizaciones pareadas de empleadores y/o del Estado. El sistema se financia con la contribución del diez por ciento (porcentaje que permanece inalterado desde la década de los ochenta) de todos los cotizantes, con el importe máximo fijado y un pareo de igual cantidad a cargo de los empleadores y aportes fiscales.

Respecto de los beneficios, estos se concretan como resultado de un esquema de capitalización colectiva y registro de las cuentas nocionales. Los afiliados reciben al retirarse un beneficio actuarialmente equivalente a sus aportaciones individuales capitalizadas a la tasa del fondo solidario; y con los recursos pareados reciben un beneficio adicional basado en un criterio de elegibilidad diferenciado.

Se combina de este modo un incentivo a la cotización y el elemento transversal de solidaridad entre cotizantes que prima en todo el sistema.

b. Las cotizaciones que superan la cuantía anteriormente señalada se destinan a las AFPs elegidas por sus aportantes. En este supuesto, la gestión financiera no sufre modificación alguna, si bien han de reportar el valor de la cuota individual a una entidad previsional encargada en forma centralizada de la afiliación, recaudación y registro.

C) Creación de nuevas instituciones:

D) Entidad de previsión social. Sus funciones serían las de afiliar y recaudar las cotizaciones; asignar, según los casos, los aportes a un Fondo Solidario a cargo del Seguro Social o a las AFPs escogidas por los afiliados; llevar el registro e informar a los afiliados del estado de sus cuentas con los aportes al Seguro Social y a las AFPs cuando corresponda, así como la estimación de los beneficios esperados en cada modalidad.

E) Fondo Colectivo de Pensiones encargado de invertir en forma colectiva e informada las aportaciones de los trabajadores al componente de Seguro Social y administrar las cotizaciones obtenidas del pareo para pagar pensiones.

De nuevo, sin derribar el andamiaje de las últimas décadas, se otorga un papel más relevante al Estado, se busca allegar nuevos recursos económicos para el sostenimiento de las prestaciones y se prima la solidaridad y cobertura de las clases con menos recursos³³⁾.

No obstante, la creación de este seguro social introduce un elemento notablemente diferenciador con la etapa existente.

3.4. La denostada Propuesta global C

La propuesta global C es la más drástica. Incorpora una ruptura total con el sistema actual. Promulga el reemplazo del modelo de capitalización individual por la fórmula de reparto, como era originariamente y hasta no hace tanto tiempo en la República de Chile.

En este caso, sus acciones se dirigen, de una parte, al pilar no contributivo, financiado íntegramente vía impuestos generales³⁴⁾: Este queda reducido a las Pensiones Básicas Solidarias y a aquellas otras pensiones pagadas por el Instituto de Previsión Social, implicando un incremento significativo en el importe de estas.

Y, de otra, al pilar contributivo, poniendo fin al esquema de AFP y de capitalización. En principio, las pensiones contributivas se continuarán pagando al nivel actual hasta 2035. El montante completo de contribuciones se utilizará para pagar pensiones contributivas,

en el contexto de un nuevo sistema de reparto, sin subsidio estatal, empleándose el fondo de pensiones como un amortiguador ante las necesidades que pudieran surgir. Además, se señala que los aumentos futuros de cotizaciones serán pagados por los empresarios.

La respuesta a esta opción, como ha sido señalado *supra*, por parte de los comisionados fue abiertamente de rechazo. Solo una comisionada se mostró a favor de esta frente a la negativa del resto de integrantes.

Los argumentos utilizados para oponerse a esta propuesta fueron los siguientes:

- a) Transfiere todos los depósitos y ahorros de propiedad de los trabajadores al sistema de reparto sin compensación a estos por la toma de sus cuentas individuales.
- b) Requiere de un fuerte incremento en las cotizaciones e impuestos al tiempo que la reserva es exhausta.
- c) El sistema de reparto reduce el ahorro y la inversión, aspecto especialmente problemático en un período en el que además confluye la reducción de la mano de obra, con una importante declinación a partir de las proyecciones demográficas como consecuencia de las bajas tasas de natalidad y el envejecimiento de la población.
- d) Las bases sobre las que se cimenta la propuesta son excesivamente optimistas, cuando en realidad se escapan de todo realismo acerca del comportamiento previsible del mercado del trabajo en Chile.
- e) Se duda sobre la sostenibilidad financiera de esta línea de trabajo. Premisa exigida por mandato Presidencial³⁵.

Es por tanto evidente que ni en el futuro más próximo ni en el mediato Chile contará con un sistema de reparto, primando el individualismo en la protección social de sus ciudadanos³⁶.

Resulta singular el contrapunto existente entre la realidad española, de rechazo al modelo de capitalización individual, y la chilena, de oposición mayoritaria al modelo de reparto.

3.5. Recomendaciones específicas

Junto a las propuestas globales, más ceñidas a la estructura y fundamentación del modelo de protección social, la Comisión Asesora elaboró también una completa relación de recomendaciones específicas.

Las que ahora se recogen son aquellas que tras el proceso selectivo previo obtuvieron el voto favorable de la mitad más uno de los comisionados, esto es, contaron con al menos 13 apoyos³⁷.

El número no fue menor. En total son 58 las líneas de reforma parcial aprobadas por la Comisión, relacionadas como sigue³⁸:

- A) *Fortalecer y ampliar el sistema de pensiones solidarias*
- B) *Fortalecer el pilar contributivo ampliando la cobertura y densidad de cotizaciones*
- C) *Aumentar el ahorro para el pilar contributivo*

D) *Aumentar la edad legal de jubilación e incentivar el trabajo de las personas mayores*

E) *Reducir los riesgos a los que son expuestos los afiliados*

F) *Incentivar la competencia en la administración de las cuentas individuales*

G) *Disminuir las brechas de género*

H) *Ampliar e integrar políticas dirigidas al adulto mayor*

I) *Adecuar la institucionalidad previsional, promover la participación social y la educación previsional*

J) *Reducir la incertidumbre en los montos de pensiones*

K) *Resguardar y uniformar derechos previsionales*

El trabajo técnico está hecho. Un conjunto armado, concienzudo, coherente y fundamentado en estudios y análisis completos de la realidad previsional de la República de Chile desde todos los prismas posibles. Se da respuesta claramente a lo mandado; resolviendo, o al menos intentándolo, el complejo algoritmo de ser coherente y sostenible financiera, política e institucionalmente.

Queda ahora, sin embargo, el quehacer de la clase política. Esto es, sin quitar mérito alguno a la labor realizada, todo lo contrario, reconociendo abiertamente su innegable trabajo, no puede dejar de mencionarse que estas no son más que meras propuestas (las cuales llegan a simple formulación para la resolución de problemas), que de nada sirven si no hay una verdadera voluntad política de llevarlas a cabo.

La predisposición a escuchar las necesidades de la sociedad que el ejecutivo ha manifestado desde su configuración ha de dar paso ahora al legislativo, para que las mismas tengan una traslación real y efectos directos sobre los ciudadanos.

III. REFORMAS HABIDAS Y PENDIENTES

Lejos de lo esperado³⁹⁾, las reformas normativas que se han producido en el país austral desde la entrega de los trabajos finales de la Comisión Asesora (septiembre 2015) han profundizado de manera escasa en los objetivos perseguidos.

Desde entonces hasta la actualidad se han promulgado tres textos legales que han incidido en el Decreto Ley núm. 3500, de 4 de noviembre de 1980.

Siguiendo un orden estrictamente temporal, estas normas han sido las siguientes:

- Ley núm. 20.864, de 8 de octubre de 2015⁴⁰⁾, por la que se exime de la obligación de efectuar cotizaciones de salud a pensionistas mayores de 65 años, facilita la tramitación de prestaciones de vejez y otorga otros beneficios. Fija, reformando el art. 85 del Decreto Ley, un porcentaje del tres por ciento como cotización legal⁴¹⁾, y por un período máximo de 12 meses tras su promulgación, para financiar las prestaciones de salud para aquellos pensionistas que cumplan determinadas exigencias (art. 2.º o segundo transitorio de la Ley núm. 20.531).

- Ley núm. 20.956, de 13 de octubre de 2016⁴²⁾, por la que se establecen medidas para fomentar la productividad. Esta disposición legal, a través de su art. 5, introduce diversas modificaciones en el articulado (arts. 45, 47, 48...) del Decreto

Ley referenciado. Estas adecuaciones atañen a aspectos sobre dónde deben ser invertidos los recursos de los Fondos de Pensiones y qué requisitos deben cumplirse por determinados instrumentos; aclara conceptos como la inversión en el extranjero o fija límites respecto a algunas inversiones; modula la suma de las inversiones que los Fondos de Pensiones de una misma Administradora pueden disponer en cuotas de un fondo de inversión; faculta a la Superintendencia de Pensiones para que establezca la duración máxima de los contratos de promesa de suscripción y pago de cuotas y dota de nuevas competencias y también reconoce mayores atribuciones a la Comisión Clasificadora de Riesgo.

- Ley núm. 21.023, de 14 de julio de 2017⁴³, que elimina el beneficio de las AFPs en materia de intereses de las cotizaciones previsionales adeudadas. Un lacónico art. Único señala que los reajustes e intereses, sean abonados conjuntamente con el valor de las cotizaciones en la cuenta de capitalización individual del afiliado, siendo beneficio de la Administradora solo las costas de cobranza.

Es obvio que las modificaciones llevadas a cabo distan de los objetivos planteados. Se muestran tremendamente insuficientes respecto de lo perseguido. Las necesidades y carencias manifestadas por la Comisión Asesora requieren no solo de la voluntad de conocer cuál es el estado de la cuestión, sino sobre todo del trabajo y del tesón de las fuerzas políticas para ser solventadas.

Este empuje, sin embargo, aún no ha encontrado resultado y en la actualidad parece lejano y complejo que estos puedan alcanzarse tras los últimos resultados electorales que se han producido en la República de Chile con la pérdida de la Presidencia de la señora Bachelet.

Pese a ello, los primeros pasos se han dado. En agosto del año 2017 el Gobierno chileno remitió a la Cámara de Diputados dos proyectos de ley y un proyecto de reforma constitucional (actualmente en tramitación). Estos fueron:

- Proyecto de ley que crea el nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario (Boletín 11372-13).
- Proyecto de ley que introduce cambios regulatorios al sistema de capitalización individual, con el objeto de mejorar la regulación de este modelo, potenciar la competencia y aumentar la participación de los afiliados (Boletín 11371-13).
- Proyecto de reforma constitucional que crea el consejo de ahorro colectivo (Boletín 11370-07)

La realidad ha sido descrita por ojos técnicos, con una abultada participación de diferentes colectivos. Parece que existe poco lugar para visiones diferentes o distorsionadas.

Sin embargo, el envite todavía está falto de respuesta⁴⁴. Se verá si llega a buen término⁴⁵.

La esperanza para que los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Pacto de Toledo den su fruto sigue intacta. No exenta de nubarrones, pero confiada en que los representantes de la ciudadanía sepan realizar su trabajo.

IV. A MODO DE COROLARIO

La aproximación que se ha acometido con este trabajo al modelo de protección de la vejez en Chile permite extraer algunas conclusiones y enseñanzas.

De una parte, preconizado en su momento el sistema de capitalización individual como el modelo a seguir con el que salvar las diversas rémoras y déficits que presentaba la protección de los mayores mediante la fórmula de reparto, este se muestra también repleto de carencias. No es, por tanto, ni con mucho un ejemplo del que queda estar especialmente orgulloso o el sistema ideal.

Los años de recorrido de esta técnica en el país austral, casi cuatro décadas, son más que suficientes para entender que no ha conseguido los objetivos perseguidos y que el mismo se encuentra marcado especialmente por la consecución de pensiones de jubilación extremadamente bajas y la desinformación de sus beneficiarios.

Aspectos que han llevado en los últimos años a resquebrajar la paz social de los jubilados. Quienes cada día, y de una manera más organizada, se hacen presentes mostrando su malestar en las calles de la capital chilena.

De otra, se constata que el sistema de capitalización individual no es un modelo puro que pueda importarse o exportarse de un país a otro. Sin desterrar completamente este método, su éxito dependerá en gran medida de que se actúe originariamente sobre el mercado de trabajo. Es preciso fijar un modelo en el que las carreras de aseguramiento sean constantes, estables y duraderas como elemento de proyección de suficiencia futura de las pensiones.

Máxima que en los tiempos actuales parece difícil de cumplir.

Se entiende oportuno traer ahora a colación las reflexiones que el Profesor Sagardoy Bengoechea compartía hace días en un medio de comunicación escrita, señalando que en las aguas laborales hay unos cisnes negros que habrá que tener en cuenta para evitar graves disfunciones sociales. Y estos «cisnes negros» no son otros que el trabajo precario y los salarios insuficientes⁴⁶. Elementos que casan bastante mal con el modelo de capitalización individual.

Además, como lección a aprender de los trabajos realizados por la Comisión Asesora Presidencial se considera adecuado que la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Paco de Toledo, pese a los riesgos que ello engloba, plantee también como elemento de actuación directa la participación abierta a los ciudadanos. Los canales posibles en la actualidad son muchos. Sus opiniones deben ser, al menos, escuchadas.

Y, por último, se destaca como una gran fortaleza que los integrantes de la Comisión de Seguimiento sean las fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados. Esto es, quienes tienen poder de ejecución. Lo contrario podría llevar a la situación chilena, un excelente trabajo técnico, ninguna repercusión normativa.

Sea como fuere, no existe modelo cerrado e ideal respecto al sistema de pensiones, lo que aboca constantemente a reformas y a la adecuación de sus medidas a realidades cambiantes. La consecución del bien común ha de ser su guía.

BIBLIOGRAFÍA

Bernal, N.: «Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al año 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México», Apuntes, Vol. XLIII, núm. 79 (2016).

Franco Alarcón, P. A., María Oquendo, T., y Berrio Loaiza, C. M.: «Posibles perspectivas del sistema de pensiones en Colombia: análisis desde el sistema pensional chileno», Revista CES Derecho, Vol. 6, núm. 1 (2015).

Hierro Hierro, F. J.: «Acerca del debate sobre la reforma de la pensión de jubilación: una

aproximación al sistema chileno (I)», *NREDT*, núm. 206 (2018).

Mesa-Lago, C.: «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 (2015).

Sagardoy Bengoechea, J. A.: «Cisnes negros en el estanque laboral», *ABC* (2018).

STATCOM: Informe Final «Encuesta de opinión y percepción del Sistema de Pensiones en Chile», preparado por para la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2014.

Vv. Aa.: *Informe final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, Santiago de Chile, 2015.

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

1

Cfr. F. J. Hierro Hierro: «Acerca del debate sobre la reforma de la pensión de jubilación: una aproximación al sistema chileno (I)», *NREDT*, núm. 206 (2018).

2

A pesar de los insistentes estudios de opinión, las sinergias fueron limitadas, costando arrancar el sentir generalizado de la población.

3

Se sigue en esta enumeración a 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 (2015), págs. 736 (http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2015.v52.n3.45378).

4

Quizá y en buena parte, como quedó apuntado, por cuanto el modelo continúa pivotando sobre el sistema de capitalización individual. En especial, por la complejidad que el propio sistema encierra para una población con escasa formación economicista y la baja rentabilidad lograda (elemento en el que inciden distintos aspectos). Sin poder dejar de mencionar, sobre este particular, los efectos perversos que el mercado de trabajo segmentado del país produce en este campo.

5

Cfr. C. Mesa-Lago: «Reformas estructurales y Re-reformas de pensiones, y sus efectos en el bienestar social: El caso de Chile», cit., pág. 737.

6

Es importante destacar las importantes bolsas de colectivos que no cotizan al sistema.

7

Las sombras de fraude o de desincentivo al empleo se ciernen sobre estas medidas universalistas de protección.

8

Siendo también importante la lucha contra el fraude en la cotización.

9

En términos significativamente más expresivos, cfr. P. A. Franco Alarcón, T. María Oquendo y C. M. Berrio Loaiza: «Posibles perspectivas del sistema de pensiones en Colombia: análisis desde el sistema pensional chileno», *Revista CES Derecho*, Vol. 6, núm. 1 (2015), pág. 91, quienes señalan que «es grande el descontento del pueblo chileno con el actual régimen pensional de la república austral. Ha crecido el número de manifestaciones de las organizaciones de base de todo tipo en Santiago de Chile, protestando contra las AFP, vociferando que las mismas están muertas socialmente y que es inaplazable regresar al modelo de reparto imperante antes de los años ochenta del siglo que recién termina. «LAS AFP DEBEN MORIR, PARA QUE LOS JUBILADOS PUEDAN VIVIR CON DIGNIDAD», se lee en los miles de pancartas, afiches y volantes que a diario circulan por las calles de la Ciudad Capital del País del Cono Sur del Continente Americano».

10

Cfr. 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.

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>.

11

Los argumentos empleados para la no cotización son, entre otros: no estar trabajando, no disponer de ingresos suficientes, no estar obligado a hacerlo, no conocer el sistema, desconfiar de las AFPs, porque esperan la pensión básica solidaria o porque las pensiones son muy bajas y no merece la pena cotizar.

12

Recuérdese que una de las modificaciones largamente esperada y nunca alcanzada es la inclusión de los integrantes de las fuerzas armadas y de la policía en el sistema de capitalización individual y el abandono del sistema de reparto del que todavía hoy disponen.

Lo paradójico de esta situación es mayúscula. Quienes impusieron la reforma del sistema y la instauración de la capitalización individual por sus enormes bondades se negaron a participar en el mismo y reservarse las peores condiciones del modelo de reparto.

Hasta la fecha, se sostiene por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (en adelante la Comisión Asesora), estos colectivos tienen un sistema que es financiado en un noventa y uno por ciento por el Estado y el nueve por ciento restante por imposiciones para pensiones provenientes del personal activo y pasivo, cfr. Cfr. Vv. Aa.: *Informe final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, Santiago de Chile, 2015, pág. 53.

En otros términos, cuentan con la garantía del Estado.

El acceso electrónico a este documento, entre otros lugares, se puede realizar a través del siguiente enlace: http://www.comision-pensiones.cl/Informe_final_CP_2015.pdf.

13

Cfr. Informe Final «Encuesta de opinión y percepción del Sistema de Pensiones en Chile», cit., págs. 51 y ss.

14

Cfr. Vv. Aa.: *Informe final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, cit., pág. 28.

15

Al hilo de este reto cabría realizar una reflexión. No se sabe muy bien si se trata ahora del reconocimiento de un fracaso, dado que los desafíos planteados en el año 2006 no han sido bien resueltos, o si, por el contrario, ocupa un segundo paso firme y continuo en la mejora del sistema sin la adopción de medidas drásticas que hicieran quebrar el sistema imperante.

En esta tesitura, la opción del intérprete es la segunda. Conocedora la sociedad chilena del

resquebrajamiento social y económico que lleva aparejada cualquier reforma de calado, las acciones pautadas, intermedias y equilibradas se presentan como la mejor técnica de modificación del modelo. Eso sí, es tremendamente importante tener definido el destino final y el visto bueno de, si no todos, una amplia mayoría de los agentes implicados.

Los cambios de meta o las mayorías simples en este campo no son válidas.

16

Cfr. Discurso de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al firmar decreto que crea «Comisión Asesora sobre el Sistema de Pensiones» (Medida N.º 17), Santiago de Chile, 2014, pág. 2. El acceso a este documento, en Vv. Aa.: *Informe final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, cit., págs. 170 y ss.

17

Cfr. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1062836>.

18

Más de un tercio de sus componentes tenían procedencia, formación y desarrollo profesional fuera del país.

19

Pese a la designación realizada, Mario Marcel no pudo participar desde el inicio de los trabajos de la Comisión Asesora por razones profesionales. Por su parte, Igal Magendzo participó en la primera parte del trabajo de la Comisión, presentando su renuncia por iguales motivos que el señor Marcel en enero de 2015 tras prorrogarse hasta agosto de ese año el plazo para la entrega final de los trabajos.

20

Decreto 14, de 12 de enero de 2015, Ministerio de Hacienda, art. Único, núms. 1 y 2 (DO 24 marzo).

El acceso electrónico a este documento en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1075696&idParte=9582827&idVersion=2015-03-24>.

21

Finalmente, los comisionados se reunieron el 11 de diciembre de 2014 con la Presidenta Michelle Bachelet para dar cuenta del estado de su trabajo.

22

cfr. Vv. Aa.: *Informe final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, cit., pág. 32.

23

Para el listado completo de audiencias realizadas, cfr. Vv. Aa.: *Informe final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, cit., págs. 35 y ss.

24

Parece que el desencanto y el desánimo se ha apoderado de las clases trabajadoras, resignadas a prestaciones bajas y sin voluntad, pese a la esperanza abierta a un futuro mejor, de participar en construcciones limitadas con posterioridad a las decisiones políticas.

25

Es reseñable observar como esta metodología se asemeja, en buena parte y pese a la existencia de sustanciales diferencias (comisión técnica vs comisión política y participación directa y abierta de la ciudadanía vs ausencia de encuestas y accesos remotos para el público general), a la desarrollada por la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Pacto de Toledo.

En el trabajo desempeñado por sendas comisiones ocupa un lugar preeminente las comparecencias de los distintos agentes implicados en el sistema de pensiones, esto es, el marcado carácter técnico del que se dota a estas líneas de trabajo, en aras de conocer sus integrantes de primera mano las dificultades, las franjas tangenciales, los retos y desafíos a los que se enfrenta el sistema.

Quizá sería bueno, pese a los riesgos que ello engloba para la coordinación de una tarea de esta envergadura y el miedo a una respuesta timorata (como ha sucedido en la República de Chile), que la Comisión de Seguimiento y Evaluación planteara también como elemento de actuación la participación abierta a los ciudadanos. Los medios en la actualidad son infinitos a través de los cuales dar cabida a la voz de la ciudadanía. Sus impresiones y pareceres (aun cuando en meritos casos focalizadas por organizaciones o entidades representativas) deben estar presentes de un modo más directo en estos trabajos y no relegadas por completo.

26

Cfr. Vv. Aa.: *Informe final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, cit., pág. 98.

La propuesta A fue apoyada por 12 comisionados, la B por 11 y la C solamente por una Comisionada. En consecuencia, se concluye que la propuesta global C no es respaldada por la Comisión, mientras que se deja abierta la discusión las propuestas A y B. Cfr. Vv. Aa.: *Informe final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, cit., págs. 98-99.

Cfr. Vv. Aa.: *Informe final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, cit., págs. 185 y ss.

Cfr. *in extenso*, Vv. Aa.: *Informe final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, cit., págs. 101 y ss., y 187 y ss.

Se trata, con creces, de la propuesta más desarrollada, con mayor número de medidas y que para cualquier responsable político se adecúa mejor a la toma de decisiones, modificaciones parciales, puntuales y mejorables.

Reglas o recetas cuya lectura puede resultar próxima, aumento de ingresos/minoración de gastos.

La justificación empleada por los 11 comisionados que apoyan la propuesta B, contrarios a esta, pueden concretarse en que la misma mantiene mayoritariamente las características del actual sistema, por cuanto no mejora en forma sensible las jubilaciones de los actuales y futuros pensionistas; no plantea un nuevo contrato social que otorgue legitimidad al modelo previsional; bloquea el consenso social; continúa poniendo la mayor parte de los riesgos en los trabajadores; no permite revertir las desigualdades de género; no genera incentivos adecuados ni para aumentar la afiliación de los independientes, ni para elevar la densidad de cotizaciones de todos los trabajadores y, por último, tampoco reduce los costes del sistema.

Cfr. Vv. Aa.: *Informe final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, cit., págs. 109.

Cfr. Vv. Aa.: *Informe final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, cit., págs. 103 y ss.

Los argumentos formulados por los 12 comisionados que apoyan la propuesta A, contrarios a esta, se constriñen en que este modelo reduce el ahorro y la inversión, dificultando la financiación de las pensiones futuras; el sistema de cuentas nocionales de contribución definida que se proyecta conlleva un déficit creciente, creando una presión futura vía impuestos; los costes administrativos, tanto iniciales como operativos, son sustantivos y, por último, se cuestionan los efectos redistributivos promulgados dada su ambigüedad de las medidas lanzadas.

Cfr. Vv. Aa.: *Informe final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, cit., pág. 109.

Se sostiene que este modelo no requiere una financiación nueva vía impuestos, ni inmediatamente ni en el futuro, ya que genera un superávit fiscal inmediato de 1,8% del PIB anual y genera ahorros futuros porque reduce el número de pensiones no contributivas. Tampoco exige una contribución específica a cargo del empleador.

Cfr. sobre estas particularidades, Vv. Aa.: *Informe final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, cit., págs. 106 y ss.

Las deficiencias mostradas (empobrecimiento de los jubilados, desinformación, tasas de fraude...) no parecen servir de acicate para cambiar la situación.

Quizá la situación de partida fuera aun peor y aquel desapego mostrado en la década de los 70 fuera mayor que en la actualidad.

La metodología fijada permitió, en primer lugar, que cada uno de los integrantes de la Comisión pudiera formular cuantas propuestas específicas considerase. Con posterioridad, el conjunto de ideas lanzadas fue sistematizado y reducido hasta un máximo de 80. Por último, aquellas que obtuvieron la aprobación de la mitad más uno de los comisionados alcanzaron la consideración de recomendación de la Comisión, el resto fueron desechadas.

Sobre los distintos resultados de las votaciones, cfr. Vv. Aa.: *Informe final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, cit., págs. 211 y ss.; y los votos particulares, págs. 241 y

SS.

38

Sin ánimo de fatigar al lector, se ha considerado oportuno al menos mencionar todas y cada una de estas recomendaciones, por cuanto permitirá obtener una visión de conjunto de las áreas sobre las que es necesario actuar para la mejora del sistema de prestaciones de la República de Chile.

Como puede extraerse de su lectura, son muchas las líneas sobre las que es preciso actuar.

Para un mayor conocimiento de estas, cfr. Vv. Aa.: *Informe final. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, cit., pág. 112, conteniendo una somera explicación del porqué de ellas.

39

Y quizá porque la reforma planteada en el año 2006, salida de la Comisión Marcel, fue casi íntegramente trasladada al ordenamiento jurídico con la reforma del año 2008.

40

Cfr. <https://www.leychile.cl/N?i=1082683&f=2015-10-15&p=>.

41

Se continúa la rebaja constante sobre la materia, pasando del siete por ciento inicial, al cinco por ciento posterior y ahora este tres por ciento.

42

Cfr. <https://www.leychile.cl/N?i=1095967&f=2017-11-01&p=>.

43

Cfr. <https://www.leychile.cl/N?i=1105617&f=2017-08-01&p=>.

44

De calado y al que empuja la situación de los ciudadanos y las proyecciones futuras, las cuales sitúan que el gasto del PIB en los años venideros se multiplicará entre dos y cuatro veces en el

largo plazo, cfr. N. Bernal: «Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al año 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México», *Apuntes*, Vol. XLIII, núm. 79 (2016), pág. 110 (<http://dx.doi.org/10.21678/apuntes.79.867>).

45

Como se recoge en los antecedentes del proyecto de ley que introduce cambios regulatorios al sistema de capitalización individual, la Presidencia de la República convocó en agosto de 2016 a los distintos sectores políticos a construir un amplio acuerdo para mejorar el sistema de pensiones. En dicha instancia se expresaron las diferentes posiciones a través de un diálogo serio, franco y con argumentos, cuyo único objetivo fue mejorar las condiciones de vida de las y los pensionados y cotizantes chilenos. Aunque no existió plena coincidencia en todos los aspectos, el trabajo llevado a cabo en este proceso permitió sentar las bases de las iniciativas en materia de pensiones que se impulsan actualmente.

46

Cfr. J. A. Sagardoy Bengoechea: «Cisnes negros en el estanque laboral», *ABC*, 9 de febrero de 2018. www.abc.es/opinion/abci-cisnes-negros-estanque-laboral-201802091009_noticia.html.

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).