

# REFORMA CONSTITUCIONAL AL SISTEMA DE PENSIONES


## DESCRIPCIÓN

### BOLETÍN 10.810-07


REFERENCIA	Modifica la Carta Fundamental para establecer una nueva regulación del derecho a la seguridad social y sentar las bases de un nuevo sistema de pensiones
INICIATIVA	Moción de los diputados Sres. Arriagada, Ceroni, González, Gutiérrez (Hugo), Jarpa, Jiménez, Roncón, Sabag, Saldivar y Soto
ORIGEN	Cámara de Diputados
COMISIÓN	De Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento
INGRESO	21 de julio de 2016
ARTICULADO	Artículo único

## **OPINIÓN** EJECUTIVA DE LYD

Este proyecto claramente busca poner fin al sistema de capitalización individual administrado por privados, y aunque no establece explícitamente un sistema de reparto único y obligatorio, se puede concluir que apunta en dicha dirección. Pensar que es técnicamente factible -o siquiera justo- volver a un sistema de reparto es un error, pues tanto el envejecimiento de la población como la real posibilidad de captura política del sistema lo hacen inviable.

El sistema de capitalización individual sin duda puede ser mejorado y los parámetros que lo rigen (tasa de cotización, edad de jubilación, estructura de las comisiones) pueden ser revisados para mejorar las pensiones; sin embargo este proyecto de ley no guarda relación con lo anteriormente dicho. Para quienes no logran una densidad de cotizaciones suficiente, o simplemente no logran participar del mercado laboral, se pueden fortalecer el Aporte Previsional Solidario (APS) y la Pensión Básica Solidaria (PBS), cuyo financiamiento ha de provenir de impuestos generales y no de un impuesto regresivo encubierto al trabajo, como el que introduce el sistema de reparto .

## **CONTENIDO DEL** PROYECTO DE LEY

- Se establecen los principios que regularán el sistema de seguridad social: universalidad, integralidad, solidaridad, uniformidad e internacionalidad.
- Las normas legales sobre seguridad social dejan de ser de quórum calificado.
- Las cotizaciones –obligatorias- tendrán un origen tripartito: el Estado, los trabajadores y los empleadores.
- Las personas podrán elegir entre un régimen administrado por el Estado o por Corporaciones sin fines de lucro.
- Las prestaciones del régimen serán pensiones de invalidez o de jubilación.
- La pensión mínima no será inferior a un sueldo mínimo mensual.
- Se garantiza una pensión básica solidaria a quienes no coticen o lo hicieren irregularmente .

## IV. COMENTARIOS DE CARÁCTER GENERAL

El proyecto de reforma constitucional cuenta con una completa fundamentación inspirada en un criterio estatista y de desconfianza hacia el sector privado. Las cifras que se utilizan son discutibles, y aunque toman en consideración el informe de la Comisión Bravo, requieren una revisión desde el punto de vista estadístico. De hecho, si para considerar un promedio de pensión se han tomado en cuenta trabajadores que presentan graves lagunas previsionales, y que en el sistema antiguo simplemente no hubiera recibido pensión alguna perdiendo todas sus contribuciones, por lo que el resultado no puede ser considerado sin un reexamen de los datos utilizados.

Los comentarios que merece el proyecto de reforma se pueden dividir en los aspectos que siguen a continuación.

### ENFOQUE

### HISTÓRICO

El primer sistema conocido de seguridad social, circunscrito al otorgamiento de jubilaciones, fue establecido a fines del siglo XIX por el canciller von Bismarck; era de carácter colectivista, administrado por el Estado y que fue el único que se conoció en los distintos países durante más de un siglo. Su financiamiento estaba basado en cotizaciones de los trabajadores pero que

no financiaban las pensiones y se requería un aporte estatal en gran proporción. La principal falencia del sistema consistía en que no había una correlación directa entre las contribuciones hechas por los trabajadores y los beneficios que se otorgaban.

### PLURALIDAD DE

### CAJAS DE REVISIÓN

Ese sistema también funcionó en Chile dividido en cerca de cuarenta cajas de previsión estructuradas sobre la base de los grupos de presión interesados en obtener mejores beneficios que los de otros trabajadores. Así se fueron creando cajas con orientación específica hacia la marina mercante, obreros municipales, Caja Bancaria de Pensiones, Banco del Estado (tal vez la que otorgó mejores beneficios), Fuerzas Armadas, Carabineros, Servicio de Seguro Social (para los obreros en general), Caja de Previsión de Empleados Particulares, Caja de Empleados Públicos y Periodistas, Ferrocarriles y muchas otras.

Estas cajas no otorgaban los mismos beneficios, pues las jubilaciones resultaban de diverso monto, y se establecían requisitos distintos, especialmente en número de años de imposiciones, concentración de imposiciones,

mecanismos para llenar las lagunas y otras particularidades.

Dos características presentaba esta dispersión de sistemas previsionales. Por una parte, la vinculación a una caja específica dependía de la calidad laboral del afiliado (obrero, empleado, funcionariopúblico, empleado bancario, etcétera), y por otra, el monto de la jubilación resultaba de un cálculo preestablecido en la respectiva ley, que exigía un mínimo de tiempo de imposiciones. Además, cuando el trabajador cambiaba de lugar de trabajo, desde el que estaba adscrito a una caja y pasaba a desempeñarse en otra, se generaban problemas de adecuación para lograr la continuidad de la previsión. Finalmente, todas dichas cajas han quedado administradas por el Instituto de Previsión Social (IPS) para quienes optaron por no ingresar el nuevo sistema.

## ESENCIA DEL SISTEMA

### DE CAPITALIZACIÓN

#### INDIVIDUAL

En lugar de un fondo común administrado por cada institución previsional, a donde se ingresaban las cotizaciones de los afiliados, el nuevo sistema de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) estableció cuentas individuales para cada afiliado, donde ingresan las cotizaciones y los intereses generados por las inversiones efectuadas por la administradora, y se descuentan los gastos de administración y

las comisiones (estas últimas son utilidades de las AFP).

Independientemente del monto de las pensiones, que se mencionará más adelante, cabe señalar que el comportamiento del sistema previsional no es independiente del comportamiento general de la economía del país, que debe ser apreciado en el largo plazo, toda vez que un trabajador impone durante toda su vida laboral, que se puede estimar en unos 30 o más años. En otras palabras, una economía débil y con un crecimiento económico nulo o mínimo en el largo plazo, difícilmente va a lograr que las pensiones, en cualquier sistema, tengan una tasa adecuada reemplazo. La diferencia que se produce en este punto, entre el sistema antiguo y el nuevo, es que en el primero, cuando se produce déficit el fisco debe cubrirlo, y si la economía no produce ingresos, se recurre entonces a emisiones inorgánicas para poder pagar pensiones cuyo monto respondía a parámetros legales, independientemente de las disponibilidades presupuestarias, y por cierto, sin relación directa con las cotizaciones efectuadas por el afiliado.

Ahora bien, en el largo plazo, el monto de la cuenta individual ha dependido más de la rentabilidad del fondo que de las cotizaciones individuales, ya que estas representan montos cercanos al 30% mientras que los intereses obtenidos por las inversiones del fondo pueden llegar al 70% de la cifra de que dispondrá el trabajador para pensionarse. Este incremento por intereses no puede ser independiente de la rentabilidad promedio del mercado de capitales, el que a su vez tampoco es ajeno al crecimiento de la economía.

Las inversiones de los fondos de pensiones traen un efecto macroeconómico beneficioso de

carácter general, toda vez que las AFP invierten en diversos instrumentos, que les autoriza la ley, incluyendo un porcentaje en capital de riesgo; esta inversión sumada a otras de menor rentabilidad pero mayor seguridad, impulsa una actividad económica que a su vez genera réditos en beneficio de las cuentas de capitalización individual.

Sin ese ahorro obligatorio, que actualmente acumula US\$ 170.000 millones, el crecimiento promedio del país en los últimos 35 años habría sido inferior al 4,5% que registra el período. Además se debe destacar que de esos 170 mil millones solo 50 mil millones corresponden a las cotizaciones efectuadas por los trabajadores; la diferencia está constituida por la rentabilidad de los fondos ■■■

## V. COMENTARIOS A ASPECTOS ESPECÍFICOS

El proyecto de reforma constitucional no excluye expresamente a organismos privados dentro del sistema previsional, puesto que permite que, además del Estado, el sistema pueda ser administrado por “corporaciones sin fines de lucro”. Como se sabe, las corporaciones corresponden a una de las dos clases de personas jurídicas que contempla el Título XXXIII del Libro I del Código Civil; la otra son las fundaciones de beneficencia pública, es decir, carecen de fines de lucro. Esto significa que al final del ejercicio anual obtuvieren excedentes, no pueden repartirlos entre sus miembros o asociados.

Se infiere del estricto tenor literal de la proposición, que no podrían existir organismos similares a las actuales AFP, no solo porque éstas reparten utilidades a sus socios, sino porque siendo también personas jurídicas tienen una naturaleza inconfundible con la de una corporación del Código Civil. Ello se refuerza, en el contexto del proyecto, al establecer la solidaridad entre los principios del sistema de seguridad social, ya que dicho principio impuesto desde la Constitución Política en términos absolutos, resulta incompatible con un sistema de capitalización individual.

Descartadas las AFP, lo que no se logra determinar, entonces, es cuál sería la naturaleza y funciones de las corporaciones sin fines de

lucro a que se refiere la reforma constitucional. Está claro que no podrían subsistir las actuales AFP, puesto que las normas constitucionales rigen in actum y, salvo que se incluyera alguna norma transitoria para mantener vigentes las AFP actuales, éstas deberían disolverse. Por lo demás, el proyecto de reforma acoge el movimiento comunicacional en contra de las AFP que se ha manifestado incluso en la calle. Tampoco el proyecto impone expresamente un sistema de reparto, pero, en igual sentido, es conocida la orientación del proceso crítico contra las AFP.

### ALGUNAS

### CIFRAS

Una de las razones para volver al sistema de reparto se basa en el supuesto que éste pagaría mejores pensiones que el sistema de capitalización individual. Al menos es la sensación que queda al mirar los promedios de pensión que entrega la Superintendencia de Pensiones para ambos sistemas. Al mirar las últimas cifras oficiales<sup>1</sup>, la pensión entregada por el IPS para quienes estaban en el sistema antiguo es aproximadamente 5,5% mayor que la

<sup>1</sup> Disponibles para mayo de 2016 en [http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-11024\\_recurso\\_1.pdf](http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-11024_recurso_1.pdf)

de las AFP<sup>2-3</sup>. Sin embargo, dicha comparación se presta para confusión por varias razones. En primer lugar, esta comparación olvida que bajo el antiguo sistema sólo reciben pensión quienes cumplen con un número mínimo de aportes<sup>4</sup>,

lo cual de acuerdo a información del IPS, corresponde a cerca del 50% de sus imponentes. En simple, 50% de los cotizantes del sistema antiguo no reciben pensión alguna y además pierden todo lo ahorrado durante su vida activa. Tal como vemos en la Tabla N° 1, al corregir sólo por este hecho (pues en el sistema de cotización individual todos reciben sus aportes con la rentabilidad acumulada), las pensiones de vejez

2 Este promedio incluye pensión de vejez y pensión de vejez anticipada, que considera al 67% de los pensionados del sistema de AFP y a 50% de los pensionados por el IPS. En ambos casos, el resto de los pensionados corresponde a pensiones de invalidez y sobrevivencia.

3 Esta diferencia alcanza 8,2% cuando consideramos, adicional a la pensión autofinanciada, el Pilar Solidario.

4 En el Servicio de Seguro Social (SSS) se requieren como mínimo 10 años

de imposiciones para las mujeres y 20 años para los hombres, mientras que en CANAEMPU y EMPART son 10 años como mínimo, para hombres y mujeres; además de tener la calidad de imponente activo al momento de solicitar la jubilación.

*AL CORREGIRSE,  
PENSIONES DE VEJEZ  
DEL SISTEMA ANTIGUO  
SON INFERIORES  
A PENSIONES DEL SISTEMA  
DE CAPITALIZACIÓN  
INDIVIDUAL*

**Tabla N°1:**

**PENSIONES PAGADAS AUTOFINANCIADAS INCLUYENDO PENSIONES = \$0**

	Pensión de Vejez y Vejez Anticipada Autofinanciada	Pensión de Vejez y Vejez Anticipada Autofinanciada incluyendo Pensión = \$0
AFP y Cias. de Seguro	\$ 227.400	\$ 227.400
IPS (Sistema Antiguo)	\$ 239.980	\$ 119.990
Sistema antiguo vs Sistema de Capitalización Individual	19%	-47%

del sistema antiguo resultarían 47% inferiores a las que entrega el sistema vigente.

En segundo lugar, mientras la tasa de cotización del sistema de capitalización individual es cercana al 13% (incluyendo la comisión de la administradora y el seguro de invalidez y sobrevivencia de cargo al empleador)<sup>5</sup>, la tasa de cotización vigente para los que siguen cotizando en el sistema antiguo es de aproximadamente 20% (sin incluir salud para hacer ambas cifras comparables)<sup>6</sup>. Con dicha cotización, las pensiones promedio del sistema de capitalización individual serían aún mayores que las que hoy muestra el sistema.

Existe un tercer aspecto de la tabla anterior que incrementa la brecha de las pensiones de vejez a favor del sistema de capitalización individual: éste otorga pensión de vejez a sus afiliados sin importar la densidad de cotizaciones del trabajador. Por ende, el promedio de pensión de \$ 227.400 muestra la pensión promedio de vejez obtenida por quienes presentan una gran varianza de densidad de cotización<sup>7</sup> y no sólo de aquellos que cotizaron por al menos 10 años como en el caso del sistema antiguo. De hecho, dicho promedio no refleja la pensión que entregaría el sistema de capitalización individual para quienes sí cotizaron en el sistema un tiempo razonable y de manera sostenida.

5 <http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/apps/estcom/estcom.php>

6 <http://www.ips.gob.cl/pensiones-y-tramites-96642/134-tasas-ex-cajas-regimen-antiguo>

7 Por ejemplo, incluye la pensión de las mujeres que sólo cotizaron por una vez de tal modo de obtener el Bono por Hijo creado en la Reforma Previsional de 2008.

Cálculos recientes<sup>8</sup> señalan que si en el sistema de reparto la cotización fuere del 10% y se le exigiera entregar pensión a todos sus imponentes, las pensiones promedio variarían entre un cuarto y un tercio de las pensiones que entrega el actual sistema de capitalización individual. Además, se ha aclarado que los trabajadores que hubieran cotizado durante todo su período laboral, obtienen actualmente pensiones superiores, en promedio, a los 600 mil pesos.

## EL SISTEMA

## DE REPARTO NO ES

## SOSTENIBLE EN EL TIEMPO

Un sistema de reparto por definición financia el pago de sus pensiones con el ahorro de los trabajadores activos. Esto es insostenible en un país como el nuestro, donde el envejecimiento de la población, cada vez más acelerado, está provocando un incremento en la relación entre población pasiva y activa. De hecho, así lo respalda el mismo estudio citado anteriormente<sup>9</sup>, el que utilizando proyecciones de población y distintos supuestos de crecimiento en el gasto en pensiones y la evolución de las remuneraciones, estima la tasa de cotización que hasta el año

8 Titze, M. (Noviembre 2015). "¿Se sostiene un sistema de reparto?". Serie de Informe Económico N° 253, Libertad y Desarrollo. Disponible en <http://lyd.org/wp-content/uploads/2015/12/SIE-253-Se-sostiene-un-sistema-de-reparto-MTitze-Noviembre2015.pdf>

9 Titze, M. (Noviembre 2015).

2100 necesitaría un sistema de reparto para financiar los actuales niveles de pensiones del sistema de capitalización individual.

Sus resultados concluyen que si bien en lo inmediato se podrían financiar los niveles actuales de pensiones, e incluso mejorarlos a través de la expropiación del ahorro acumulado en los fondos de pensiones, en el largo plazo el sistema sería financieramente inviable, por cuanto se requeriría duplicar e incluso llegar a tasas por sobre el 50% para mantener los beneficios constantes. Lo anterior, como resultado tanto del factor demográfico como de la significativa contribución que hace a las pensiones el retorno del capital acumulado a través del tiempo, la cual desaparece bajo un sistema de reparto.

## COTIZACIONES

### DE CARGO DEL EMPLEADOR

El proyecto de reforma constitucional, que se analiza, establece que las cotizaciones tendrán tres fuentes: el Estado, los empleadores y los trabajadores. No indica en qué proporción concurrirán estos tres gestores, materia que podría eventualmente ser determinada por ley. Ahora bien, cualquier fuere el porcentaje que se le adjudique al empleador, se va a generar el mismo incentivo que ya operó en el sistema antiguo, en que, dependiendo del sistema previsional, el aporte “patronal” era de similar magnitud al del afiliado, y ambos podían llegar a cerca del 50% de la cotización.

La errónea opinión a favor del pago de parte de la cotización por el empleador, nace de la ceguera al no ver que para el empleador es indiferente cuánto paga a un trabajador por concepto de sueldo y cuánto por concepto de cotización previsional. El empleador le interesa la suma de ambos. En consecuencia, va a ajustar ambas variables, sueldo y cotizaciones, y como estas últimas estarán establecidas por ley, el ajuste se producirá por la vía del salario. Es así que la cotización supuestamente de cargo del empleador las termina pagando en el largo plazo al menos en parte el trabajador. Establecer cotizaciones “patronales” es solo una forma de aumentar por ley su monto pagado por el trabajador y, al mismo tiempo, disminuir correlativamente el sueldo mensual. En números, si un empleador paga \$300.000 de sueldo y, por ejemplo, \$30.000 por cotización, el trabajador le cuesta \$330.000. Si puede hacer un ajuste en el mediano plazo, lo que se reducirá proporcionalmente es el sueldo ya que la cotización estará fijada por ley. Ello también impacta en una disminución de nuevas contrataciones, ya que en este caso el costo no será de \$300 mil sino de \$330 mil.

## UTILIZACIÓN

### POLÍTICA DEL SISTEMA

#### PREVISIONAL

Es conocido el hecho de que en el antiguo sistema, administrado por cajas de previsión con fuerte injerencia estatal, el fondo de reparto

no solo servía para el pago de pensiones, sino también para otorgar otro tipo de beneficios como la construcción de poblaciones para los afiliados, que se entregaban a bajo precio y constituían una maniobra del poder político, que redituaba en apoyo electoral.

Incluso actualmente, la arremetida comunicacional contra el sistema de capitalización individual, cuyos datos aparecen alterados para fundamentar su rechazo, no parece ser independiente del antiguo anhelo de sectores políticos de tener nuevamente en sus manos la llave del sistema y sus beneficios.

Estratégicamente, la época en que se ha gatillado este movimiento, va a generar un punto de inflexión durante la campaña presidencial que se avecina, puesto que quienes apoyen la mantención del sistema, aunque sea con ajustes o modificaciones, van a aparecer en una actitud contraria a la corriente comunicacional que, aparentemente, se desarrolla a favor de los afiliados actuales y futuros, que solo alcanzarían una mejor pensión de vejez en sistema estatal de reparto ■■■

# VI. TEXTO COMPARADO

NORMA VIGENTE	PROYECTO DE REFORMA
<b>Artículo 19.-</b> La Constitución asegura a todas las personas:	<b>Artículo 19.-</b> La Constitución asegura a todas las personas:
18°.- El derecho a la seguridad social.	18°.- El derecho a la seguridad social.
Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.	Para asegurar el ejercicio de este derecho existirá un Sistema de Seguridad Social, basado en los principios de universalidad, integralidad, solidaridad, uniformidad e internacionalidad.
La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.	El Sistema de Seguridad Social se basará en un régimen administrado por el Estado y por corporaciones sin fines de lucro. Las personas tendrán el derecho de elegir la entidad que administre sus fondos previsionales.
El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social;	Las cotizaciones tendrán carácter obligatorio y serán efectuadas, en forma tripartita, por el Estado, los trabajadores y los empleadores, las cuales se destinarán a asegurar pensiones de invalidez o jubilación, las cuales no podrán, en ningún caso, ser inferiores a un sueldo mínimo mensual.
	El Estado garantizará una pensión básica solidaria de invalidez o jubilación, a quienes no coticen o lo hagan irregularmente.

## VII. TEXTO DEL PROYECTO DE REFORMA<sup>10</sup>

---

**Artículo único:** Sustitúyase el numeral 18° del artículo 19<sup>11</sup> de la Constitución Política de la República, por el siguiente:

18°.- El derecho a la seguridad social<sup>12</sup> .

Para asegurar el ejercicio de este derecho existirá un Sistema de Seguridad Social, basado en los principios de universalidad, integralidad, solidaridad, uniformidad e internacionalidad.

El Sistema de Seguridad Social se basará en un régimen administrado por el Estado y por corporaciones sin fines de lucro. Las personas tendrán el derecho de elegir la entidad que administre sus fondos previsionales.

Las cotizaciones tendrán carácter obligatorio y serán efectuadas, en forma tripartita, por el Estado, los trabajadores y los empleadores, las cuales se destinarán a asegurar pensiones de invalidez o jubilación, las cuales no podrán, en ningún caso, ser inferiores a un sueldo mínimo mensual.

El Estado garantizará una pensión básica solidaria de invalidez o jubilación, a quienes no coticen o lo hagan irregularmente.



---

10 El texto del proyecto de reforma está precedido por la siguiente suma:

Proyecto de reforma constitucional que establece una nueva regulación universal y progresiva del derecho a la seguridad social, creando un nuevo sistema basado en los principios reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo, con un régimen administrado por el Estado y por corporaciones sin fines de lucro, con libertad de elección del sistema, con cotizaciones obligatorias aportadas en forma tripartita por el Estado, empleadores y trabajadores y que garantice pensiones básicas solidarias.

11 Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

12 N°18 (redacción actual):

18°.- El derecho a la seguridad social.

Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.

La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.

El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social;