



MITOS SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: COMISIONES
FANTASMAS

POR: FABIÁN ESTEBAN CÉSPEDES CHACÓN

Tesina presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo
para optar al grado académico de Magíster en Derecho de la Empresa

PROFESORA GUÍA:

Sr. KARL SIEVERS JASCHAN

Junio 2021
CONCEPCIÓN

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN.....	1
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1: NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE HASTA 1980.....	5
1.1. CONTEXTO HISTÓRICO	5
1.2. DÉCADA DE 1920-1939	7
1.3. DÉCADA DE 1940-1959	16
1.4. DÉCADA DE 1960-1980	21
CAPÍTULO 2: LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO	26
2.1. ANTECEDENTES DE LA REFORMA	26
2.2. ANÁLISIS DE LA REFORMA PREVISIONAL DE 1981	34
2.2.1. RESUMEN DE LA NORMATIVA	34
2.2.2. OBJETIVOS	35
2.2.3. CARACTERÍSTICAS	35
2.2.4. PRINCIPALES INCORPORACIONES	36
2.2.4.1. BENEFICIOS.....	36
2.2.4.2. GARANTÍA ESTATAL	37
2.2.4.3. FINANCIAMIENTO.....	39
2.2.4.4. OBLIGATORIEDAD DE AFILIACIÓN.....	40
2.2.4.5. CONTRIBUCIÓN	40
2.2.4.6. LIBERTAD DE ELECCIÓN	41
2.2.4.7. INSTITUCIONES FISCALIZADORAS	41
2.2.4.8. DE LAS AFP	43
2.2.5. DIFERENCIAS ENTRE EL SISTEMA DE REPARTO Y EL NUEVO RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL.....	44
2.2.6. TRANSICIÓN AL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES	46
2.2.7. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE AFP	48
2.2.7.1. RESUMEN	48
2.2.7.2. DÉCADA 1981-1989	49
2.2.7.3. DÉCADA 1990-1999	52
2.2.7.4. DÉCADA 2000-2010	53

CAPÍTULO 3: PRINCIPALES MITOS QUE PESAN SOBRE LAS AFP	61
3.1. CONTEXTO.....	61
3.2. MITOS FRECUENTES SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO	62
3.2.1. MITO N° 1: “LAS PENSIONES SE CALCULAN HASTA LOS 110 AÑOS”	63
3.2.2. MITO N° 2: “SI MUERO, LAS AFP SE QUEDAN CON MI PLATA”	69
3.2.3. MITO N° 3: “AL CREARSE LAS AFP, PROMETIERON UNA RENTABILIDAD MÍNIMA DEL 4% ANUAL”	72
3.2.4. MITO N° 4: “EL PROBLEMA DE LAS BAJAS PENSIONES EN CHILE SON LAS AFP”	74
CAPÍTULO 4: LAS COMISIONES FANTASMAS.....	83
4.1. CONTEXTO.....	83
4.2. COMISIONES QUE CONTEMPLA EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL CHILENO.....	84
4.3. EVOLUCIÓN DE LAS COMISIONES QUE COBRAN LAS AFP	86
4.4. ESTRUCTURA DE LAS COMISIONES QUE COBRAN LAS AFP.....	89
4.5. ORIGEN DE LAS COMISIONES DE INTERMEDIACIÓN.....	92
4.6. REGULACIÓN DE LAS COMISIONES DE INTERMEDIACIÓN	93
4.7. GASTO PAGADO POR COMISIONES DE INTERMEDIACIÓN	96
4.8. LAS COMISIONES DE INTERMEDIACIÓN EN EL CENTRO DEL DEBATE	102
4.9. MODIFICACIONES AL DECRETO LEY 3.500 EN LO RELATIVO A LAS COMISIONES DE INTERMEDIACIÓN EN VIRTUD DEL PROYECTO DE REFORMA A LAS PENSIONES	106
CONCLUSIONES.....	109
BIBLIOGRAFÍA.....	114

RESUMEN

Este trabajo tiene por objetivo transparentar algunos mitos sobre el actual sistema de pensiones y en particular lo relativo a las comisiones de intermediación o “fantasmas”. La pregunta fundamental radica en determinar el origen de estas comisiones y su regulación en Chile a partir de la reforma introducida con la Ley N° 19.795 de 2002. El análisis estadístico se realizó en gran medida con la información proporcionada por la Superintendencia de Pensiones y la ayuda de otras fuentes. Los resultados exhiben que los mitos desarrollados en el cuerpo de este trabajo están basados en imprecisiones que dan cuenta de una realidad distorsionada, teniendo presente que las comisiones por gastos de administración de vehículos de inversión o coloquialmente llamadas “fantasmas” se encuentran dentro de un marco regulatorio expreso, autorizadas e informadas por la Superintendencia de Pensiones quien se encarga de establecer límites máximos y una serie exigencias que alejan su concepción de fantasmas.

INTRODUCCIÓN

Transcurría la década de los ochenta cuando en Chile entró en vigencia el Decreto Ley 3.500 que introdujo una reforma definitiva al sistema de pensiones chileno. Este hecho puso fin a un mecanismo en que el financiamiento de las pensiones se efectuaba conjuntamente de acuerdo a los aportes que realizaban los trabajadores activos, empleadores y el Estado; en nuestro país, dependiente de las Cajas de Previsión cuya modalidad variaba según la naturaleza de los servicios prestados por cada trabajador, quienes cumpliendo ciertos requisitos, tenían derecho a una pensión previamente definida¹.

En ese contexto, el objetivo de este nuevo sistema de capitalización individual, implicaba que cada afiliado tendría una cuenta personal donde se depositarían sus cotizaciones previsionales, las que se capitalizarían y generarían rentabilidad, todo ello administrado por entidades privadas, que se les denominó Administradoras de Fondos de Pensiones (en adelante

¹ Sistema de capitalización individual (AFP) y de reparto (antiguo). En detalle: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-10300.html>

indistintamente AFP). Este gran paso traía como novedad que la pensión ahora dependería íntegramente de lo acumulado por el aportante durante su vida laboral, creando una directa relación entre lo cotizado y lo obtenido finalmente a título de pensión y de la rentabilidad del fondo acumulado, para que, una vez finalizada su etapa activa, ese capital acumulado le fuera devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la modalidad de pensión.

Sin embargo, este sistema que desde un principio se comprometió a terminar con las dificultades de su antecesor, a medida que iba avanzando fue siendo objeto de críticas al punto que hoy, hablar de AFP es sinónimo de cuestionamientos y descrédito. No son pocas las movilizaciones que se han realizado pidiendo un cambio en el sistema previsional chileno, mas son la expresión de la molestia ciudadana que aumenta a medida que la población envejece, en que se acerca ese instante de júbilo por dejar de trabajar.

Qué duda cabe que, por regla general, en la actualidad las jubilaciones no sacan precisamente sonrisas, pero las críticas se solían advertir en el pasado. Para comprender esta situación hay que ahondar en el origen de esta particular creación chilena. Según José Piñera: “...*el sistema previsional de reparto que rigió en nuestro país no tenía por dónde salvarse. La desigualdad y el caos, la demagogia que por un lado consumía y por otro generaba nuestro sistema político, la corrupción y el favoritismo, no hicieron otra cosa que anticipar su ruina*”². Según su visión “*los trabajadores más pobres se jubilaban con pensiones misérrimas y tras 40, 45 ó 50 años de trabajo. Los trabajadores con mejores remuneraciones y poder de presión lo hacían a los 15 años de servicio, con casas subsidiadas y con reajustes automáticos de sus pensiones*”³.

No obstante lo anterior, no pocos dudaron de la efectividad del nuevo sistema, toda vez que, a juicio de Augusto Pinochet con la creación de las AFP se crearían dos o seis imperios del dinero que lo manejarían todo, en consecuencia, a la larga controlarían el Estado y eso sería peligroso, no ahora,

² PIÑERA ECHENIQUE, José. (1991). *El cascabel al gato. La batalla por la reforma previsional*. Editorial Zig-Zag. Santiago. Chile. Pág. 3. En detalle:

http://www.josepinera.org/zrespaldo/el_cascabel_al_gato.pdf

³ *Ibíd.* Pág. 4.

sino con el tiempo según declaraciones del General César Mendoza⁴. Sin embargo, su ideólogo afirmaba que *“si todo iba razonablemente bien, nuestros cálculos indicaban que ahorrando mensualmente un 10% de la remuneración, las pensiones podrían alcanzar montos equivalentes al 70% de ella al final de la vida de trabajo”*⁵. Más aún, la Asociación de AFP en una nota publicada en diario El Mercurio el año 2000 señaló que *“los chilenos se pensionarían con el 100% de su sueldo el 2020”*⁶. Basaban su proyección en una rentabilidad anual promedio en base al 6% y 7%.

Para los defensores del sistema más allá del malestar ciudadano, esta forma de administrar los fondos de pensiones tiene entre sus ventajas la seguridad del resguardo del dinero ahorrado, empero si es tan exitoso, ¿qué es lo que llevó a este invento chileno, el que se convirtió en una especie de exportación no tradicional, a ser objeto de cuestionamientos?, a juicio de Piñera *“las críticas no serían más que el resultado de un ambiente artificial generado por la prensa y los políticos responsables de crear este clima de rechazo”*⁷.

La afirmación anterior es relevante, ya que se contradice con lo expuesto por el informe final de la comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones, según el cual *“las rentabilidades han ido decreciendo en el tiempo y se proyecta que continúen bajando toda vez que debido a su creciente diversificación internacional, los portafolios de los fondos de pensiones debiesen tender a tener rentabilidades similares. Con lo que, menores retornos afectarán directamente el proceso de acumulación de los fondos de pensiones, traduciéndose en menores pensiones”*⁸.

En esa misma dirección, críticos y adeptos al actual sistema de pensiones concuerdan que nuestro modelo al operar sobre la base de mercados laborales

⁴ Acta de Junta de Gobierno. Acta N° 398. 14 de octubre de 1980. En detalle: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/7552/>

⁵ PIÑERA ECHENIQUE, José. Op. Cit. Pág. 6.

⁶ Diario El Mostrador. En detalle: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/07/07/el-dia-en-que-la-asociacion-de-afp-prometia-a-sus-afiliados-jubilar-con-el-100-de-sueldo-en-2020/>

⁷ José Piñera, ¿Cómo privatizamos las pensiones en Chile y otros países?. Universidad Francisco Marroquín. Guatemala. En detalle: <https://newmedia.ufm.edu/video/como-privatizamos-las-pensiones-en-chile-y-otros-paises/>

⁸ Informe Comisión Bravo. En detalle: <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformePensiones.pdf>

informales, bajos salarios, lagunas previsionales y aumentadas expectativas de vida, no pueden sino generar un mal sistema de capitalización individual⁹.

Pero eso no es todo, existen otros factores que aportan al descrédito de las AFP. La lista es larga y la enumeración de ejemplos cuyo sustento se basa en información falsa podría tomar varios párrafos más. Una especie de *fake news* sobre el sistema de capitalización individual chileno que circula por amplios canales digitales, redes sociales y medios de comunicación en general, hacen sino incrementar la desconfianza de los ciudadanos hacia las administradoras de fondos.

En ese contexto para la realización de esta investigación tendremos como objetivo general analizar *grosso modo* los mitos más frecuentes del sistema de pensiones chileno desde una perspectiva social enfatizando en sus fundamentos, contenido y desvirtuando con información precisa la inexactitud de estos. Posteriormente nos centraremos específicamente en las comisiones de intermediación o popularmente conocidas como “fantasmas”. De esta forma, las interrogantes que se intentarán resolver son, ¿Cuál es el origen de las comisiones fantasmas?, ¿Cómo funcionan en la actualidad?, ¿Cuál es su regulación jurídica?, ¿Efectivamente tienen la calidad de fantasmas?.

Para alcanzar el fin propuesto, definimos 3 objetivos específicos; examinar el origen de las comisiones fantasmas, desmenuzar su estructura jurídica y analizar estadísticamente el monto de las comisiones de intermediación pagadas por fondos de pensiones entre el primer trimestre del año 2015 y el tercer trimestre del año 2020. Logramos estos objetivos usando una metodología de tipo jurídico exploratorio, descriptivo y documental teniendo especial consideración respecto de la información proporcionada por la Superintendencia de Pensiones.

Con el objeto de conseguir el diseño propuesto, dividiremos la investigación en cuatro capítulos. En el primer capítulo nos dedicaremos a entregar antecedentes sobre el nacimiento y la evolución de la seguridad social en Chile hasta antes de 1980. Posteriormente en el segundo acápite explicaremos la

⁹ Daniel Titelman director división desarrollo económico CEPAL. En detalle: <https://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sistema-previsional/afp/cepal-sobre-pensiones-hay-que-introducir-mecanismos-de-solidaridad/2016-07-27/085029.html>

gran reforma al sistema de pensiones desarrollada bajo el Gobierno Militar. En el tercer capítulo examinaremos alguno de los mitos más frecuentes que rondan sobre el sistema de pensiones chileno. Y en el cuarto capítulo analizaremos específicamente uno de estos mitos; las comisiones de intermediación o “fantasmas” poniendo énfasis en su origen, marco jurídico, funcionamiento y estadísticas en cuanto al monto pagado por las AFP durante los últimos cinco años. Para finalizar este informe, expondremos las conclusiones que pueden desprenderse del objetivo propuesto inicialmente y que fundaron el desarrollo de la labor investigativa.

CAPÍTULO 1: NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE HASTA 1980.

1.1.- CONTEXTO HISTÓRICO.

El seguro social es una de las formas más nuevas de la seguridad social y nace como consecuencia de la Revolución Industrial del siglo XIX y de los derechos que ella concedió al trabajador como elemento diferenciador de la comunidad¹⁰. El desarrollo del capitalismo chileno a finales del siglo XIX provocó una transformación en el mundo laboral. La incipiente industrialización junto con el avance de la actividad minera trajo como consecuencia una masa de obreros expuestos a largas horas de trabajo. Estas transformaciones estuvieron marcadas por constantes conflictos que dieron lugar a múltiples huelgas¹¹ y reivindicaciones con el objeto de mejorar las condiciones de vida y laborales.

En ese contexto surgieron agrupaciones de trabajadores quienes velaban por la protección frente a accidentes, enfermedades o muerte de sus afiliados.

¹⁰ Comisión de Estudios de la Seguridad Social. 1964. Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena. Tomo I. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 17.

¹¹ Huelga general de los obreros salitreros de Tarapacá de 1890. Huelga portuaria de Iquique y Lota de 1902. Huelga portuaria de Valparaíso de 1903. Huelga de la carne de 1905. Huelga general de Antofagasta de 1906. Masacre de la Escuela de Santa María de Iquique de 1907. Huelga de El Teniente de 1911. Huelga de Chuquicamata de 1915. Huelga de Curanilahue de 1916. Huelga nacional portuaria de 1917. Huelga general de Santiago de 1918. En detalle: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-603.html> - cronologia

En forma solidaria, las Mutuales¹² y Sociedades de Socorros Mutuos¹³ reunían sumas de dinero –a partir de la cotización directa de sus miembros, por lo general agrupados por tipo de oficio o lugar de trabajo- que les permitía cubrir los gastos de enfermedad, invalidez o fallecimiento de sus cotizantes¹⁴.

En 1910, ya había más de 400 organizaciones mutualistas y un número creciente de sindicatos de trabajadores de la metalurgia, de empleados ferroviarios y tipógrafos, entre otros¹⁵. A todo lo anterior hay que sumar la creciente migración campo-ciudad que golpeó la calidad de vida de los más pobres. Conventillos hacinados, altas dosis de alcoholismo, desnutrición, mortalidad infantil, promiscuidad y malas condiciones laborales, sin ningún tipo de seguridad social, se hicieron una realidad latente¹⁶, invisibilizada por las autoridades de la época.

La reacción del estado, presionado por la agitación de las masas populares e influencia de los principales partidos de la época, motivaron la promulgación de algunas leyes que elevaron las condiciones de vida de los trabajadores; a saber, habitaciones obreras (Ley N° 1.838 de 1906), descanso dominical (Ley N° 1.990 de 1907), de la silla (Ley N° 2.951 de 1914), de accidentes del trabajo (Ley N° 3.170 de 1916), de salas cunas en establecimientos industriales (Ley N° 3.186 de 1917)¹⁷.

¹² Mutual es una entidad sin fines de lucro constituida bajo los principios de la solidaridad y la ayuda mutua en las que unas personas se unen voluntariamente para tener acceso a unos servicios basados en la confianza y reciprocidad. Los socios de la mutualidad, llamados mutualistas, contribuyen a la financiación de la institución con una cuota periódica. Con el capital acumulado a través de las cuotas de los mutualistas, la institución brinda sus servicios a aquellos socios que los necesiten.

¹³ Es una asociación sin fines lucrativos, constituida por un número indefinido de socios casi siempre, que aportan de una vez o con periodicidad una suma, a fin de abonar una pensión a las personas que queden inválidas, a las viudas y huérfanos de los asociados, además de prestar asistencia a los socios en sus enfermedades.

¹⁴ Mutuales y Organizaciones de Socorro Mutuo. En detalle: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-93765.html>

¹⁵ Primeros movimientos sociales chilenos (1890-1920). En detalle: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-603.html>

¹⁶ La gran maleta de...Micaela Cáceres. El Valparaíso a finales del siglo XIX. Fundación Futuro. 2016. En detalle: <http://www.fundacionfuturo.cl/wp-content/uploads/2019/11/Micaela-Caceres.pdf>

¹⁷ POBLETE TRONCOSO, Miguel. (1924). *Legislación Social Obrera Chilena: Recopilación de Leyes y disposiciones vigentes sobre el Trabajo y la Previsión Social*. Imprenta Santiago. Santiago. Chile.

Durante el año 1915 se promulgó la Ley N° 3.029, que creó la Caja de Retiro y Montepío para el personal de Ejército y de la Armada, como una sección de la Caja Nacional de Ahorros, en cuyo consejo se integrarían dos miembros del Ejército de Chile y dos de la Armada chilena¹⁸. No obstante, el hecho que marcó la legislación previsional aconteció el año 1918 con la entrada en vigencia de la “*Ley N° 3.379 sobre caja de retiros i de previsión social de los ferrocarriles del Estado*” que establecía, entre otras cosas, “*la creación de un fondo de retiros para los trabajadores ferroviarios, la difusión y estimulación del ahorro voluntario y la previsión social cuyo fondo se formaría con la retención del 5% del sueldo o jornal y gratificaciones de cada empleado y con una cotización del 3,3% sobre las remuneraciones imponibles que pague la Empresa de Ferrocarriles del Estado*”¹⁹.

1.2.- DÉCADA DE 1920-1939.

Este periodo se inicia con el gobierno de Arturo Alessandri Palma quien llegó al poder mediante promesas de campaña sobre legislación social y leyes en favor de los sectores populares. A pesar de sus intenciones, debió enfrentar numerosos problemas que le impidieron cumplir con su programa de gobierno. La disminución del precio del salitre producto del desarrollo del *oro blanco* sintético y el término de la Primera Guerra Mundial provocaron una grave crisis económica y social que, vino sino a agravar la difícil situación que ya se arrastraba desde principios de siglo²⁰.

En forma paralela, las iniciativas legales propuestas por el Ejecutivo eran tenazmente resistidas por la oposición política trabando su esperada aplicación. En general, entre los años 1921 y 1924 hubo varios intentos legislativos por crear un sistema de seguridad social que protegiera a los trabajadores de los riesgos propios de la vejez. Sin embargo, destacan dos proyectos de ley presentados en 1922 ante el Congreso de la época, el primero redactado por el

¹⁸ Ley 3.029. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, (BCN)*. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=23677&idVersion=1915-09-09>

¹⁹ Ley 3.379. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, (BCN)*. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=23934>

²⁰ ALESSANDRI PALMA, Arturo. (1967). *Recuerdos de gobierno*. Tomo I. Administración 1920-1925. Editorial Nascimento. Santiago. Chile.

doctor y parlamentario Exequiel González Cortés, dueño de una vasta preparación que incluía haber sido alumno del célebre Ehrlich²¹ para establecer un seguro social de enfermedad según el modelo que él había estudiado en Alemania²². De este modo, se propuso implementar un sistema de pensiones dirigido a obreros y trabajadores manuales, con un menor costo en relación al proyecto presentado por el abogado Moisés Poblete²³ quien inspirado en la seguridad social francesa, pretendió crear un sistema nacional de seguros para trabajadores manuales y no manuales, y de esta forma, tener acceso a un amplio rango de prestaciones para las personas con discapacidad y desempleadas²⁴.

Si bien ambos proyectos fueron presentados al Congreso Nacional, ninguno se debatió toda vez que los legisladores estaban enfrascados en una tensa y profunda discusión para despachar una serie de leyes sobre dietas parlamentarias, que desde luego, no beneficiaba a nadie más que a los propios congresistas, mientras tanto seguían archivados los proyectos que contribuían a mejorar las misérrimas condiciones laborales y sociales.

Este hecho desencadenó el famoso ruido de sables²⁵ cuya importancia radica en que el parlamento se vio en la obligación de aprobar un paquete de

²¹ Paul Ehrlich. Médico y bacteriólogo alemán, ganador del premio Nobel de Medicina en 1908.

²² LABORDE DURONEA, Miguel. (2002). *Medicina chilena en el siglo XX*. Reseña histórica. Editorial de la Corporación Farmacéutica Recalcine. Pág. 33.

²³ Director de la Oficina del Trabajo bajo el 1er. Gobierno de Alessandri Palma. Su principal aporte fue avanzar en la institucionalización de la Oficina del Trabajo y comprometer su acción en la defensa de los derechos de los trabajadores. Para ello intervino en la solución de algunas huelgas, apoyándose en el decreto de conciliación y arbitraje de 1917, y promovió conferencias de divulgación de la naciente legislación laboral. En 1921 apoyó la reforma legislativa promovida por el gobierno de Arturo Alessandri, elaborando el proyecto de Código Laboral que fue presentado al Congreso en junio de ese año.

²⁴ VARGAS FAULBAUM, Luis Hernán. (2018). *Reformas del Sistema de Pensiones en Chile (1952-2008)*. Santiago. Naciones Unidas – CEPAL. Pág. 15.

²⁵ Se conoce este hecho como la protesta realizada el 3 de septiembre de 1924 por un grupo de oficiales del Ejército quienes expresaron su rechazo a la aprobación de una dieta parlamentaria realizada por el Congreso de la época, postergando la tramitación de las leyes sociales. Dichos oficiales fueron conminados por el Ministro de Guerra Gaspar Mora a desalojar el recinto. Al hacerlo, golpearon las conteras de sus sables contra el suelo de mármol del recinto como señal de desafío y de respaldo a la agenda social del Presidente Alessandri Palma.

leyes²⁶ que incluyeron la N° 4.054 que hacía “obligatorio el seguro de enfermedad, invalidez y accidentes del trabajo, para toda persona, de cualquiera edad o sexo, que no tenga otra renta o medio de subsistencia que el sueldo o salario que le pague su patrón [...] para organizar y dirigir el funcionamiento del seguro de enfermedad e invalidez se crea un organismo compuesto de una Caja Central y de Cajas Locales establecidas en las cabeceras de departamento, pudiendo fundarse también en las demás ciudades o pueblos y en los establecimientos mineros o industriales que la respectiva Caja Local determine, de acuerdo con la Caja Central”²⁷.

El financiamiento de esta ley era tripartito, consideraba el aporte de los trabajadores (2%), empleadores (3%) y el Estado (1%), sin perjuicio que en leyes posteriores se elevó el aporte patronal a un 5% y la del Estado al 11% a fin de procurar los medios suficientes para hacer frente a las nuevas orientaciones del seguro. En general, se extendía el seguro obligatorio a todos los trabajadores asalariados del país, con excepción de los mayores de 65 años quienes percibían su pensión de retiro, mutando la naturaleza jurídica del beneficio de un seguro a una pensión. Para efectos de establecer quienes quedaban amparados por esta ley, se fijaron tres clases de asegurados; los *dependientes*, quienes trabajaban bajo las ordenes de un patrón; *independientes*, artesanos y artistas que desempeñaban labores por su cuenta realizando oficios directamente al público en calles, plazas, portales y almacenes, a los pequeños industriales y comerciantes cuya renta fuere inferior a \$12.000 pesos²⁸ y los *voluntarios* quienes debían ser chilenos no obligados al seguro, siempre que su renta fuere inferior a \$12.000 pesos, tuvieran menos de 45 años y obtuvieran un certificado de salud del médico designado por la Caja.

A su vez, la ley igualmente contemplaba un seguro de familia a todas aquellas personas obligadas a recibir alimentos por el imponente y comprendía atención médico-farmacéutica y cuota funeraria. Para acogerse a él, se exigía

²⁶ Ley N° 4.053 sobre Contrato de Trabajo. Ley N° 4.055 sobre indemnizaciones por accidentes del trabajo. Ley N° 4.056 de tribunales de conciliación y arbitraje para conflictos entre el capital y el trabajo. Ley N° 4.057 sobre organización sindical. Ley N° 4.058 sobre sociedades cooperativas. Ley N° 4.059 sobre empleados particulares.

²⁷ Ley 4.054 sobre Caja del Seguro Obrero Obligatorio. Septiembre de 1924. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=24431>

²⁸ En 1959 el peso fue sustituido por el Escudo debido a la depreciación que sufrió la moneda por los altos índices de inflación.

una contribución adicional de un 5% que sumado al 2% legal, otorgaba un 7% del salario.

Quedaron exentos de la obligación del seguro todas las personas que gozaban de otra previsión, como los empleados particulares, públicos, periodistas y municipales, quienes debían cotizar en Cajas especiales, de lo contrario, quedarían sujetos a un doble seguro. Asimismo, el seguro terminaba por la muerte del asegurado, por la cesación de las condiciones que se exigían para ingresar, por la concesión de una pensión de invalidez o vejez y por la cancelación, debido al incumplimiento del imponente o por la solicitud personal cuando el seguro era voluntario.

En definitiva, este sistema fue exitoso en ofrecer beneficios a quienes participaban de su financiamiento, sin embargo, excluyó a un porcentaje importante de la población: campesinos, mujeres y niños²⁹. En esa misma línea, la promulgación de esta ley provocó la división de la clase obrera toda vez que ahora el Estado mantendría el control sobre los sindicatos y los regímenes de seguridad social³⁰.

Por otro lado, la Constitución de 1925³¹ solo contemplaba en su Capítulo III, artículo 10, numeral 14°, primer inciso: *“la protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia”*, mientras que el inciso final señalaba, *“el deber del Estado de velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país”*.

No obstante su enfoque restrictivo, este hito marcó el surgimiento y desarrollo de un conjunto de instituciones, tanto fiscales como semifiscales mediante los cuales el Estado, la sociedad y los propios beneficiarios

²⁹ YAÑEZ ANDRADE, Juan Carlos. (2016). *¿El estado versus la familia?, dos actores en la constitución de las políticas sociales en Chile, 1900-1950*. Universidad de Valparaíso. Pág. 445.

³⁰ VARGAS FAULBAUM, Luis Hernán. Op. Cit. Pág. 16.

³¹ Constitución Política de la República de Chile de 1925. En detalle: https://www.bcn.cl/Books/Constitucion_politica_de_Chile_1925/index.html - p=3

procuraron la atención y satisfacción de las diversas contingencias sociales, aunque sin una política pública sistémica y unitaria al respecto³².

Con el arribo de la Junta Militar presidida por Carlos Ibáñez del Campo se crearon cuatro nuevas Cajas de Previsión; a saber,

- De las Fuerzas Armadas³³: Esta Caja vino a reemplazar la creada en 1915 por la Ley N° 3.029. Posterior a ella se dictaron las Leyes 3.045 y 3.046, refundidas en el Decreto 230 y la Ley 4.050 de 1924 y el D.F.L. 3.743 de 1927. Según el artículo 2° del D.F.L. N° 2.258 de 1930, *“la caja tendrá a su cargo el pago de las pensiones de retiro y montepío de los oficiales, empleados militares, navales y civiles, tropa y gente de mar, del Ejército, Armada y Aviación, empleados de las subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación de la misma Caja”*. Los imponentes gozarían de beneficios en pensiones, servicios de adquisición de propiedades, préstamos de edificación, préstamos de auxilio, préstamos hipotecarios, servicios de bienestar social, préstamos controlados, atención de sus obligaciones en cooperativas, clubes, compañías de seguros, asociaciones y otras entidades. Los oficiales del Ejército y de la Armada que hubieren servido por más de 35 años a la institución, recibirían una pensión equivalente al sueldo íntegro y en caso de menos años, según una escala que comenzaría con el 25% a los 10 años hasta llegar al 100% en el límite fijado. Las pensiones de retiro de los suboficiales de tropa y gente de mar, se fijaría sobre la base del sueldo íntegro o sobresueldo respectivo conforme a una escala que arrancaría del 25% a partir de los 10 años hasta llegar al 100% a los 25 ó 30 años, según fuera la filiación a que perteneciera. Las pensiones de invalidez solo se darían a los que se inutilizaran en actos de servicio en proporción al grado de inutilidad. Para tener derecho a una pensión de retiro o dejar una de montepío, se requería haber cumplido 10 años de servicio a no mediar accidente dentro de este. En caso de no haber llegado a este límite, se tendría derecho a un desahucio equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio con cargo a fondos del Estado. Tenían derecho a

³² OBANDO CAMINO, Iván. (2012). *El derecho a la seguridad social en el constitucionalismo chileno: Un continente en busca de su contenido*. Estudios constitucionales. Vol. 10. N°1. Santiago.

³³ CAMPOS MENENDEZ, Alfonso. (1941). *Hacia una política preventiva de los seguros sociales*. Santiago. Chile. Pág. 36.

montepío la viuda, los hijos, el padre inválido absoluto o mayor de 65 años, la madre viuda y las hermanas cuyo padre hubiere fallecido, en ese orden. El monto alcanzaría el 75% de la pensión de retiro de que estuviere en posesión el imponente fallecido o de la que le correspondería el día de su fallecimiento, si esto ocurre en servicio activo. Para las hermanas el montepío solo consistiría en un 50% de este monto, reconociéndoseles el derecho a acrecer. Cesaba este beneficio para los hijos al llegar a los 21 años; para las viudas y hermanas cuando contrajeran matrimonio y para todos, al obtener un empleo fiscal con renta superior a \$10.000. En cuanto a la cuota mortuoria se otorgaría una asignación equivalente a un mes de sueldo o pensión de retiro que gozaba la persona fallecida para gastos de entierro que se entregaría a los deudos. Respecto al seguro de enfermedad la Caja no cubría ese tipo de prestaciones puesto que si los imponentes se enfermaban, debían ser atendidos por el Estado.

- De Carabineros³⁴: Esta Caja fue fundada por el Decreto Supremo N° 3.650 de 28 de mayo de 1927, que fusionó las Cajas de Asistencia, Previsión y Bienestar del Cuerpo de Policía y la Sección Carabineros de la Caja de Retiro del Ejército y Armada al refundirse el Cuerpo de Policía con el de Carabineros. Afiliaba a los funcionarios activos integrado por los miembros del Servicio del Cuerpo de Carabineros, de la Dirección de Investigaciones, Identificación y Pasaportes, del Servicio de Vigilancia de las Prisiones y por el personal de funcionarios de la Caja y los imponentes pasivos formado por los jubilados y montepíos. Esta institución poseía tres clases de beneficios: de Asistencia Social, de Previsión Social, de Retiros y Montepíos. Para los primeros dedicaba el 5% de sus entradas, para los segundos el 25% y para retiros y montepíos el 60%. La asistencia médica comprendía el derecho a medicina y hospitalización a los imponentes activos, a sus mujeres e hijos legítimos extendiéndose en Santiago a los jubilados. El 25% de los gastos de farmacia eran de costo del propio imponente. Las pensiones de invalidez protegían al beneficiario que quedaba incapacitado absolutamente para ganarse la subsistencia, siempre que el accidente o enfermedad se originara en actos de servicio, en tal caso, daba derecho

³⁴ CAMPOS MENENDEZ, Alfonso. Op. Cit. Pág. 39.

a una pensión equivalente a la totalidad del sueldo. En cambio, cuando no podía continuar en servicio activo daba derecho a una pensión igual al 40% del sueldo si era de primer grado, mientras que si era de segundo grado, daba derecho a recibir una pensión equivalente al 60% del sueldo, pudiendo optar el beneficiario al retiro. En cuanto a la pensión por vejez, tenían derecho a ella los jefes, oficiales y oficiales similares, con goce de sueldo íntegro al cumplir los 30 años de servicios, y en caso de retiro forzoso, a la 30ava parte del último sueldo por año de servicio. El personal de tropa debía tener 20 a 25 años de servicios ininterrumpidos y contar con más de 50 años de edad. En caso de imposibilidad de continuar en el desempeño de su cargo, tendrían derecho a retiro con una pensión equivalente a la 25ava parte del sueldo por año de servicio a su haber. Finalmente los montepíos eran otorgados a la familia del fallecido, siempre que el deudo hubiere tenido a lo menos 10 años de servicio en la institución cuyo monto equivaldría al 75% de la pensión que gozaba el imponente jubilado. Gozaban de este beneficio las viudas y los hijos legítimos, a falta de estos, la madre legítima viuda, o la madre natural soltera o viuda, faltando ellos, el padre anciano sin hijos, las hermanas solteras legítimas o las hijas viudas si el Presidente de la República, a solicitud, lo acordaba. Además la Caja pagaba a la familia del imponente fallecido una cuota mortuoria consistente en un mes de sueldo o en el monto de la pensión mensual que percibía.

- De Empleados Públicos³⁵: Representada por la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU). Debían imponer obligatoriamente en esta Caja los miembros del personal de los distintos servicios públicos, menos los del Ejército, Armada, Carabineros y Ferrocarriles del Estado. Con la entrada en vigencia de la Ley N° 4.268 de 1928 se autorizó para que, de forma voluntaria y previa autorización del Presidente de la República, ingresaran a ella los funcionarios que recibían remuneración por aranceles o servicios entregados a la población, siempre que su renta no excediera de \$36.000 pesos. Esto permitió que se acogieran a este beneficio los notarios, martilleros, receptores y otros funcionarios que estaban al margen de toda previsión. La jubilación se concedía por la imposibilidad física o intelectual para

³⁵ CAMPOS MENENDEZ, Alfonso. Op. Cit. Pág. 44.

desempeñar el cargo, después de 10 años de servicio, por tener 30 años de servicio o haber cumplido 10 años de servicio y 65 años de edad. El monto se calculaba sobre 30avos parte de sueldo como años de servicio cumplidos y se tomaría como base el término medio del sueldo de los 3 últimos años. La cuota mortuoria cuyo objeto solventaba los gastos funerarios del imponente fallecido era una cantidad igual al sueldo que percibía el empleado al momento de su deceso, cualquiera fuere el tiempo de sus imposiciones. Para gozar de un seguro de vida, era necesario contar con 3 años de imposiciones. Equivaldría a 1 ½ de sueldo sobre la base de la remuneración percibida en los últimos 3 meses. Se concedería un montepío a favor de los imponentes fallecidos que hubieren cumplido más de 10 años de labor y su monto variaba entre el 20% y el 50% del sueldo según los años de servicio. Un dato no menor era que a las personas que dejaban de imponer por cualquier causa antes de cumplir los 10 años de plazo se les devolvía el 90% del valor de sus imposiciones. A pesar de ello, sus normas para calcular las pensiones eran demasiado restrictivas e incluso dejaban sin protección a la cónyuge o descendientes de aquellos imponentes que fallecían sin haber alcanzado el periodo mínimo de afiliación³⁶.

- De Empleados Particulares³⁷: El régimen de previsión de los empleados particulares (EMPART) fue establecido en septiembre de 1924 por la Ley N° 4.059, pero su texto definitivo se fijó por el Decreto Supremo N° 857 de noviembre de 1925. El fondo de retiro de los empleados particulares era administrado por la Caja de Previsión de Empleados Particulares la cual afiliaba a la mayoría de ellos, además de otros grupos auxiliares constituidos en grandes empresas. En ese entonces existía la “gran” Caja de Empleados Particulares y 18 cajas auxiliares creadas en virtud del D.S. N° 857 que dependían de la Caja Central más 13 Cajas creadas por leyes y decretos especiales. En cuanto al régimen financiero, 2 eran de capitalización colectiva (Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional y la Sección Periodística de la Caja Nacional de Empleados

³⁶ Extracto de la moción parlamentaria presentada por los señores Diputados Luis Pareto, Osvaldo Giannini y Sergio Páez de 23 de junio de 1970, cuyo objetivo pretendía hacer modificaciones al D.F.L. 1.340 bis, de 1930, sobre régimen de prestaciones para la sección Empleados Públicos de la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas. En detalle: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/44118/2/HL17343.pdf>

³⁷ CAMPOS MENENDEZ, Alfonso. Op. Cit. Pág. 51.

Públicos y Periodistas), 7 de régimen mixto (empresas bancarias e instituciones hípicas) y 23 de capitalización individual. A tal nivel llegó su masividad que en el año 1932 se prohibió la creación de nuevas Cajas³⁸.

El número de imponentes activos de la gran Caja de Empleados particulares alcanzaba las 60.000 personas, más los 38.000 imponentes cesantes e inmovilizados. La gran cantidad de cuentas se debía principalmente a que los trabajadores poseían, en ciertos casos, más de una cuenta individual por depender de varios empleadores. La Caja otorgaba auxilios para enfermedades, cuotas mortuorias, obras de previsión y ayuda en caso de accidentes e invalidez; una bonificación a todas las cuentas de un 25% de las utilidades de la Caja, el interés capitalizado a las cuentas individuales al final de cada ejercicio y la devolución del fondo de retiro a los 30 años de servicio cumplido o 50 de edad.

A raíz de lo anterior, se dictó en 1938 la Ley N° 6.174³⁹ creando el Servicio de Medicina Preventiva en virtud del cual, *“todas las Cajas de Previsión dependientes del Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, y la Mutual de Carabineros, establecerán servicios de medicina preventiva con el fin de vigilar el estado de salud de sus imponentes y de adoptar las medidas tendientes a descubrir, previniendo precozmente el desarrollo de las enfermedades crónicas, como la tuberculosis, la sífilis, el reumatismo, las enfermedades del corazón y de los riñones; como también las enfermedades derivadas del trabajo: el saturnismo, la antracosis, la silicosis, la anquilostomiasis y otras de la misma índole”*. Uno de los objetivos de este proyecto era disminuir la difícil situación económica que atravesaba la Caja del Seguro Obrero a consecuencia de la alta morbilidad de los chilenos, según su promotor Eduardo Cruz-Coke, *“los elevados costos se originarían por el tardío diagnóstico de las enfermedades, lo cual tenía un impacto directo en el aumento de las necesidades en términos de hospitalización y de tratamiento, de ahí que la manera de tener una información real sobre el estado de salud de los*

³⁸ VON GERSDORFF, Herman. (1984). El sistema previsional chileno durante los diez últimos años. Pág. 2.

³⁹ Ley 6.174 que crea el Servicio de Medicina Preventiva. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=25309>

trabajadores era a través de un examen médico preventivo que lograra pesquisar oportunamente una de ellas.”⁴⁰.

La iniciativa contemplaba el examen preventivo y el reposo de los enfermos. Todos los imponentes de las Cajas de Previsión, sin distinción, debían hacerse un examen preventivo con el fin de vigilar su estado de salud y de adoptar las medidas tendientes a prevenir el desarrollo de enfermedades crónicas, con todo, si el diagnóstico arrojaba que padecían alguna de las enfermedades descritas, debía otorgárseles reposo suficiente para recuperarse. Este derecho a la jornada de reposo preventivo era irrenunciable para los trabajadores y obligatorio para los empleadores. En caso de incumplimiento establecía sanciones tanto para quien no lo otorgaba, como para el que no siguiera el tratamiento. El asalariado que se acogía a este derecho no podía ser despedido hasta seis meses después que la comisión lo diera de alta contado desde que hubiere iniciado los trámites correspondientes relativos al examen preventivo. Las Cajas de Previsión comenzaron a aplicar con rapidez la ley, de forma que en los dos primeros años de vigencia se había examinado aproximadamente a 350.000 personas, es decir, 13,5% de la población del país⁴¹.

Cabe destacar que durante este periodo las pensiones tuvieron un desarrollo expansivo en cuanto a su cobertura. Sin embargo, este avance no se produjo por la implementación de alguna política estatal, sino que fruto de las presiones ejercidas por los sindicatos y asociaciones de profesionales⁴².

1.3.- DÉCADA DE 1940-1959.

En 1941 el Ministro de Salubridad de la época Salvador Allende presentó al Congreso Nacional un proyecto de reforma a la Ley N° 4.054 buscando hacer extensivo el seguro de los empleados particulares a su grupo familiar otorgando pensiones de invalidez y vejez, seguro de orfandad, viudez y cesantía⁴³.

⁴⁰ CRUZ-COKE, Eduardo & DE VIADO, Manuel. (1940). *Experiencia de la ley de medicina preventiva y lo que representa para la medicina social*. Revista Médica de Chile. Vol. 68.

⁴¹ CRUZ-COKE, Eduardo & DE VIADO, Manuel. Op. Cit. Vol. 68.

⁴² VARGAS FAULBAUM, Luis Hernán. Op. Cit. Pág. 16.

⁴³ TAPIA OLMOS, Julio. (2015). *Revisión histórica y legislativa del derecho a la salud en Chile*. Pág. 65. Santiago. Chile.

Este proyecto no fue debatido sino hasta diez años después y finalmente aprobado en virtud de la Ley N° 10.383⁴⁴ la cual creó el Servicio de Seguro Social (S.S.S.) como sucesor de la Caja del Seguro Obligatorio ampliando los beneficios a sus cotizantes. Durante su existencia, llegó a ser la principal institución nacional de salud con 120 mil funcionarios distribuidos en una red que alcanzó una importante cobertura geográfica y de población⁴⁵.

Entre sus funciones estuvo velar por el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la citada ley, cuyas normas establecían como “*obligatorio el seguro contra los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte, para todas las personas [...] obreros que ganen un salario, los obreros postulantes o aprendices de cualquier trabajo, industria u ocupación, los trabajadores independientes, como artesanos, artistas, pequeños industriales, pequeños comerciantes fijos o ambulantes o personas que realizan oficios o prestan servicios directamente al público, en calles, plazas, portales o almacenes*”. El costo del servicio y los beneficios que prestaba el S.S.S. se financiarían con una imposición del 5% de los salarios de los asegurados. Con una imposición del 10% de los salarios otorgados por los patrones. Con un aporte del Estado equivalente al 5,5% de los salarios, rentas independientes y subsidios, más un 5% de dichas rentas y con una imposición del 5% sobre el monto de las pensiones y la del 15% sobre los subsidios por incapacidad laboral transitoria. Asimismo, en caso de prestaciones por riesgo de muerte, un familiar del asegurado fallecido que se hubiere hecho cargo de sus funerales, recibiría como cuota mortuoria una suma equivalente a una y media veces el salario base mensual del difunto. En ese mismo sentido, su viuda tendría derecho a recibir, durante un año, una pensión equivalente al 50% de la que percibía el causante.

Paralelamente esta misma ley creó el Servicio Nacional de Salud (S.N.S.) fusionando el Servicio Médico de la Caja del Seguro Obrero, el Servicio Nacional de Salubridad, la Junta de Beneficencia y Asistencia Social, la Dirección General de Protección a la Infancia y Adolescencia, la Sección Técnica de Higiene y Seguridad Industrial de la Dirección General del Trabajo,

⁴⁴ Ley 10.383. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=26387>

⁴⁵ Observatorio chileno de salud pública OCHISAP. En detalle: <http://www.ochisap.cl/index.php/organizacion-y-estructura-del-sistema-de-salud/desarrollo-historico-del-sistema-de-salud>

los Servicios Médicos y Sanitarios de las Municipalidades y el Instituto Bacteriológico de Chile, en una única autoridad sanitaria.

Al mismo tiempo, se publicó la Ley N° 10.475⁴⁶ que normó el régimen previsional de la Caja de Previsión de los Empleados Particulares (EMPART) cuyos recursos para financiar las prestaciones provenían de una imposición de cargo de los empleados igual al 3% de sus remuneraciones mensuales imponibles y otra de cargo de los empleadores equivalentes al 1% de las mismas remuneraciones, más un 10% de las remuneraciones que el empleado hubiere ganado durante el mes.

Ambas disposiciones marcan el inicio de una nueva etapa desde la creación en 1924 del seguro obligatorio de enfermedad, invalidez y accidentes del trabajo⁴⁷. En resumen, en 1952 se modificó la seguridad social para los obreros otorgando nuevos beneficios tales como subsidios de maternidad, de enfermedad, pensiones de sobrevivencia, de vejez, mejora en las pensiones de invalidez y ampliación de la atención gratuita de salud para toda la familia del imponente.

En el caso de los empleados particulares se estableció un sistema de pensiones que complementó el esquema de fondos individuales vigente. Un primer aspecto decía relación con la edad necesaria para tener derecho a una pensión de retiro. El Ministro Mardones⁴⁸ planteó que *“era erróneo considerar la jubilación como un derecho al descanso después de un cierto número de años de trabajo”*. El concepto que había dado origen a la pensión de retiro era, el de incapacidad por vejez. Mardones agregó, *“que la consecuencia de adelantar la edad de retiro sería el cobro de mayores cotizaciones, lo que se traduciría en menores salarios”*⁴⁹. En el caso de los obreros, este criterio prevaleció, y la ley

⁴⁶ Ley 10.475 que concede los derechos relacionados con pensiones de invalidez, antigüedad a los empleados que hagan imposiciones en la Caja de Previsión de Empleados Particulares. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=26406>

⁴⁷ ARELLANO, José Pablo. (1988). *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*. Pág. 78.

⁴⁸ Jorge Mardones Restat fue ministro de salud pública entre los años 1950-1952 durante la Presidencia de Gabriel González Videla. En su gestión impulsó la creación del Servicio Nacional de Salud (S.N.S.). Premio nacional de ciencias en 1977 por su aporte a la investigación relativa al alcoholismo.

⁴⁹ Señala que llevar la edad de retiro de 65 a 60 años elevaría la tasa de cotización de 4,6% a 15%, disminuyendo en 10% los salarios.

dispuso que la pensión de vejez se otorgaría a los 65 años para los hombres y 60 para las mujeres –a pesar de que su esperanza de vida era mayor- a juicio de Mardones, aún cuando no trabajaran remuneradamente había que otorgárselas, puesto que lo hacían desempeñando labores de hogar.

En el caso de los empleados particulares, el mecanismo fue distinto puesto que se accedería a una pensión de antigüedad con 35 años de servicio, apartándose del criterio fijado para las pensiones obreras. Teniendo en vista que hasta ese entonces los empleados podían cobrar sus fondos de retiro después de 30 años de servicio, se elevaba la exigencia para las pensiones de antigüedad a 40 años de trabajo, además, se establecía que estas no serían reajustables. De este modo se buscaba que los empleados se acogieran a la pensión de vejez una vez cumplido 65 años de edad y gradualmente eliminar la anterior manera de optar a la jubilación.

Otro aspecto relevante fue que el sistema vigente hasta ese entonces era formalmente de capitalización aunque en la práctica, la acumulación de reservas solo había sido parcial. Sin embargo, las reformas introducidas por estas leyes establecieron un régimen enteramente de reparto para empleados y obreros. En definitiva pesó la mala experiencia acumulada con el régimen de capitalización vigente hasta ese momento. La rentabilidad generada por las inversiones se consideraba extremadamente baja y a ella se atribuía el monto insuficiente de las pensiones. Se estimaba, además, que el sistema de capitalización solo podía funcionar en un régimen no inflacionario, el cual ciertamente, no era el caso chileno⁵⁰.

Al tratarse de un sistema de reparto las contribuciones que realizaban los trabajadores activos debían financiar las pensiones de los pasivos pertenecientes a la misma Caja, todo ello provocó complejidades que solo agravaron la situación previsional. Según Alberto Arenas, *“a fines de la década del 50 el país contaba con 35 Cajas de Previsión, 150 regímenes previsionales diferentes y normativa relativa disgregada en más de 600 cuerpos legales”*⁵¹. En ese mismo sentido la edad de retiro variaba en relación a la profesión de los imponentes, y por tanto, a la Caja a la que se pertenecía. A juicio de José

⁵⁰ ARELLANO, José Pablo. Op. Cit. Pág. 82.

⁵¹ ARENAS DE MESA, Alberto. (2000). *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*. CEPAL. Santiago. Chile.

Piñera, *“los obreros en su mayoría cotizaban en el Servicio de Seguro Social quienes al jubilar a los 65 años, eran los más pobres del sistema. Los empleados particulares lo hacían después de 35 años de servicio, de suerte que no era difícil que a los 55 años ya estuvieran incorporándose al sector pasivo. Los empleados públicos podían aspirar a algo bastante mejor: sólo 30 años de servicio para jubilarse. En varias municipalidades y en ciertos gremios con mucho poder de presión, como los empleados bancarios, el asunto era simplemente una ganga: 25 años de servicio apenas. En el pináculo de esta pirámide – como no – estaban los parlamentarios, los que hacían las leyes previsionales. Ellos tenían derecho a una pensión proporcional desde los 15 años de servicio”*⁵².

A pesar de todos los esfuerzos y logros alcanzados en materia de expansión y cobertura, aún existía el deseo de corregir las deficiencias que presentaba el sistema. Como vimos, las críticas apuntaban principalmente a la pluralidad de regímenes establecidos en una frondosa y compleja legislación, lo que configuraba un tratamiento diferenciado de las contingencias en detrimento de los estratos sociales de más escasos recursos⁵³, así lo planteó el Superintendente de Seguridad Social en 1955 indicando que, *“es preciso una reforma sustancial de toda la legislación con miras a unificar y estandarizar los sacrificios y el financiamiento de ellos; simplificar los mecanismos administrativos, eliminar vicios”*⁵⁴. En ese contexto, se tomaron distintas medidas en pos de corregir estas deficiencias. Una de ellas fue la conformación de la Misión Klein Sacks⁵⁵ en 1956 bajo el segundo mandato de Carlos Ibáñez del Campo. Por su parte, el gobierno de Alessandri Rodríguez conformó una Comisión de Estudios de la Seguridad Social (Comisión Prat), presidida por

⁵² PIÑERA ECHENIQUE, José. Op. Cit. Pág. 6.

⁵³ La Seguridad Social en Chile. En detalle: https://www.ciedess.cl/601/articles-1066_archivo_01.pdf

⁵⁴ ARELLANO, José Pablo. Op. Cit. Pág. 86.

⁵⁵ Integrada por expertos economistas norteamericanos que tuvieron la tarea de proponer políticas para estabilizar la moneda y controlar la inflación. Sus conclusiones detallaron que Chile estaba sufriendo las consecuencias de consumir más de lo que producía, por ende, recomendaron reducir el déficit fiscal, limitar el crédito bancario al sector privado para reducir la inflación, eliminar los reajustes automáticos de sueldos y decretar la libertad de negociación de remuneraciones, eliminar el sistema que fijaba múltiples tipos de cambio, aumentar las importaciones y diversificar las exportaciones, atraer capitales extranjeros, eliminar los controles de precios y reformar el sistema tributario. Fuente: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-93004.html>

Jorge Prat Echaurren la que, luego de 5 años de trabajo elaboró un informe lapidario señalando que, *“el sistema previsional a esas alturas estaba condenado a desplomarse por injusto, por oligárquico, por discriminatorio y por ser ineficazmente oneroso, tanto para los ganadores de sueldos o salarios como para la producción nacional”*⁵⁶. Es más, agrega que, *“hubo un impacto regresivo de la seguridad social en la distribución del ingreso debido a la existencia de subsidios cruzados desde los trabajadores obreros y no asegurados”*⁵⁷ y que *“la existencia de discriminaciones horizontales entre los distintos grupos de trabajadores y empleados dan lugar a odiosos privilegios producto del desorden institucional que se ha estado produciendo como consecuencia de una ausencia de planificación de conjunto”*⁵⁸.

1.4.- DÉCADA DE 1960-1980.

En esta década es cuando más se visualiza la problemática existente, según un estudio elaborado por Carmelo Mesa-Lago sobre del nivel de cobertura efectiva de los trabajadores hacia 1964, demostraron que si bien el 92% de los profesionales y 90% de los obreros estaban asegurados, solo el 14% de los trabajadores por cuenta propia y un porcentaje insignificante de los empleados y trabajadores familiares no remunerados, tenían alguna cobertura de pensión para su vejez⁵⁹.

No obstante este sombrío panorama, bajo la administración de Frei Montalva se comenzó a elaborar un plan de reformas tendientes a uniformar el sistema de seguridad social sin privilegios ni distinciones como reacción al informe previsional expuesto por la Comisión Prat. Si bien el objetivo principal era que los grupos sometidos al mercado laboral obtuvieran prestaciones similares, reduciendo la tasa de contribución mediante la eliminación de las pensiones basadas en años de servicios, de las *perseguidoras*⁶⁰, en suprimir la facultad

⁵⁶ La Seguridad Social en Chile. Op. Cit.

⁵⁷ VARGAS FAULBAUM, Luis Hernán. Op. Cit. Pág. 19.

⁵⁸ Ibíd. Pág. 19.

⁵⁹ Ibíd. Pág. 19.

⁶⁰ Las pensiones perseguidoras era el mecanismo mediante el cual ciertas personas favorecidas se jubilaban con una pensión igual a su último sueldo, que luego se reajustaba conforme lo hiciera el sueldo que la originaba. Su objetivo era no perder el valor real de la pensión debido a la alta inflación chilena. Para obtener una perseguidora había que pertenecer a algún sindicato poderoso y estratégico, en razón de aquello gozaban de este beneficio altos

del poder legislativo para la creación de Cajas previsionales y la asignación de prestaciones especiales sobre pensiones que pudieran favorecer a grupos organizados, en la práctica sólo fue exitoso en la extensión de la cobertura previsional para los trabajadores rurales, sobre la base de actos administrativos⁶¹, y posteriormente con la promulgación de la Ley N° 16.625⁶² se establecieron derechos a la seguridad social, a la negociación colectiva de los campesinos, a un salario mínimo y la legalización de las organizaciones y sindicatos rurales.

En 1969 se presentó un nuevo proyecto de ley cuyo objetivo buscó uniformar los requerimientos para optar a pensiones de vejez, crear un nuevo fondo de asignaciones familiares, terminar con las pensiones perseguidoras, otorgar atribuciones al poder ejecutivo para modificar la estructura de contribuciones y, por último, declarar la incompatibilidad de pensiones, sin embargo, solo fue aprobado parcialmente, lo que de todas formas sentó las bases para la eliminación de alguno de sus mayores vicios⁶³. Finalmente en su último año de mandato, Frei logró aprobar una enmienda constitucional, en la cual se estableció que cualquier modificación legal que implicara cambios en la seguridad social, podría ser solo de iniciativa del ejecutivo, con esto eliminó la facultad del parlamento en la creación de leyes al respecto.

Sin perjuicio de lo anterior, a pesar de estos avances, el gobierno de Frei Montalva no pudo lograr mayor equidad en materia previsional, debido principalmente a la tenaz oposición parlamentaria de los partidos de izquierda, representantes sindicales y un oficialista Partido Demócrata Cristiano fisurado internamente⁶⁴.

funcionarios públicos, parlamentarios, militares, policías entre otros grupos ocupacionales que ocupaban un rol privilegiado en la sociedad. IBÁÑEZ, Adolfo. (2016). *Perseguidora*. Editorial El Mercurio. En detalle: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=282697>

⁶¹ Esto debido a que el debate y los esfuerzos legislativos estaban concentrados en llevar adelante la Reforma Agraria y en un nuevo acuerdo sobre la participación del Estado en la explotación del cobre, en consecuencia, no existían las condiciones políticas adecuadas para introducir una propuesta de ley de reforma de pensiones.

⁶² Ley sobre sindicalización campesina de 1967. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28586>

⁶³ VARGAS FAULBAUM, Luis Hernán. Op. Cit. Pág. 22.

⁶⁴ *Ibíd.* Pág. 22.

A comienzos de 1970 existía una compleja situación financiera y administrativa de las Cajas de Previsión que no habían podido ser resueltas por los gobiernos antecesores. De ahí que, en la campaña presidencial de 1970, todos los candidatos sin distinción alguna *“proponían transformaciones radicales en su funcionamiento. El parecer de la época recomendaba más bien una homogeneización y centralización del sistema manteniendo la estructura de reparto”*⁶⁵.

Con el triunfo del candidato de la Unidad Popular se presentó un plan económico de cinco años⁶⁶. A pesar de estos anuncios, la administración de Allende comenzó a promocionar cambios mediante negociaciones con grupos organizados y partidos políticos afines a su gobierno⁶⁷. Según Borzutzky⁶⁸, *“la estrategia política de Allende era la creación de una nueva Caja de Previsión para expandir las prestaciones hacia grupos de clase media, quienes podían ser cruciales para la sobrevivencia política del gobierno de la Unidad Popular. Ello respondía a la necesidad de construir una alianza multiclase y el Presidente tenía las atribuciones para promulgar nuevas reglas de seguridad social debido a la reforma constitucional de 1970”*⁶⁹.

En síntesis, durante la administración de Allende se modificó el sistema de pensiones en lo relativo al incremento de la cobertura hacia los trabajadores independientes quienes históricamente habían quedado marginados de toda previsión; sin embargo, la ingobernabilidad reinante, más las elevadas tasas de inflación impidieron que se realizara un cambio en la naturaleza estratificada y discriminatoria del sistema de pensiones. En ese sentido, Borzutzky concluye

⁶⁵ *Ibíd.* Pág. 23.

⁶⁶ En dicho plan se buscaba reformar nuevamente las pensiones para expandir su cobertura, uniformizar prestaciones, incrementar el monto de las pensiones mínimas para hacerlas equivalentes al sueldo mínimo y financiar la seguridad social mediante nuevos impuestos, entre otras medidas.

⁶⁷ *Ibíd.* Pág. 23.

⁶⁸ Silvia Borzutzky Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad de Pittsburgh, académica de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Carnegie Mellon (EE.UU.) y miembro del consejo editorial de la revista *Social and Public Policy Journal*, *Poverty and Public Policy Journal* y editora para América Latina de la *Revista Internacional de Bienestar Social*, sección Chile.

⁶⁹ BORZUTZKY, Silvia. (2002). *Conexiones vitales. Política, seguridad social y desigualdad en Chile*. EE.UU., Universidad de Notre Dame.

que, “Allende no tuvo ni la voluntad ni el poder político para realizar una reforma importante al sistema de pensiones”⁷⁰.

Con el arribo del Gobierno Militar se realizaron reformas significativas en el sistema de seguridad social imponiendo medidas en pro de una mayor racionalización de los medios y uniformidad de las prestaciones. Es así que en 1973 se igualó la asignación familiar y se creó el Fondo Único de Asignaciones Familiares para administrar estas prestaciones. En 1974 se estableció un sistema general y uniforme de subsidios de cesantía, así también se igualaron las pensiones mínimas⁷¹. Luego en 1975 se realizó el cambio más importante y trascendental al establecerse el régimen de pensiones asistenciales (PASIS) para todos los mayores de 65 años carentes de recursos y los inválidos mayores de 18 años⁷². Si bien el monto fue reducido –un tercio de la pensión mínima- con ello se favoreció a más de 200 mil personas desprovistas y al margen de toda previsión⁷³.

Paralelamente, el Gobierno Militar solicitó a la Superintendencia de Seguridad Social y a la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) proponer ideas para reformar la estructura de pensiones. La Superintendencia propuso un nuevo sistema administrado por el Estado, unificando la administración y las

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ ARELLANO, José Pablo. Op. Cit. Pág. 89

⁷² Decreto Ley 869: “Que es preciso establecer un sistema de pensiones para todos los ancianos e inválidos que carecen de recursos y que por diversas razones no han podido obtener este beneficio de un régimen previsional, de modo de garantizarles un nivel mínimo de subsistencia [...] a las personas inválidas y las mayores de 65 años de edad, que carezcan de recursos, tendrán derecho a acogerse a una pensión asistencial con arreglo a las disposiciones en el presente decreto ley, siempre que cuenten con una residencia continua mínima de 3 años en el país. Se considerará inválido al mayor de 18 años de edad que en forma presumiblemente permanente esté incapacitado para desempeñar un trabajo normal o que haya sufrido una disminución de su capacidad de trabajo, de manera que no esté en condiciones de procurarse lo necesario para su subsistencia, y que no tenga derecho a percibir una pensión derivada de accidente del trabajo o de otro sistema de seguridad social [...] Se entenderá que carece de recursos la persona que no tenga ingresos propios o, de tenerlos, ellos sean inferiores al 50% de la pensión mínima establecida en el inciso segundo del artículo 26° de la Ley N° 15.386 y siempre que, además, en ambos casos el promedio de los ingresos de su núcleo familiar, si los hubiere, sea también inferior a ese porcentaje. Dicho promedio se determinará dividiendo el ingreso total del núcleo familiar por el número de personas que lo componen. Para este mismo efecto se considerará que componen el núcleo familiar todas aquellas personas que, unidas o no por vínculos de parentesco, conviven en forma permanente bajo un mismo techo. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6386>

⁷³ ARELLANO, José Pablo. Op. Cit. Pág. 89.

prestaciones para así eliminar las inequidades que arrastraba el sistema de pensiones vigente. Por otro lado, la ODEPLAN recomendó cambiar el mecanismo financiero por cuentas de capitalización individual, la creación de instituciones privadas encargadas de la administración de esas cuentas y la inversión de esos fondos en mercados de capitales privados⁷⁴.

En ese contexto, en 1975 el gobierno decidió combinar ambos informes y redactó el “Anteproyecto del Estatuto de Principios y Bases del Sistema de Seguridad Social”. Este documento fue el precedente legal de la reforma previsional de 1981. El intenso debate que se produjo entre los miembros de la Junta Militar y sus asesores no estuvo exenta de problemas toda vez que, hubo un choque de posiciones entre visiones corporativistas y neoliberales sobre el rumbo que debía adoptar la reforma al sistema de pensiones. La situación se tornó favorable para los sectores neoliberales cuando Sergio Fernández fue designado Ministro del Trabajo y Previsión Social en 1976. A juicio de Borzutzky, *“el debate sobre el proyecto finalizó en 1977 y resurgió a comienzos de 1980 cuando José Piñera fue designado Ministro del Trabajo y Previsión Social, quien habría desconocido la existencia del anteproyecto”*⁷⁵.

Por último, en 1979 el gobierno a través del Decreto Ley 2.448⁷⁶, uniformó los mecanismos de reajustabilidad de las pensiones y los requisitos de jubilación por vejez, eliminando la concesión de pensiones por años de servicio a los civiles estableciendo que los hombres y las mujeres jubilarían a los 65 y 60 años respectivamente, de tal manera que los trabajadores que hubieren contribuido un mayor periodo financiando el sistema, usufructuarían por menor tiempo en el fondo ahorrado, incrementando los montos de sus pensiones. Asimismo, se eliminaron definitivamente las pensiones *perseguidoras* excepto las correspondientes a pensiones de las Fuerzas Armadas y Orden⁷⁷.

Este periodo finaliza con la publicación en 1980 del Decreto Ley 3.500 que crea el nuevo sistema de pensiones de capitalización individual administrado por el sector privado y que analizaremos a continuación.

⁷⁴ VARGAS FAULBAUM, Luis Hernán. Op. Cit. Pág. 24.

⁷⁵ *Ibíd.* pág. 25.

⁷⁶ Decreto Ley 2.448. En detalle:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6924&idVersion=2021-03-05&idParte=8691036>

⁷⁷ VARGAS FAULBAUM, Luis Hernán. Op. Cit. Pág. 26.

CAPÍTULO 2: LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO.

2.1.- ANTECEDENTES DE LA REFORMA.

La década del ochenta partía con un sistema previsional colmado de problemas estructurales; un elevado costo para las finanzas públicas, una institucionalidad fragmentada, al menos 35 Cajas de Previsión con reglas de organización, prestación y operación distintas, grupos privilegiados a los cuales se les hacían concesiones especiales y el desorden institucional, propiciaron una modificación profunda al sistema de pensiones.

Esta reforma se fundó en tres pilares. En primer lugar, el proyecto –conocido como *El Ladrillo*⁷⁸- ideado por un grupo de economistas de elevado nivel académico, vinculados a la Pontificia Universidad Católica de Chile que, en un principio se organizaron en torno a la elaboración de un programa económico y social en apoyo a la segunda candidatura presidencial de Jorge Alessandri Rodríguez e integrado por Emilio Sanfuentes, Sergio de Castro, Pablo Barahona, Sergio de la Cuadra, Adelio Pipino, Juan Carlos Méndez, José Garrido y Armando Dussillant, quienes elaboraron un documento con propuestas en materia económica tales como; la eliminación de las prácticas monopólicas, la liberación del sistema de precios, la modificación del sistema tributario por uno más neutral, eficiente y equitativo, la creación y formación de un mercado de capitales, la generación de un nuevo sistema previsional y la protección de los derechos de propiedad. Sin embargo, a pesar que el círculo de confianza que dirigía la campaña presidencial de Alessandri Rodríguez estuvo de acuerdo con el programa elaborado, estimaba que las reformas debían ser más graduales⁷⁹, en consecuencia, el documento quedó archivado transitoriamente hasta inicios de 1973, cuando se incorporaron nuevos profesionales entre ellos; Juan Braun, Rodrigo Mujica, Álvaro Bardón, Juan Villarzú, José Luis Zavala, Andrés Sanfuentes, José Luis Federici, Ernesto Silva, Enrique Tassara y Julio Vildósola, además de Jaime Guzmán. Este

⁷⁸ Debido a que las propuestas económicas mecanografiadas eran de gran dimensión y consistencia, por lo tanto, se asemejaban a un ladrillo.

⁷⁹ DE CASTRO, Sergio. *El Ladrillo. Bases de la política económica del Gobierno Militar chileno*. Centro de Estudios Públicos. Santiago. Chile. Pág. 8. En detalle:
https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160812/20160812124819/libro_elladrillo_cep.pdf

programa de desarrollo económico fue base de la exposición que realizó el contraalmirante Lorenzo Gotuzzo como Ministro de Hacienda en octubre de 1973⁸⁰.

En líneas generales, el informe redactado por los economistas comenzó haciendo un crudo análisis de los problemas que arrastraba la economía chilena durante los últimos 30 a 40 años, identificando entre otros, bajas tasas de crecimiento, estatismo exagerado, escasez de empleos productivos, inflación, atraso agrícola y existencia de condiciones de extrema pobreza en importantes sectores de la población que, a su vez trajeron consecuencias no deseadas, como la mala asignación de los recursos productivos, limitado desarrollo del sector externo, baja tasa de crecimiento de los recursos productivos, acciones indebidas de los grupos poderosos, déficit fiscal, cambio frecuente de políticas económicas, mal uso del poder político y un déficit de abastecimiento alimenticio, entre otros⁸¹.

En lo que respecta a las políticas de previsión y seguridad social existía unanimidad en que era injusto, discriminatorio e ineficiente. Según el informe, los recursos financieros de las Cajas de Previsión y del sistema de seguridad social en general, implicaban un gasto estatal de aproximadamente un 10% del PIB hacia 1968, cifras superiores a las de Argentina (8%), Brasil (6%) y Ecuador (4%)⁸². Otro elemento, el cual explicamos en el capítulo anterior, reflejaba que el desarrollo del sistema previsional chileno se construyó sobre la base de una legislación compleja, variada e incoherente, dispersa en más de 600 textos legales que comprendían Decretos Leyes, Decretos con Fuerza de Ley, Decretos Supremos, Reglamentos y Estatutos. De ahí que la legislación vigente consagraba beneficios para distintos grupos; algunos notablemente privilegiados con requisitos mínimos de afiliación, otros más generales, pero igualmente básicos y los sectores más débiles que, paradójicamente, debían cumplir las más rigurosas exigencias para obtener beneficios mínimos y que en periodos de cesantía, no encontraban la protección adecuada⁸³.

⁸⁰ DE CASTRO, Sergio. Op. Cit. Pág. 10.

⁸¹ DE CASTRO, Sergio. Op. Cit. Pág. 27.

⁸² *Ibíd.* pág. 119.

⁸³ *Ibíd.* pág. 121.

En ese sentido, el informe recomendaba la creación de un *Nuevo Sistema Previsional* que se materializaría⁸⁴:

- Construyendo un sistema de previsión que, a su vez, se subdividiría en 2 subsistemas; uno de carácter estatal financiado por la vía tributaria, que establecería una previsión mínima igual para todos los chilenos que cumplieran 65 años y que hubieren trabajado un número mínimo de años (25 o 30); y el otro, sería en base a un sistema de ahorro individual el cual se depositaría mensualmente en una institución especializada, de acuerdo a un mecanismo contractual de administración delegada de esos fondos los que podrían ser cobrados en forma de una pensión vitalicia solo cuando se hubiere alcanzado la edad de retiro. La entidad administradora de estos ahorros tendría la obligación de invertirlos de manera tal que, asegurara que estos mantendrían su valor real a través del tiempo (reajustabilidad) y devengarán un interés.
- Estas entidades pagarían las jubilaciones a sus asociados y cobrarían al Estado la pensión mínima que correspondería a cada chileno, de manera de simplificar la operatoria fiscal, abaratar costos y dar un mejor servicio a sus asociados.
- En términos de organización el nuevo sistema de previsión se concebiría semejante al que existía en ese tiempo para las asociaciones de ahorro y préstamo, es decir, entidades autónomas administradas por representantes de los ahorrantes y con una unidad central coordinada que podría, eventualmente, otorgar respaldo y seguridad financiera al resto de las entidades. Estas entidades tendrían por objeto administrar los fondos de sus depositantes, invertirlos en valores reajustables del mercado de capitales que, igualmente se crearía, o en acciones cuya rentabilidad fuere equivalente al retorno de un valor reajutable.
- En relación a los fondos, serían los beneficios obtenidos equivalentes al aporte realizado por cada asociado a través del tiempo, que consistiría en una acumulación de ahorros y de sus intereses, para que al cabo de una cantidad determinada de años, se repartiría al pensionado integralmente o mediante una renta vitalicia al beneficiario o sus herederos.
- El sistema sería contractual, en consecuencia, no se podrían crear beneficios específicos para personas o grupos de personas sin que

⁸⁴ Ibíd. pp. 130-136.

hubieren realizado su ahorro previo para financiar el correspondiente beneficio.

- Se trataría de un sistema abierto que permitiría beneficiar a cualquier trabajador. Lo ideal sería que existieran muchos fondos independientes que compitieran entre sí en el monto de los beneficios otorgados, lográndose de esta forma una administración eficiente y de bajo costo.
- El Estado debía intervenir para cautelar los intereses de los pensionados y controlar la acción de los entes administradores de fondos, con el fin de evitar estafas, actos negligentes o riesgos excesivos.
- El monto invertido en estos fondos sería deducible de la renta imponible y los valores acumulados quedarían libres de impuestos al ser percibidos por los beneficiarios.
- La transferencia de un fondo a otro sería libre y sin costo.
- A través de los fondos o por subsidiarias de ellos, se podría administrar el sistema prepago de salud, los seguros de accidentes del trabajo y los seguros de cesantía.
- El sistema tendría un seguro de vida o de imposibilidad física que permitiría a los herederos o al beneficiario imposibilitado, percibir la renta equivalente al ahorro que hubiere alcanzado en caso de haber continuado imponiendo hasta la edad de jubilación.

Otro asunto que se planteó en este informe dice relación con la implementación del nuevo sistema previsional considerando que, eventualmente podría haber entrado en vigencia en enero de 1974, por lo tanto, ¿Qué sucedería con las pensiones de los que trabajaban desde antes?, ¿Cómo se financiarían las pensiones de quienes, en 1974 ya estuvieren jubilados?. La respuesta a la primera interrogante la resuelven trasladando los fondos acumulados en las Cajas de Previsión al nuevo sistema, sin embargo, como estos resultarían insuficientes –puesto que las cajas estarían descapitalizadas– el gobierno debería contribuir una parte transfiriendo para ello activos de carácter financiero como valores hipotecarios, acciones y debentures de diferentes sociedades y eventualmente emitir bonos de deuda pública reajustables y de largo plazo. Lo que a futuro se conocería como Bono de Reconocimiento⁸⁵.

⁸⁵ Véase página 39.

En cuanto a la segunda interrogante, la solución se complejizaría puesto que al desaparecer o modificarse las Cajas de Previsión, los actuales y futuros jubilados se verían perjudicados, y como el sistema imperante no podría seguir financiando a futuro sus jubilaciones, proponían traspasar esta carga a toda la comunidad, utilizando para ello el sistema tributario y en especial, el impuesto a la renta. Estimaban, por un lado que aplicando esta solución, la carga iría decreciendo con el tiempo en la medida que los actuales jubilados fueran desapareciendo, y por otra, como la mayoría de ellos recibían pensiones inferiores al sueldo vital, en gran parte el costo sería equivalente al que se estima tendría la pensión básica garantizada por el Estado.

Finalmente concluyeron que, un nuevo sistema previsional impactaría positivamente a futuro en los imponentes, otorgándoles beneficios tales como menor costo de operación, mayor eficiencia en el uso de los recursos, mayor participación exhibiendo a cada imponente, en forma anual, el saldo de sus ahorros y su participación en la riqueza del país, lo que daría mayor estabilidad al sistema económico.

El segundo antecedente que tuvo la reforma previsional de 1981 fue el trabajo realizado por la ODEPLAN que, en base a las ideas planteadas por *El Ladrillo*, diseñó las propuestas para reformar el sistema de pensiones chileno. El primer modelo que surgió de este trabajo almacenaba las conclusiones generales formuladas en 1973, sin embargo, introducía algunos cambios puntuales⁸⁶:

- Reemplazaba la idea de un subsistema estatal que pagaría una pensión mínima a todos los mayores de 65 años, por un esquema según el cual el Estado solo financiaría la diferencia, entre el saldo que se necesitaba para obtener una pensión igual a un valor mínimo y el saldo efectivamente capitalizado por el trabajador a los 65 años (diseño similar al que finalmente se aprobó).
- Se incluía una autorización para que los trabajadores que hubiesen superado con sus ahorros el *stock* de capital requerido para gozar de una pensión mínima, pudiesen usar esa diferencia como aval para optar a préstamos en otras instituciones.

⁸⁶ LARRAÍN, Felipe & VERGARA, Rodrigo. (2000). *La transformación económica de Chile. Capítulo 11, la reforma a las pensiones*. Centro de Estudios Públicos. Santiago. Chile. Pág. 435.

- La creación de un régimen de inversiones que obligaba a las sociedades administradoras a garantizar con su patrimonio una rentabilidad real neta a los ahorrantes de, a lo menos, 6% anual.
- La fijación de un tope máximo de 2% de los activos líquidos a los gastos de administración.
- En cuanto a las administradoras, se proponía un esquema donde “los ahorrantes fueran dueños de su asociación”, es decir, facultados para elegir un directorio cuya labor, a su vez, sería contratar a la persona natural o jurídica más idónea para la administración de los fondos allí depositados.

A fines de 1974 el Gobierno Militar rechazó esta propuesta, pero simultáneamente le encargó a la ODEPLAN, en bloque con el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que profundizaran los estudios realizados sobre esta materia⁸⁷. Esta comisión estuvo compuesta por dos equipos técnicos encabezados por Hernán Büchi, Alfonso Serrano y Martín Costabal que, por un lado redactaron las definiciones centrales del nuevo sistema, y por otro Luis Larraín, Renato Gazmuri, Patricio Mardones, Roberto Guerrero, María Teresa Infante, Margarita Hepp y Miguel Kast, cuya misión fue redactar el proyecto para presentarlo como ley. En definitiva en este informe se plasmaron los principios de subsidiariedad del Estado en la administración de los fondos, la reducción del principio de solidaridad social y la eliminación del impuesto a la seguridad social que era pagado por los empleadores.

El tercer y último antecedente ocurre a mediados de 1980 cuando el Gobierno Militar da crédito a una nueva versión del proyecto de reforma que, desde mediados de 1979, venía preparando el equipo liderado por el entonces Ministro del Trabajo y Previsión Social, José Piñera. Sin embargo, los esfuerzos desplegados por Piñera daban cuenta de la desconfianza que generaba su plan en un grupo heterogéneo de la población; civiles de izquierda y derecha, uniformados, sectores que estaban dentro y fuera del gobierno, grupos que se oponían a la reforma por convicciones doctrinarias y otros simplemente por conveniencia personal⁸⁸.

⁸⁷ LARRAÍN, Felipe & VERGARA, Rodrigo. Op. Cit. Pág. 435.

⁸⁸ PIÑERA ECHENIQUE, José. Op. Cit. Pág. 29.

Las críticas eran encabezadas por dirigentes sindicales de gremios poderosos que revelaron su decisión de no renunciar a los presuntos derechos adquiridos. Un segundo flanco provenía de expertos en seguridad social quienes desde un comienzo vieron la reforma con desconfianza puesto que se oponía a los conocimientos que tenían sobre la materia. Un tercer flanco representado por uniformados en retiro amparados por la previsión vigente en ese momento. Un cuarto flanco simbolizado por los políticos opositores al gobierno que se negaban a la descentralización de la sociedad chilena, que repudiaban la economía social de mercado y condenaban a la empresa privada. Por último, el quinto y sexto flanco vino desde donde menos se esperaba; civiles partidarios del gobierno, una especie de derecha tradicional, pero con tendencia hacia el paternalismo social asustados por el concepto de Estado mínimo –representada por el ex Presidente de la República Alessandri Rodríguez- quien si bien era amigo de la propiedad privada, no le entusiasmaba reducir radicalmente el tamaño del Estado. Y finalmente, por generales del Ejército asesores del Presidente quienes tenían profundas convicciones estadistas⁸⁹. Los seis flancos contrarios a la reforma lograron que a comienzos de agosto esta quedara totalmente empantanada en una suerte de tierra de nadie. Según Pinochet, la iniciativa era buena, pero no estaban dadas las condiciones para llevarla adelante. El gobierno tenía otras prioridades y en los próximos días se presentaría al país un proyecto de nueva Constitución, cosa que finalmente se materializó el 11 de agosto de 1980⁹⁰.

Ese día se convocó a un plebiscito para septiembre del mismo año. Los resultados arrojaron que un 65,71% de los participantes estuvo a favor de redactar una nueva Constitución versus el 30,19% que se opuso. Este hecho marcó un antes y un después para el gobierno, toda vez que la aprobación de la nueva Constitución dispuso el mito según el cual el modelo de economía social de mercado era rechazado por la mayoría de la población, y en cierta medida, la aprobación de la reforma a las pensiones estaba supeditada al resultado de ese referéndum puesto que, en ese acto no solo estaba en juego una nueva Carta Fundamental, sino el dilema cívico de continuar o suspender el proceso modernizador y liberal económico⁹¹.

⁸⁹ Ibíd. pág. 30.

⁹⁰ Ibíd. pág. 31.

⁹¹ Ibíd. pág. 32.

En razón de lo anterior, a principios de octubre se reactivó el proyecto y en reuniones permanentes las comisiones legislativas terminaron su trabajo hasta la sesión final del 4 de noviembre en que se resolvieron algunos aspectos técnicos junto con promulgar los Decretos Leyes 3.500, 3.501 y 3.502, sin perjuicio que la reforma propiamente tal entraría en vigencia el 1º de mayo de 1981.

En síntesis, la evolución del modelo de reforma a las pensiones, que hace años requería una profunda reestructuración, desde su primera versión hasta el D.L. 3.500 demuestra como los sucesivos intentos plasmados en diferentes ensayos, documentos y compendios de los equipos técnicos responsables de promover las ideas económicas del libre mercado, fueron gradualmente aceptados y recogidos por quienes entonces detentaban el poder político, no exentos de polémicas y desconfianzas⁹². Tanto fue así que, superadas las diferencias con los uniformados se acordó, en el evento que ingresaran las Fuerzas Armadas y de Orden al nuevo sistema de pensiones, se incluyera como “gran concesión” un artículo transitorio que dispusiera la creación de una comisión mixta para evaluar la pertinencia de trasladar las ramas en cuestión a este nuevo régimen previsional. Esta comisión debía emitir, dentro del plazo de seis meses contados desde la aprobación del nuevo régimen de pensiones, una recomendación final sobre la conveniencia – o no- de incluir a estas fuerzas en la nueva previsión. Cabe agregar que José Piñera dejó de ser Ministro del Trabajo y Previsión Social el 29 de diciembre de 1980 por lo que, dicha comisión nunca fue convocada y los funcionarios pertenecientes a las Fuerzas Armadas y de Orden mantuvieron sus sistemas de cotizaciones en base al sistema de reparto por medio de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) y de la Dirección General de Previsión de Carabineros (DIPRECA), respectivamente⁹³⁻⁹⁴.

⁹² LARRAÍN, Felipe & VERGARA, Rodrigo. Op. Cit. Pág. 436.

⁹³ VARGAS FAULBAUM, Luis Hernán. Op. Cit. Pág. 30.

⁹⁴ Los argumentos para dejar a las FF.AA. al margen de todo el sistema de AFP fue básicamente en razón de que no encontraban conveniente que empresas privadas manejaran información sobre los uniformados, y que las características de la vida militar planteaban requerimientos distintos al sistema de pensiones civil, particularmente respecto al seguro de invalidez y sobrevivencia y a las condiciones de retiro.

2.2.- ANÁLISIS DE LA REFORMA PREVISIONAL DE 1981.

2.2.1.- RESUMEN DE LA NORMATIVA⁹⁵.

El 13 de noviembre de 1980 se publicó en el Diario Oficial el Decreto Ley 3.500⁹⁶ que estableció un nuevo Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia derivado de la capitalización individual de las cotizaciones obligatorias que, debían efectuarse en organismos denominados Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El Estado garantizaría pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia a todos los afiliados al sistema que cumplieran los requisitos establecidos en este decreto. La afiliación al sistema sería único y permanente, subsistiendo durante toda la vida del afiliado, ya sea que se mantuviera o no en actividad, ejerciera una o varias actividades simultáneas o sucesivas, o que cambiara de institución dentro del sistema. Cada trabajador, aunque prestara servicios a más de un empleador, sólo podría cotizar en una administradora.

Entre los requisitos para optar a una pensión de vejez estaba haber cumplido 65 años en el caso de los hombres y 60 años en caso de las mujeres, asimismo tendrían derecho a una pensión de invalidez los afiliados que, sin cumplir los requisitos para obtener pensión de vejez, perdieran a lo menos, dos tercios de su capacidad de trabajo.

Serían beneficiarios de pensión de sobrevivencia, los componentes del grupo familiar del causante, los padres y madre del hijo nacido fuera del matrimonio del afiliado fallecido.

Las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia establecidas en esta normativa se financiarían con las cotizaciones netas de comisiones, los rendimientos de la inversión en los fondos de pensiones, por el bono de reconocimiento y su tasa real fija de rendimiento, los ahorros voluntarios adicionales hechos por el afiliado y el subsidio del gobierno para cubrir, cuando correspondiera, una pensión mínima fijada por ley. En el caso de invalidez o de

⁹⁵ Véase la historia completa del Decreto Ley 3.500 en detalle:

<https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/7552/>

⁹⁶ Decreto Ley 3.500 actualizado. En detalle:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7147&idParte=9158705&idVersion=2019-02-02>

pagos a sobrevivientes, a esas cinco fuentes se agrega un financiamiento adicional, proveniente de un seguro contratado por la AFP a una compañía del ramo⁹⁷.

Junto con la creación de las administradoras de fondos de pensiones se redefinió el rol del Estado estableciendo dos nuevas instituciones: la Superintendencia de Administración de Fondos de Pensiones (S.A.F.P.) y el Instituto de Normalización Previsional (I.N.P.).

2.2.2.- OBJETIVOS.

La decisión de sustituir el antiguo sistema de pensiones buscaba⁹⁸:

- Disminuir el rol y los costos asociados a la participación del Estado en la administración y pago de las pensiones.
- Encontrar formas de diseño que permitieran proteger los recursos de los riesgos políticos que representaban las permanentes presiones sobre los programas de la seguridad social de múltiples grupos de interés que buscaban concesiones especiales.
- Eliminar las pensiones de privilegio y reducir el efecto de futuros cambios demográficos, calculando los beneficios a partir de la capitalización de las contribuciones durante toda la vida y la expectativa de vida al jubilarse.
- Mejorar las pensiones contributivas utilizando como parámetros los retornos generados por el mercado de capitales.
- Homologar a los trabajadores y promover su movilidad laboral definiendo sus derechos a partir de sus cotizaciones individuales al sistema.
- Consolidar mayores niveles de ahorro e inversión y contribuir al desarrollo del mercado de capitales al hacer disponible el ahorro previsional para su intermediación financiera.

2.2.3.- CARACTERÍSTICAS.

Sus principales características son⁹⁹:

⁹⁷ UTHOFF, Andras. (2001). *La reforma del sistema de pensiones y su impacto en el mercado de capitales*. Capítulo 7. Editorial LOM. CEPAL. Santiago. Chile. Pág. 235.

⁹⁸ *Ibíd.* pág. 234.

⁹⁹ LARRAÍN, Felipe & VERGARA, Rodrigo. *Op. Cit.* Pág. 444.

- Capitalización individual de contribuciones definidas.
- Pensiones de vejez cuyo valor depende del saldo acumulado en la cuenta individual de cada trabajador.
- Pensiones de invalidez y sobrevivencia cuyo valor es proporcional a la renta imponible del afiliado.
- Libertad de los trabajadores para escoger la institución administradora.
- Administración privada de las cuentas individuales y de los fondos de pensiones.
- Rol subsidiario del Estado, por la vía de la regulación.
- Fiscalización del sistema, del financiamiento de pensiones mínimas y del otorgamiento de algunas garantías.

2.2.4.- PRINCIPALES INCORPORACIONES.

2.2.4.1.- Beneficios: Este nuevo sistema ofrecía los beneficios de pensiones por vejez, invalidez común y sobrevivencia¹⁰⁰, a saber;

- Vejez: Aquella que tienen derecho los afiliados al sistema una vez que hubieren cumplido con la edad legal exigida que, en el caso de los hombres correspondía a 65 años y 60 años en el caso de las mujeres¹⁰¹. En este caso se podía optar por 2 modalidades¹⁰²:
 - Contratar en una compañía de seguros una renta vitalicia.

¹⁰⁰ “Artículo 1º.- Créase un Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia derivado de la capitalización individual que se regirá por las normas de la presente ley.”

¹⁰¹ “Artículo 3º.- Tendrán derecho a pensión de vejez los afiliados que hayan cumplido sesenta y cinco años de edad si son hombres, y sesenta años de edad si son mujeres...”

¹⁰² “Artículo 62º.- Los afiliados que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 3º, podrán disponer de su cuenta individual con el objeto de constituir una pensión de vejez.

A este efecto, cada afiliado podrá optar por una de las siguientes alternativas:

1.- 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 señalados en el artículo 5º, pensiones de sobrevivencia, que deberán guardar, respecto de dicha renta vitalicia, una proporción no inferior a la que se establece entre la pensión mínima de sobrevivencia y la pensión mínima de vejez.

En el evento que opte por esta alternativa, la Administradora transferirá a la Compañía de Seguros fondos de la cuenta individual del afiliado, para el pago de la prima correspondiente.

2.- Mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos de Pensiones y efectuar con cargo a ella, retiros de acuerdo a lo que se establece en los artículos 66 y siguientes.”

- Mantener el saldo del fondo de pensiones en la administradora y realizar con cargo a este fondo, los retiros programados que generaran la pensión.
- Invalidez: Es el derecho de los afiliados no pensionados que no contaban con la edad mínima para obtener una pensión de vejez, pero que habían sufrido una pérdida su capacidad de trabajo. La invalidez sería parcial, si el trabajador, a consecuencia de una enfermedad o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales, perdía una capacidad laboral mayor o igual al 50%, pero menor a dos tercios. En cambio, si la imposibilidad era igual o superior a dos tercios, la invalidez era total¹⁰³. Esta condición sería calificada por una comisión de tres médicos cirujanos con asiento en cada región designados por el Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones¹⁰⁴.
- Sobrevivencia: Es el beneficio económico que se le asignaba a los componentes del grupo familiar en caso de fallecimiento del afiliado¹⁰⁵.

En caso de que la invalidez o muerte del trabajador hubiere sido provocada por un accidente laboral o enfermedad profesional quedaban cubiertos por el seguro social de accidentes del trabajo –Ley 16.744-, por lo que ambas pensiones eran incompatibles¹⁰⁶.

2.2.4.2.- Garantía estatal: Esta reforma otorgó el derecho a una pensión mínima de vejez, invalidez y sobrevivencia a todos los afiliados al sistema de AFP que no acumularan fondos suficientes para financiar un beneficio, de monto igual o superior a dicha pensión, y que cumplieran con ciertos requisitos.

¹⁰³ “Artículo 4°.- Tendrán derecho a pensión de invalidez los afiliados que, sin cumplir los requisitos para obtener pensión de vejez, y a consecuencia de enfermedad o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales, pierdan a lo menos, dos tercios de su capacidad de trabajo.”

¹⁰⁴ “Artículo 11°.- La invalidez a que se refiere el artículo 4°, será calificada por una Comisión de tres médicos cirujanos que funcionará en cada Región, designados por el Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones en la forma que establezca el reglamento de esta ley...”

¹⁰⁵ “Artículo 5°.- Serán beneficiarios de pensión de sobrevivencia, siempre que no gocen de otra pensión previsional, los componentes del grupo familiar del causante, entendiéndose por tal, el o la cónyuge sobreviviente, los hijos legítimos, naturales o adoptivos, los padres y la madre de los hijos naturales del causante.”

¹⁰⁶ “Artículo 12°.- Las pensiones de invalidez y sobrevivencia que se establecen en este cuerpo legal, no comprenden las causadas y reguladas de acuerdo a la ley N° 16.744, y serán incompatibles con éstas.”

El Estado se haría cargo del pago una vez que se agotaran los fondos de las cuentas individuales, lo que permitiría focalizar el gasto solo en quienes efectivamente más lo necesitaban¹⁰⁷. En consecuencia, la pensión mínima era el *primer pilar* del nuevo sistema de pensiones chileno y se financiaba con recursos del presupuesto fiscal fijándose su monto por ley¹⁰⁸. En el caso de las pensiones de vejez, la garantía del estado operaría, respecto de las personas acogidas al régimen de retiro de sus cuentas individuales, una vez que se hubieren agotado los recursos dispuestos en sus cuentas personales. Tratándose de las personas acogidas al sistema de seguro, operaría, cuando la renta acordada fuere inferior a la pensión mínima¹⁰⁹. Para optar a este beneficio se le exigía al afiliado, un mínimo de 65 años en caso de ser hombre o 60 años en caso de ser mujer, y que registraran a lo menos 20 años de cotizaciones en cualquiera de las AFP¹¹⁰. Por otro lado, tendrían derecho a pensiones mínimas de invalidez los afiliados declarados inválidos por el organismo correspondiente, siempre que cumplieran ciertos requisitos, quienes tendrían derecho a recibir una pensión igual al 100% de la pensión mínima de vejez¹¹¹. Respecto de las pensiones de sobrevivencia, tendrían derecho a una pensión de sobrevivencia con garantía estatal, los beneficiarios cuyo afiliado hubiere estado pensionado a

¹⁰⁷ “Artículo 1° inc. tercero: El Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia a todos los afiliados al Sistema que cumplan los requisitos establecidos en este cuerpo legal.”

¹⁰⁸ LARRAÍN, Felipe & VERGARA, Rodrigo. Op. Cit. Pág. 444.

¹⁰⁹ “Artículo 74°.- La garantía del Estado a que se refiere el artículo anterior operará, respecto de aquellas personas acogidas al régimen de retiro de sus cuentas individuales, una vez que se encuentren agotados los recursos de dichas cuentas y en el caso de las personas acogidas al sistema de seguros, cuando la renta convenida llegare a ser inferior a la pensión mínima.”

¹¹⁰ “Artículo 75°.- Tendrán derecho a la garantía estatal de la pensión mínima de vejez, el afiliado hombre que tenga sesenta y cinco o más años de edad y la mujer que tenga sesenta o más años de edad y que registren, además, veinte años, a lo menos, de cotizaciones o servicios computables en cualquiera de los sistemas previsionales y de acuerdo a las normas del régimen que corresponda.”

¹¹¹ “Artículo 77°.- La pensión mínima de invalidez, será igual a cien por ciento de la pensión mínima de vejez señalada en el artículo 73. Tendrán derecho a la garantía estatal de la pensión mínima de invalidez, aquellos afiliados que fueran declarados inválidos por el organismo competente y que reúnan los siguientes requisitos:

- a) No tener derecho a la garantía estatal de la pensión mínima de vejez;
- b) Registrar dos años de cotizaciones como mínimo en cualquiera de los sistemas previsionales durante los últimos cuatro años anteriores al momento de sobrevivir la invalidez, o estar cotizando en caso que esta ocurra a consecuencia de un accidente y siempre que tenga una afiliación no inferior a seis meses, y
- c) Acreditar la invalidez mientras se encuentra cotizando o dentro de los dos años contados desde la última cotización.”

la fecha de su fallecimiento o tuviere registrado en esa misma fecha, a lo menos, dos años de cotizaciones en los últimos cuatro años anteriores, o en caso de que la causa de muerte fuere por accidente, se haya encontrado cotizando¹¹². Cabe señalar que todas estas pensiones eran incompatibles y ninguna persona podría recibir, de forma simultánea, más de una pensión con garantía estatal¹¹³.

2.2.4.3.- Financiamiento: Las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia se financiarían con el saldo de la cuenta de capitalización individual del afiliado, y en caso de que la pensión obtenida fuere inferior a la mínima, con el aporte estatal complementario. Además con el bono de reconocimiento en los casos que correspondiera¹¹⁴. El bono de reconocimiento era un documento expresado en dinero representativo de los periodos de cotizaciones que registraban en el antiguo régimen previsional los trabajadores que se cambiaron al sistema de AFP¹¹⁵. Este tendría garantía estatal, se abonaría a la cuenta individual del trabajador y pagaría cuando el afiliado se pensionara¹¹⁶. Tendrían derecho a este bono los imponentes del antiguo régimen previsional siempre que hubieren

¹¹² *“Artículo 79º.- Los beneficiarios de pensión de sobrevivencia tendrán derecho a la garantía estatal por pensión mínima, siempre que el causante hubiere estado pensionado a la fecha de su fallecimiento o tuviere registrado a esa misma fecha, a lo menos, dos años de cotizaciones en los últimos cuatro años anteriores, o se encuentre cotizando en caso de muerte por accidente.”*

¹¹³ *“Artículo 80º.- Ninguna persona podrá recibir simultáneamente más de una pensión con garantía estatal.”*

¹¹⁴ *“Artículo 13º.- Las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, se financiarán, en su caso, con:*

- a) El capital acumulado por cada afiliado;*
- b) El aporte estatal complementario, en caso que la pensión devengada fuere o llegare a ser inferior a la pensión mínima;*
- c) El seguro a que se refiere el Título V; y*
- d) El reconocimiento hecho por las instituciones de previsión en los casos contemplados en el Título XI.”*

¹¹⁵ *“Título XI. Disposiciones transitorias. Artículo 3º.- Las instituciones de previsión del régimen antiguo emitirán un instrumento expresado en dinero que se denominará Bono de Reconocimiento y será representativo de los periodos de cotizaciones que registren en ellas los imponentes que se incorporen al Sistema que establece esta ley.”*

¹¹⁶ *“Título XI. Disposiciones transitorias. Artículo 12º.- El Bono de Reconocimiento y los intereses correspondientes sólo serán exigibles y se abonarán a la cuenta del afiliado en la fecha en que éste entere la edad para pensionarse por vejez. Se hará exigible antes de cumplir la edad para pensionarse, si el afiliado fallece o se produce invalidez en los términos establecidos en el artículo 4º.”*

tenido al menos doce cotizaciones mensuales en alguna ex Caja de Previsión, entre el 1º de noviembre de 1975 y el 31 de octubre de 1980¹¹⁷.

2.2.4.4.- Obligatoriedad de afiliación: Los trabajadores dependientes que se incorporaron al mercado laboral a partir de 1983 debían obligatoriamente ingresar a este nuevo sistema de pensiones. Para el trabajador independiente era facultativo, sin embargo, bastaba con que realizara una sola imposición en una AFP para quedar automáticamente afiliado¹¹⁸.

2.2.4.5.- Contribución: Los trabajadores afiliados al sistema debían obligatoriamente cotizar en su cuenta de capitalización individual el 10% de sus remuneraciones o rentas imponibles, sin perjuicio de lo dispuesto para los independientes¹¹⁹. Al empleador le correspondería descontar las cotizaciones de la remuneración del trabajador y enterarlas en la AFP a la que se encontrara afiliado¹²⁰. Asimismo, cada trabajador estaría obligado a una cotización adicional, expresada en un porcentaje de su remuneración o renta imponible mensual, destinada a financiar el sistema de pensiones de invalidez y sobrevivencia que se causaran durante la vida activa del afiliado¹²¹. Los trabajadores adheridos al sistema podrían realizar cotizaciones voluntarias, no sujetas al impuesto a la renta con el fin de aumentar el nivel de los beneficios o adelantar la edad de retiro¹²².

¹¹⁷ "Título XI. Disposiciones transitorias. Artículo 4º.- Las personas que opten por este Sistema y que registren a lo menos doce cotizaciones mensuales en alguna institución de previsión en los cinco años anteriores a la publicación de esta ley, tendrán derecho al Bono de Reconocimiento..."

¹¹⁸ "Artículo 89º.- Toda persona natural que, sin estar subordinada a un empleador, ejerce una actividad mediante la cual obtiene un ingreso, podrá afiliarse al Sistema que establece esta ley."

¹¹⁹ "Artículo 17º.- Los trabajadores afiliados al Sistema estarán obligados a cotizar en su cuenta de capitalización individual, el diez por ciento de sus remuneraciones o rentas imponibles, sin perjuicio de lo dispuesto para los independientes."

¹²⁰ "Artículo 19º.- Las cotizaciones establecidas en esta ley, deberán ser pagadas por el empleador en la Administradora de Fondos de Pensiones a que se encuentre afiliado el trabajador, dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones o rentas afectas a aquellas, término que se prorrogará hasta el primer día hábil siguiente si dicho plazo expirare en día Sábado, Domingo o festivo..."

¹²¹ "Artículo 18º.- Cada trabajador estará obligado además a una cotización adicional, expresada en un porcentaje de su remuneración o renta imponible mensual, destinada a financiar el sistema de pensiones de invalidez y sobrevivencia que se causen durante la vida activa del afiliado."

¹²² "Artículo 21º.- Cada trabajador podrá efectuar además, voluntariamente, en su cuenta de capitalización individual, las siguientes cotizaciones:

2.2.4.6.- Libertad de elección: Se incorporó la modalidad de libertad de elección, es decir, cada trabajador que ingresaba por primera vez al sistema de pensiones debía seleccionar su AFP. A su vez, cada afiliado una vez ingresado a este nuevo sistema es libre de cambiarse de administradora en el momento que estime conveniente, aumentar sus ahorros a través de cotizaciones voluntarias y depósitos en una cuenta de ahorro voluntario, entre otras facultades. En ese sentido, esta reforma introdujo la competencia entre AFP como elemento disciplinador del mercado. De esta forma, si una AFP cobra un precio relativamente elevado, o entrega un mal servicio, los afiliados pueden “castigarla” por la vía de traspasar sus fondos a otra entidad¹²³.

2.2.4.7.- Instituciones fiscalizadoras: Junto con el nuevo sistema de pensiones se crearon dos órganos para controlar el adecuado cumplimiento de las normas y procedimientos que esta ley establecía, así surgieron:

- La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (S.A.F.P.)¹²⁴: Surgió con el D.L. 3.500 y era el organismo contralor, técnico y altamente profesionalizado, encargado de supervisar a las AFP para controlar sus estructuras de comisiones, regular los fondos de pensiones entre otras tareas relacionadas con la creación de este nuevo sistema. Representaba al Estado al interior del sistema chileno de pensiones. Dentro de sus atribuciones estaba autorizar la constitución de las AFP, fiscalizar su funcionamiento, llevar

-
- a) *Hasta el diez por ciento de su remuneración o renta imponible; y*
 - b) *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 en el artículo 16.”*

¹²³ *“Artículo 32º.- Todo afiliado podrá transferir el valor de sus cuotas a otra Administradora de Fondos de Pensiones previo aviso dado a la que se encuentra cotizando y a su empleador, cuando correspondiere, con treinta días de anticipación.”*

¹²⁴ *“Artículo 93º.- Créase la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, entidad autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida, que se registrará por un Estatuto Orgánico especial y se relacionará con el Gobierno por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Corresponderá a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, la supervigilancia y control de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y el ejercicio de las funciones y atribuciones que establece esta ley. La Superintendencia estará sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República, exclusivamente en lo que concierne al examen de las cuentas de entradas y gastos.”*

un registro y el otorgamiento de las prestaciones que estas otorgaran a sus afiliados, entre otras¹²⁵.

- El Instituto de Normalización Previsional (I.N.P.): Se crea a través del D.L. 3.502¹²⁶ de 1980 y tuvo como principal objetivo contribuir a la transición desde el antiguo régimen previsional al nuevo sistema, a través de la administración de las contribuciones acumuladas en el esquema de reparto para depositarlas en las nuevas cuentas individuales de retiro. Además el I.N.P. controló las múltiples cajas, fusionándolas en una sola para quienes no optaron por el nuevo sistema¹²⁷ y se encargó de administrar y transferir el bono de reconocimiento. Asimismo se ocupó de pagar las pensiones de los antiguos pensionados, como también de aquellos trabajadores que no se cambiaron y posteriormente jubilaron bajo el sistema de reparto.

¹²⁵ *“Artículo 94º.- Corresponderá a la Superintendencia, además de las atribuciones y obligaciones que esta ley establece, las siguientes funciones generales:*

1.- Autorizar la constitución de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y llevar un Registro de estas entidades.

2.- Fiscalizar el funcionamiento de las Administradoras y el otorgamiento de las prestaciones que éstas otorguen a sus afiliados.

3.- Fijar la interpretación de la legislación y reglamentación del Sistema, con carácter obligatorio para las Administradoras y dictar normas generales para su aplicación.

4.- Fiscalizar la constitución, mantenimiento, operación y aplicación del "Fondo de Reserva de Fluctuación de Rentabilidad" y del "Encaje" y la inversión de los recursos destinados a dichos fondos.

5.- Fiscalizar la inversión de los recursos de los Fondos de Pensiones y la composición de la cartera de inversiones.

6.- Establecer las normas que regulen los contratos de seguro destinados a constituir las prestaciones que establece esta ley, sin perjuicio de las atribuciones de la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, y fiscalizar la observancia de dichas normas y el cumplimiento de las obligaciones que emanen de los contratos.

7.- Efectuar la liquidación de las Administradoras y la de los Fondos de Pensiones.

8.- Imponer multas y disponer la disolución de las Sociedades Administradoras en los casos que establece la ley, mediante resoluciones fundadas que deberán notificarse por un ministro de fe.

9.- Velar por el cumplimiento de las normas que establecen los requisitos necesarios para que opere la garantía estatal, a que se refiere el Título VII.”

¹²⁶ Decreto Ley 3.502. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7149>

¹²⁷ Con la Ley Nº 18.689 de 1988 se dispuso la fusión en el I.N.P. de quince entidades previsionales, y la anexión de todas las otras Cajas vigentes, pero que no se fusionaron, y que a futuro requirieran aportes del Estado, para cubrir sus déficits en el financiamiento de los beneficios.

En detalle Ley 18.689 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30071&idVersion=1998-12-29>

2.2.4.8.- De las AFP: El nuevo sistema de pensiones sería administrado por entidades privadas denominadas administradoras de fondos de pensiones o AFP, las que tendrían el carácter de sociedades anónimas con patrimonio propio y personalidad jurídica independiente del fondo de pensiones que administraba, además en ningún caso podrían utilizar los recursos de los ahorrantes para sus gastos ¹²⁸. Cada AFP recaudaría las cotizaciones previsionales de sus afiliados y las depositaría en sus cuentas individuales, además solo podría administrar un fondo ¹²⁹. Para la creación de una AFP se exigía como capital mínimo veinte mil UF y en caso de que lo aportado fuere superior al mínimo, la diferencia debería pagarse dentro de un plazo máximo de 2 años contado desde la fecha de la resolución que autorizaba su existencia, en ambos casos el capital debía pagarse en efectivo ¹³⁰. Estas entidades se encontraban bajo supervisión de la S.A.F.P. la cual actuaba como ente fiscalizador, acogía las denuncias e infracciones que se produjeran en el ejercicio de su funcionamiento ¹³¹. Por su gestión, además tenían derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones de cargo de los afiliados las

¹²⁸ *“Artículo 33°.- El Fondo de Pensiones es un patrimonio independiente y diverso del patrimonio de la Administradora, sin que ésta tenga dominio sobre aquél.”*

¹²⁹ *“Artículo 23°.- Las Administradoras de Fondos de Pensiones, denominadas también en esta ley Administradoras, serán sociedades anónimas que tendrán como objeto exclusivo administrar un fondo que se denominará Fondo de Pensiones y otorgar las prestaciones que establece esta ley.*

Cada Administradora podrá administrar sólo un Fondo.

Las Administradoras recaudarán las cotizaciones correspondientes, las abonarán en las cuentas de capitalización individual de los respectivos afiliados e invertirán dichos recursos de acuerdo a lo que dispone esta ley.”

¹³⁰ *“Artículo 24°.- El capital mínimo para la formación de una Administradora de Fondos de Pensiones, será el equivalente a veinte mil Unidades de Fomento, que deberá encontrarse suscrito y pagado al tiempo de otorgarse la escritura social.*

Si el capital fuere superior al mínimo, el exceso deberá pagarse dentro del plazo máximo de dos años, contado desde la fecha de la resolución que autorice la existencia y apruebe los estatutos de la sociedad.

En todo caso, el capital deberá enterarse en dinero efectivo...”

¹³¹ *“Artículo 25° inc. sexto.- Cuando a juicio de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, pueda presumirse que existe una infracción a lo dispuesto en este artículo, ella tendrá respecto de los presuntos infractores las mismas facultades de inspección que su ley orgánica le confiere para con las instituciones fiscalizadas*

Cualquier persona u organismo público o privado que tome conocimiento de alguna infracción a lo dispuesto en este artículo, podrá también efectuar la denuncia correspondiente a la Superintendencia.”

que serían descontadas directamente de sus cuentas individuales¹³², así también las comisiones podían ser establecidas libremente por cada AFP y su monto se fijaría uniformemente para todos sus asociados¹³³. Por último, las AFP tenían un deber de información con sus afiliados el que se traducía en otorgar una libreta que reflejara la cantidad de cuotas registradas en su cuenta individual y el valor representativo de cada una de ellas¹³⁴.

2.2.5.- DIFERENCIAS ENTRE EL SISTEMA DE REPARTO Y EL NUEVO RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL.

Elementos	Sistema de reparto	Sistema de Capitalización Individual
Instituciones involucradas	La administración de las pensiones estaba entregada a instituciones públicas denominadas Cajas de Previsión Social.	La regulación de las pensiones está entregada a instituciones privadas con fines de lucro cuya misión radica en administrar los fondos de pensiones.
Rol del Estado	El Estado administraba, es decir, gestionaba, definía los montos de las pensiones y repartía.	El Estado regula, es decir, fija las reglas a través del D.L. 3.500 y otras normativas y las hace cumplir.
Afiliación	Si bien la afiliación era obligatoria, dependía de la naturaleza de los servicios prestados. Así por ejemplo, todos los trabajadores en cuya labor predominara el esfuerzo físico por sobre el intelectual, debían afiliarse a la Caja de Previsión del Servicio de Seguro Social.	La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes, sin embargo, no existe una separación por rubro o naturaleza de la actividad laboral.

¹³² “Artículo 28°.- La Administradora tendrá derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones de cargo de los afiliados, las que serán deducidas de las respectivas cuentas individuales.”

¹³³ “Artículo 29°.- Las comisiones serán establecidas libremente por cada Administradora, con carácter uniforme para todos sus afiliados.”

¹³⁴ “Artículo 31°.- Al incorporarse a una Administradora, ésta proporcionará al afiliado una libreta en la que se estampará el número de cuotas registradas en la cuenta individual y su valor a la fecha de cada asiento. El afiliado podrá, en cualquier momento, imponerse del saldo actual de su cuenta.”

Rol del trabajador	Pasivo, es decir, los cotizantes no tenían participación alguna en la administración de sus ahorros y no podían elegir donde invertirlos.	Activo, él es dueño de sus ahorros y elige en que AFP invertirlos.
Derecho a pensión	Cada Caja de Previsión establecía sus propios requisitos para pensionarse. Algunas exigían un mínimo de 10 años cotizando y otras 15 años.	Todas las personas afiliadas tienen derecho a recibir una pensión una vez cumplida la edad legal de jubilación.
Cobertura	Dividida por tipos de empleos.	Es uniforme. La misma cobertura para todos los afiliados, sin importar la AFP a la que se encuentren adscritos.
Porcentaje de cotización	Dependía de la Caja. Algunas exigían hasta el 20% del sueldo del trabajador. El empleador también debía cotizar.	Los trabajadores están obligados a cotizar en su cuenta de capitalización individual, el 10% de sus remuneraciones.
Financiamiento	El Estado contribuía aproximadamente con un 30% del financiamiento de las pensiones ¹³⁵ .	Ahorro obligatorio, más ahorro voluntario, más pilar solidario.
Reajustabilidad	No tenían reajuste automático.	Se reajustan automáticamente en base al IPC.
Beneficios	Dependía de la Caja donde el trabajador estuviera afiliado.	Igualdad de requerimientos para todos los cotizantes, más pensión solidaria.
Nivel de pensión	Previamente definida por el Estado.	Depende del nivel de ahorro. A mayor ahorro, mejor pensión.
Propiedad de los ahorros	Los trabajadores no eran dueños de sus ahorros, ya que lo que ahorraban iba a un fondo común.	Todo lo ahorrado por el trabajador va a una cuenta individual por lo que sí son dueños de sus ahorros.
Herencia de los ahorros	Lo ahorrado no era heredable, es decir, una vez fallecido el	Los dineros ahorrados en la cuenta de capitalización

¹³⁵ Sistemas de Capitalización Individual (AFP) y de reparto (antiguo). Solange Berstein J. Superintendente de Pensiones. En detalle: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-10300.html>

	imponente ese dinero permanecía en un fondo común con el cual se continuaba pagando pensiones a otras personas que formaban parte de esa Caja.	individual son heredables y se traspasan a los beneficiarios directos.
Monto final de la pensión	Dependía de la Caja de Previsión a la cual estuviera adscrito el trabajador y de la tasa de crecimiento de los salarios.	El monto de las pensiones dependían principalmente de lo acumulado por el afiliado en su cuenta personal y de la tasa de crecimiento de los mercados de capitales.
Organismo de regulación	No existían.	Es regulado y supervisado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (S.A.F.P.).

2.2.6.- TRANSICIÓN AL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES.

La transición desde el antiguo régimen de pensiones hacia el nuevo de capitalización individual obligaba a resolver dos problemas no menores; por un lado, lograr que los trabajadores que cotizaban en el antiguo sistema aceptaran cambiarse al nuevo y por otro, administrar el cierre de los programas que se estaban reemplazando. En el primer caso, se les dio la opción a los afiliados del antiguo régimen a permanecer en ellos o cambiarse al nuevo sistema en un plazo de 5 años a contar del 1º de mayo de 1981 lo que daría tiempo suficiente para que cada trabajador analizara, en conciencia, la conveniencia de cambiarse o no al nuevo sistema. El mismo derecho tendrían los trabajadores que se afiliaran por primera vez antes del 31 de diciembre de 1982, en cambio, aquellos que lo hicieran con posterioridad, deberían incorporarse obligatoriamente al nuevo sistema¹³⁶. A su vez, el traslado de los trabajadores

¹³⁶ "Título XI. Disposiciones transitorias. Artículo 1º.- Los trabajadores que sean o hayan sido imponentes de alguna institución de previsión, tendrán derecho a optar entre el Sistema que establece esta ley y el régimen vigente a la fecha de su publicación que les corresponda, de acuerdo a la naturaleza de sus servicios.

El mismo derecho a opción tendrán los trabajadores que se afilien por primera vez antes del 31 de Diciembre de 1982. Aquellos que lo hagan con posterioridad a esa fecha, deberán incorporarse al Sistema que establece esta ley.

El derecho a opción se llevará a efecto mediante la incorporación a una Administradora de Fondos de Pensiones y podrá ejercerse dentro del plazo de cinco años contados desde el 1º de Mayo de 1981."

fue incentivado con una intensa campaña comunicacional en televisión, radios, diarios y revistas que, en conjunto, intentarían familiarizar a los chilenos con el nombre de 12 nuevas entidades¹³⁷. En ese contexto, se establecieron una serie de estímulos para dejar atrás el antiguo sistema de reparto, entre ellas; el bono de reconocimiento se aumentaría en un 10% en caso de que el afiliado se decidiera por el nuevo régimen¹³⁸ y como medida de presión, el aumento de las tasas -en un 30%- de cotización para quienes permanecieran en el antiguo régimen versus quienes se incorporaran al nuevo sistema de AFP¹³⁹. Este hecho, implicaba una clara discriminación en contra de las personas que no se cambiaron al nuevo sistema, constituyendo un “verdadero impuesto” provocando en definitiva, que mucha gente lo hiciera, porque la mayoría no estaba dispuesta a pagar impuestos de forma voluntaria¹⁴⁰.

Asimismo, quienes optaron por este naciente sistema obtuvieron un significativo incremento del salario líquido, ya que una nueva normativa transfirió en beneficio del trabajador una parte importante de las cotizaciones previsionales aumentando su remuneración en proporción a las cotizaciones vigentes antes de la reforma¹⁴¹. Sin duda, estos hechos explican parte importante de la rapidez con que los trabajadores se cambiaron al nuevo régimen, de hecho, el primer mes de vigencia de la reforma, se trasladaron a este sistema 500 mil trabajadores que representaban un 25% de la fuerza laboral con opción al cambio¹⁴² y al octavo mes, un 65% del total de trabajadores cubiertos por los programas de pensiones obligatorias se había traspasado al sistema de AFP¹⁴³.

¹³⁷ AFP Alameda, AFP Concordia, AFP El Libertador, AFP Invierta, AFP Magíster, AFP San Cristóbal, AFP Santa María, AFP Summa, AFP Cuprum, AFP Habitat, AFP PlanVital y ProVida AFP.

¹³⁸ “*Título XI. Disposiciones transitorias. Artículo 8°.- El Bono de Reconocimiento de las personas que coticen en alguna institución del régimen antiguo por servicios prestados después de la fecha de publicación de esta ley y que opten por el establecido en este cuerpo legal, se incrementará en un diez por ciento de las remuneraciones que sirvan de base a dichas cotizaciones, actualizadas en la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor del Instituto Nacional de Estadísticas entre el último día del mes siguiente a aquel en que se devengaron y el último día del mes en que el afiliado ejerza la opción.*”

¹³⁹ LARRAÍN, Felipe & VERGARA, Rodrigo. Op. Cit. Pág. 451.

¹⁴⁰ VARGAS FAULBAUM, Luis Hernán. Op. Cit. Pág. 33.

¹⁴¹ LARRAÍN, Felipe & VERGARA, Rodrigo. Op. Cit. Pág. 451.

¹⁴² PIÑERA ECHENIQUE, José. Op. Cit. Pág. 45.

¹⁴³ LARRAÍN, Felipe & VERGARA, Rodrigo. Op. Cit. Pág. 452.

El segundo problema a resolver era cerrar los programas que se estaban reemplazando. La creación del sistema AFP fue el punto culmine de un proceso de modificación a la seguridad social que se venía gestando desde que el Gobierno Militar llegó al poder, y cuyo primer antecedente se dio en 1974 con la unificación de las pensiones mínimas de las diferentes Cajas de Previsión y el establecimiento de pensiones asistenciales (PASIS) para los ancianos e inválidos carentes de recursos. Ese mismo año se comenzaron a reducir las tasas de cotizaciones en la mayoría de las instituciones. Para enfrentar la evasión, en 1976 se estableció la modalidad de “declaración de cotizaciones”, disminuyendo las sanciones y multas para el empleador que declaraba, pero no pagaba, respecto al que no hacía ninguna de las dos cosas. También se implementaron franquicias especiales de convenios de pago para las deudas previsionales que fueran declaradas en determinados plazos. En 1978 se inició la actualización de los registros individuales de los imponentes, que mostraban significativos retrasos. En 1979 se uniformaron los requisitos de años de edad para pensionarse por vejez en distintos regímenes previsionales. También se eliminaron las pensiones por antigüedad y las pensiones *perseguidoras*, se creó un mecanismo de reajustabilidad automática de acuerdo a la inflación y se estableció un tiempo mínimo de 10 años de imposición para pensionarse por vejez. Además, en este periodo se eliminaron los beneficios de desahucio e indemnización por tiempo de servicio incluidos en la mayoría de los regímenes previsionales antiguos, bajo el criterio de que la cobertura de estas contingencias correspondía a la legislación laboral¹⁴⁴. Finalmente, en 1980 al promulgarse el D.L. 3.500 se intentó combinar la desconfianza que generaba el antiguo sistema con el interés en uno nuevo que ofrecía posibilidades antes desconocidas, todo ello sirvió de base para que el proceso de traspaso de trabajadores hacia el régimen de AFP fuera exitoso.

2.2.7.- EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE AFP.

2.2.7.1.- RESUMEN.

Desde su creación en 1981 el sistema previsional chileno ha experimentado diversas modificaciones. El objetivo de estos cambios ha sido perfeccionar el

¹⁴⁴ LARRAÍN, Felipe & VERGARA, Rodrigo. Op. Cit. Pág. 452.

diseño general del sistema sin alterar sus bases. En resumen, entre 1981 y 1996 se introdujeron 412 modificaciones a este Decreto Ley, por medio de 33 leyes. En el periodo comprendido entre 1981 y marzo de 1990, fecha en que termina el Gobierno Militar, hubo 301 modificaciones por intermedio de 22 leyes. Además de los cambios al D.L. 3.500, también se han realizado una gran cantidad de modificaciones a los reglamentos que complementan, interpretan o precisan este Decreto Ley¹⁴⁵. La mayoría de las modificaciones legales realizadas entre 1981 y 1996 se refieren a la regulación de inversiones de los fondos de pensiones y a la normativa de beneficios. En materia de inversiones los objetivos principales de los cambios regulatorios han sido¹⁴⁶:

- Asegurar suficientes alternativas de inversión para los fondos de pensiones, con el objeto de evitar que su rápido crecimiento implique una concentración excesiva en determinados instrumentos y emisores.
- Incorporar el concepto de riesgo individual y de portafolio a los límites de inversión de los fondos de pensiones y permitir la utilización de instrumentos de cobertura de riesgos financieros.
- Perfeccionar la definición y control de los potenciales conflictos de interés en la administración de los fondos de pensiones.

2.2.7.2.- DÉCADA 1981-1989.

En 1982, este sistema tuvo que sortear una profunda crisis iniciada a nivel internacional; el alza del precio del petróleo producto de los conflictos Árabes y el fin del ciclo de posguerra habían generado una recesión en EEUU. Hubo también una baja del valor de las materias primas, principalmente del cobre en un 40%. A la vez, el incremento de las tasas de interés en EE.UU -que ya superaban el 20% en 1980- llevó a la “crisis de la deuda” en los países latinoamericanos. Consecuencia de lo anterior, el PIB chileno disminuyó 14,3%, el desempleo alcanzó el 23,7% y el gobierno tuvo que devaluar el peso en un 18%¹⁴⁷. Ante la fuerte caída del PIB, de las elevadas tasas de interés y del alto nivel de endeudamiento de las empresas chilenas, los principales bancos del país entraron en un proceso de desestabilización, por lo que debieron ser intervenidos el 13 de enero de 1983, con dos efectos sobre el sistema de

¹⁴⁵ Ibíd. pág. 453.

¹⁴⁶ LARRAÍN, Felipe & VERGARA, Rodrigo. Op. Cit. Pág. 453.

¹⁴⁷ Crisis económica en Chile: La evidencia de problemas. En detalle: <https://cl.boell.org/es/2009/02/14/crisis-economica-en-chile-la-evidencia-de-problemas>

pensiones; por una parte, los fondos pudieron haber sufrido una caída que se estimó entre un 5% y el 7% de su valor si el Estado no hubiese garantizado los depósitos bancarios en los términos en que lo hizo. Y por otra, probó la eficacia de separar el patrimonio de las AFP y el fondo que administraban, de hecho si bien, algunas administradoras quebraron, esto solo perjudicó a sus dueños puesto que, los afiliados pudieron trasladar sus cuentas a otras entidades, manteniendo sus fondos intactos¹⁴⁸.

Durante ese mismo año, se obligó a los trabajadores a suscribir solicitudes de afiliación y traspaso en una sucursal de la AFP elegida. En 1983 se instruyó a las administradoras que tuvieran en todas sus sucursales un libro de afiliaciones y traspasos, prefoliado, registrado y timbrado por la S.A.F.P., que no podía ser retirado físicamente de ese lugar. En junio de ese mismo año, entra en vigencia la Ley N° 18.225¹⁴⁹, que permitía a ex imponentes del sistema de reparto, y que se cambiaron a una AFP, volver a aquel sistema, bajo ciertas condiciones¹⁵⁰. En este mismo periodo, con el objeto de asegurar la competencia y reducir las barreras de entrada a la industria, se bajó el requisito de encaje que debían mantener las AFP para garantizar la rentabilidad mínima, desde un 5% a 1% del fondo de pensiones. En 1985, con el objeto de simplificar su estructura, se modificó la normativa de comisiones que podían cobrar las AFP, eliminando la autorización para cobrar comisiones fijas y porcentuales por concepto de administración de saldos. Finalmente, en agosto de 1987 se

¹⁴⁸ PIÑERA ECHENIQUE, José. Op. Cit. Pág. 47.

¹⁴⁹ Ley N° 18.225 que dicta normas sobre desafiliación y modifica el Decreto Ley N° 3.500, de 1980. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29645>

¹⁵⁰ “Artículo 1°.- Autorízase la desafiliación del Sistema de Pensiones creado por el decreto ley 3.500, de 1980, a quienes se encuentren en alguna de las situaciones que se señalan:

a) *Personas que pueden pensionarse en el régimen previsional del antiguo sistema con edades inferiores a sesenta y cinco años si es hombre y sesenta si es mujer, quienes deberán solicitar la desafiliación dentro del plazo de ciento ochenta días contado desde la fecha de publicación de esta ley. Esta norma no se aplicará a los casos a que se refiere el artículo 12 del decreto ley 2.448, de 1978;*

b) *Personas que hayan sido imponentes de instituciones de previsión del régimen antiguo y que por no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 4° transitorio del decreto ley N° 3.500, de 1980, no tengan derecho a Bono de Reconocimiento, o que teniendo derecho a éste sólo conforme al inciso cuarto del referido artículo, tengan a lo menos 60 meses de cotizaciones anteriores a julio de 1979;*

c) *Derogada.-*

El Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones conocerá las solicitudes de desafiliación y establecerá la concurrencia de los requisitos a que se refiere este artículo.”

publicó la Ley N° 18.646¹⁵¹ que introducía modificaciones al D.L. 3.500 creando la Cuenta de Ahorro Voluntario¹⁵². Asimismo esta ley sustituyó el antiguo título VI del D.L. 3.500 por uno nuevo, estableciendo tres nuevas modalidades de pensión¹⁵³;

- Renta Vitalicia Inmediata: Es el contrato suscrito entre un afiliado y una Compañía de Seguros de Vida, obligándose esta al pago de una renta mensual y hasta el fallecimiento del asegurado como también a pagar pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios.

- Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida: Es aquella modalidad en virtud de la cual el afiliado contrataba con una Compañía de Seguros de Vida el

¹⁵¹ Ley N° 18.646 que introduce modificaciones al Decreto Ley N° 3.500, de 1980. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30036>

¹⁵² “Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto ley N° 3.500, de 1980: numeral 11.- Agrégase el siguiente subtítulo antes del artículo 21: “2.- De la Cuenta de Ahorro Voluntario;

12.- Sustitúyese el artículo 21, por el siguiente:

“Artículo 21°.- Cada trabajador podrá efectuar además, voluntariamente, en la Administradora a que se encuentra afiliado, en forma simultánea con la cotización que establece el inciso primero del artículo 17, depósitos que no tendrán el carácter de cotizaciones previsionales para los efectos de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Los depósitos a que se refiere este artículo se abonarán en una cuenta personal para cada afiliado, que se denominará cuenta de ahorro voluntario, la cual será independiente de su cuenta de capitalización individual.

Las Administradoras estarán obligadas a seguir las acciones tendientes al cobro de los depósitos que no se hubieren pagado oportunamente, cuando el afiliado les otorgue mandato implícito para ello. Para estos efectos será aplicable además, lo dispuesto en los incisos octavo al décimoquinto del artículo 19.

Los afiliados podrán efectuar hasta cuatro retiros con cargo a su cuenta de ahorro voluntario en cada año calendario. Las modalidades y condiciones de los retiros se determinarán en el reglamento.

Las cuentas de ahorro voluntario a que se refiere este artículo no gozarán de la inembargabilidad a que se refieren los artículos 34 y 35.”

¹⁵³ “Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto ley N° 3.500, de 1980: numeral 27.- Sustituyese el Título VI, por el siguiente:

Título VI

De las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.

Artículo 61°.- Los afiliados que cumplan los requisitos establecidos en los artículos 3° y 4°, en su caso, podrán disponer del saldo de su cuenta de capitalización individual con el objeto de constituir una pensión. La Administradora verificará el cumplimiento de dichos requisitos, reconocerá el beneficio y emitirá el correspondiente certificado.

Para hacer efectiva su pensión, cada afiliado podrá optar por una de las siguientes modalidades:

- a) Renta vitalicia Inmediata;
- b) Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida, o
- c) Retiro programado.”

pago de una renta mensual a contar de una fecha futura, determinada en el contrato, reteniendo en su cuenta de capitalización individual los fondos suficientes para obtener de la AFP una renta temporal durante el período que mediara entre la fecha en que se ejercía la opción por esta modalidad, y la fecha en que la renta vitalicia diferida comenzara a ser pagada por la compañía de seguros con la que se celebró el contrato.

- Retiro Programado: Es la modalidad de pensión que obtiene el afiliado con cargo al saldo que mantiene en su cuenta de capitalización individual, como resultado de retirar anualmente una cantidad expresada en UF, que resulte de dividir cada año el saldo efectivo de su cuenta de capitalización individual por el capital necesario para pagar una cantidad de pensión al afiliado y, fallecido este, a sus beneficiarios.

2.2.7.3.- DÉCADA 1990-1999.

En esta década hubo dos proyectos de ley orientados a mejorar el sistema de pensiones. El primero, en 1990 mediante la Ley N° 19.010¹⁵⁴, se crea la Cuenta de Ahorro de Indemnización con el objeto de proveer un mecanismo de compensación sustitutiva del tradicional, a la que podrían acogerse voluntariamente los trabajadores regidos por el Código del Trabajo, pero obligatoria para los empleados de casa particular, en ambos casos, independiente de su sistema previsional -administrado por las AFP o por el antiguo régimen- el monto debía enterarse en una institución privada¹⁵⁵. Esta cuenta sería totalmente autónoma en relación a las otras cuentas de capitalización individual y de ahorro voluntario. Es más, tenía la calidad de única, es decir, aún en el caso que el trabajador tuviere más de un empleador, y cada uno efectuara el aporte por separado, sería una misma cuenta. Si bien esta ley no estaba directamente relacionada con el sistema previsional, sino orientada a un tema de seguridad social, al determinar que los aportes debían

¹⁵⁴ Ley N° 19.010 que establece normas sobre terminación del contrato de trabajo y estabilidad del empleo. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30378>

¹⁵⁵ "Artículo 7°.- En los casos en que se pacte la indemnización sustitutiva prevista en el artículo anterior, el empleador deberá depositar mensualmente, en la Administradora de Fondos de Pensiones a que se encuentre afiliado el trabajador, el porcentaje de las remuneraciones mensuales de naturaleza imponible de éste que se hubiere fijado en el pacto correspondiente, el que será de cargo del empleador.

Dichos aportes se depositarán en una cuenta de ahorro especial que abrirá la Administradora de Fondos de Pensiones a cada trabajador, la que se regirá por lo dispuesto en el párrafo 2° del Título III del Decreto Ley N° 3.500, de 1980..."

realizarse en una AFP, sirvió de estímulo para que estos trabajadores, no afectados a un régimen previsional, comenzaran a hacerlo¹⁵⁶.

El segundo proyecto, fue promulgado en 1999 por medio de la Ley N° 19.631¹⁵⁷ (Ley Bustos) que obligó a los empleadores a pagar las cotizaciones previsionales adeudadas al trabajador, sin excepción, como requisito para desvincularlo, debiendo informar por escrito el estado de pago de sus cotizaciones previsionales devengadas hasta el último día del mes anterior al del despido, y en caso de que omitiere esta obligación, se entendería nulo el despido. Si bien esta ley no apuntaba a resolver directamente un tema de cobertura, no es menos cierto que, al impedir un despido de trabajadores que no tuvieran sus cuentas previsionales al día, obligaba al empleador a regularizar la situación, lo que obviamente se traducía en una mayor protección previsional¹⁵⁸.

2.2.7.4.- DÉCADA 2000-2010.

En 2002, en virtud de la Ley N° 19.795¹⁵⁹ se modificó el D.L. 3.500 en materia de inversión de los fondos de pensiones creando el sistema de Multifondos que diversificó la exposición al riesgo de los ahorros previsionales para aumentar las ganancias para los afiliados, en caso de que el portafolio de inversiones resultara exitoso. Dentro de sus características encontramos:

- La existencia de 5 fondos entre los cuales el afiliado podría elegir, desde el más riesgoso al menos conservador, distinguiéndose: Fondo A (Más Riesgoso), Fondo B (Riesgoso), Fondo C (Intermedio), Fondo D (Conservador) y Fondo E (Más Conservador)¹⁶⁰.

¹⁵⁶ "Artículo 8°.- Los trabajadores no afectados al sistema de pensiones del Decreto Ley N° 3.500, de 1980, se afiliarán a alguna Administradora de Fondos de Pensiones en los términos previstos en el artículo 2° de dicho cuerpo legal, para el solo efecto del cobro y administración del aporte a que se refiere el artículo precedente."

¹⁵⁷ Ley N° 19.631 que impone obligación de pago de cotizaciones previsionales atrasadas como requisito previo al término de la relación laboral por parte del empleador. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=144318>

¹⁵⁸ ARENAS DE MESA, Alberto. Op. Cit. Pág. 41.

¹⁵⁹ Ley N° 19.795. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=194918>

¹⁶⁰ "Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el decreto ley N° 3.500, de 1980

3.- Modifícase el artículo 23 de la siguiente forma:

- Desde el punto de vista del afiliado, el beneficio que reporta la inversión en renta variable impone el desafío de entender y aceptar que a lo largo del extenso período de ahorro podrían existir lapsos en que las ganancias fueren inferiores a las que entregan los instrumentos de renta fija, e incluso llegar a ser negativas. Sin embargo, en el largo plazo, la renta variable supone una mayor rentabilidad que la renta fija.
- Cualquier afiliado podría elegir con libertad el Fondo, sin embargo, los pensionados, solo podrían elegir entre los Fondos C, D y E, mientras que los cotizantes no pensionados mayores de 55 años si son hombres y mujeres mayores de 50 años de edad, podrían optar a cualquier Fondo, menos el A¹⁶¹. Lo anterior para evitar que los grupos próximos a jubilarse o que ya están pensionados, puedan verse afectados en sus pensiones por la volatilidad de los Fondos más riesgosos.
- Respecto de los afiliados que ingresaran al sistema y no eligieran un Fondo en específico, serían asignados de acuerdo a su edad. Así pues, se consideraron tres grupos de edad, donde el Fondo B sería para los más jóvenes, el Fondo C para los en edad media, y el Fondo D para los mayores¹⁶². La razón de esta regla era proteger a los de mayor edad

a) Reemplázanse los incisos primero y segundo por los siguientes incisos nuevos, pasando los actuales incisos tercero a decimoquinto a ser décimo a vigesimosegundo, respectivamente: Cada Administradora deberá mantener cuatro Fondos, que se denominarán Fondo de Pensiones Tipo B, Fondo de Pensiones Tipo C, Fondo de Pensiones Tipo D y Fondo de Pensiones Tipo E. Asimismo, la Administradora podrá mantener un Fondo adicional, que se denominará Fondo de Pensiones Tipo A. Los saldos totales por cotizaciones obligatorias, por depósitos convenidos y por cotizaciones voluntarias, así como la cuenta de ahorro voluntario, podrán permanecer en distintos tipos de Fondos. A su vez, la cuenta de ahorro de indemnización, a que se refiere la ley N° 19.010, deberá permanecer en el mismo tipo de Fondo en que se encuentren las cotizaciones obligatorias.”

¹⁶¹ *“Los afiliados hombres hasta 55 años de edad y las mujeres hasta 50 años de edad, podrán optar por cualquiera de los Fondos mencionados en el inciso anterior. A su vez, los afiliados hombres desde 56 años de edad y las mujeres desde 51 años de edad, no podrán optar por el Fondo Tipo A, respecto de los saldos originados en cotizaciones obligatorias y la cuenta de ahorro de indemnización. Los afiliados pensionados por retiro programado y renta temporal y los afiliados declarados inválidos mediante un primer dictamen, no podrán optar por los Fondos tipo A o B respecto de los saldos antes señalados.”*

¹⁶² *“Si al momento de producirse la afiliación al sistema, el trabajador no opta por alguno de los tipos de Fondos, será asignado a uno de aquellos de la siguiente manera:*

- a. Afiliados hombres y mujeres hasta 35 años de edad, serán asignados al Fondo Tipo B.*
- b. Afiliados hombres desde 36 hasta 55 años de edad y mujeres desde 36 hasta 50 años de edad, serán asignados al Fondo Tipo C.*
- c. Afiliados hombres desde 56 años y mujeres desde 51 años de edad, afiliados declarados inválidos mediante un primer dictamen y pensionados por las modalidades de retiro programado o renta temporal, serán asignados al Fondo Tipo D.”*

para que no vieran perjudicados sus ingresos por la volatilidad de los Fondos más riesgosos.

Posteriormente en 2004, se promulgó la Ley N° 19.934¹⁶³ que modificó el D.L. 3.500 estableciendo normas relativas al otorgamiento de pensiones a través de la modalidad de rentas vitalicias. Entre las novedades que introdujo esta normativa encontramos:

- La creación de un Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP): De acceso obligatorio para todo afiliado que deseara pensionarse, a través del cual se efectuaría la trasmisión de la información de los afiliados y/o beneficiarios hacia las entidades participantes del sistema y las cotizaciones de pensión que estas entregaren. Participarían en dicho sistema las AFP, las Compañías de Seguros de Vida, los corredores de seguros de rentas vitalicias autorizados por la Superintendencia de Valores y Seguros y las sociedades filiales bancarias que efectuaran corretaje de seguro¹⁶⁴.
- El límite a las comisiones de intermediación: Las Compañías de seguro, solo podrían pagar a los intermediarios o agentes de venta de rentas vitalicias una comisión por hasta un monto equivalente al 2,5% de los fondos del afiliado traspasados a la Compañía de Seguros seleccionada¹⁶⁵.
- La nómina de futuros pensionados: Las AFP emitirían un listado de los afiliados que cumplieran con la edad legal para pensionarse dentro de un año, así como de los afiliados o beneficiarios que solicitaran pensión o

¹⁶³ Ley N° 19.934. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=221510>

¹⁶⁴ "Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto ley N° 3.500, de 1980: numeral 8.- Intercálase entre el artículo 61 y el Párrafo 1° del Título VI, el siguiente artículo 61 bis, nuevo:

Artículo 61 bis.- Para optar por una modalidad de pensión, los afiliados o sus beneficiarios, en su caso, deberán previamente recibir la información que entregue el Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión, que se define en este artículo. Igual procedimiento deberán seguir tanto los afiliados que cambian su modalidad de pensión como los beneficiarios de pensión de sobrevivencia."

¹⁶⁵ "Artículo 9°.- A contar de la vigencia del nuevo artículo 61 bis del decreto ley N° 3.500, de 1980, incorporado por el número 8 del artículo 1° de la presente ley, y mientras no lo establezca el decreto supremo a que se refiere la letra b) de su inciso octavo, la comisión o retribución de referencia será de 2,5%."

tuvieren saldo suficiente para financiar una pensión de vejez anticipada¹⁶⁶.

- Nuevas opciones de pensión: Se creó una nueva modalidad de pensión que se denominó Renta Vitalicia Inmediata con Retiro Programado, en que los afiliados podrían utilizar una parte del saldo de su cuenta de capitalización individual para contratar una renta vitalicia inmediata mayor o igual que la pensión mínima, manteniendo el saldo restante en cualquiera de los fondos de pensiones, para acogerse a retiro programado¹⁶⁷.

Para finalizar esta década, una importante reforma al sistema de pensiones se realizó el año 2008, por intermedio de la Ley N° 20.255¹⁶⁸ que, introdujo modificaciones orientadas al aumento de la cobertura previsional de grupos vulnerables y al perfeccionamiento del sistema de capitalización individual. Esta reforma nace como un pilar central de la campaña presidencial de la ex Presidenta Bachelet en 2005 y constituía una parte importante del eje de protección social de su gobierno en 2006. En efecto, al asumir su mandato en marzo de ese año, conformó un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional¹⁶⁹ el que, luego de tres meses de intensas discusiones propusieron las siguientes medidas¹⁷⁰:

¹⁶⁶ “Artículo 72 bis.- Cada Administradora emitirá un listado público que contenga el nombre y grupo familiar de los afiliados que cumplan la edad legal para pensionarse dentro del plazo de un año a contar de la fecha de su publicación o tengan un saldo en su cuenta de capitalización individual suficiente para financiar una pensión de acuerdo a lo establecido en el artículo 68. Asimismo, en dicho listado se incluirá a todos aquellos afiliados o beneficiarios que hayan presentado una solicitud de pensión. La Administradora notificará al afiliado o a sus beneficiarios la incorporación en este listado, oportunidad en la cual éste o éstos podrán manifestar su voluntad de no ser incluidos en él.”

¹⁶⁷ “Artículo 62 bis: Renta Vitalicia Inmediata con Retiro Programado es aquella modalidad de pensión por la cual el afiliado contrata con una Compañía de Seguros de Vida una Renta Vitalicia Inmediata con una parte del saldo de la cuenta de capitalización individual, acogiéndose con la parte restante a la modalidad de Retiro Programado. En este caso, la pensión corresponderá a la suma de los montos percibidos por cada una de las modalidades. Sólo podrán optar por esta modalidad aquellos afiliados que puedan obtener una renta vitalicia inmediata que sea igual o mayor que la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado a que se refiere el artículo 73.”

¹⁶⁸ Ley N° 20.255. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=269892>

¹⁶⁹ Comisión Marcel. En detalle: <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>

¹⁷⁰ Informe final de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015).

- Establecer un sistema de Pensiones Solidarias integradas al régimen de capitalización individual que otorgara beneficios de vejez e invalidez.
- La creación de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS).
- Instituir un proceso de licitación de la cartera de nuevos afiliados, por 2 años, para introducir una mayor competencia entre las AFP.
- Introducir la cotización del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia de cargo del empleador.
- Establecer la obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes con ingresos por medio de honorarios con entrada en vigencia progresiva hasta el año 2015.
- Introducir el pago de una bonificación por cada hijo nacido vivo, incluido los adoptados, para todas las mujeres afiliadas al sistema de AFP.
- Establecer la creación del Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), el Subsidio Previsional a los Trabajadores Jóvenes, el Fondo para la Educación Previsional (FEP), la compensación económica en materia previsional en caso de nulidad o divorcio, entre otras.
- La creación de instancias de participación social y técnica, a través de la Comisión de Usuarios, el Consejo Consultivo Previsional y el Consejo Técnico de Inversiones.
- Reforzar la participación del Estado creando la Superintendencia de Pensiones, en reemplazo de la Superintendencia de AFP (S.A.F.P.) y el Instituto de Previsión Social.

Finalmente, en marzo de 2018 se promulgó la Ley N° 20.255 que acogió las propuestas realizadas por la Comisión Marcel. En síntesis, esta ley implementó y mejoró los tres pilares de la previsión, a saber;

- A) Primer Pilar o Pilar Solidario: Es el aporte que realiza el Estado a la previsión social de todos aquellos que por diversos motivos no pudieron obtener algún beneficio económico en otro régimen previsional. Se divide

en Pensión Básica Solidaria de Vejez¹⁷¹ (PBSV) y Pensión Básica Solidaria de Invalidez¹⁷² (PBSI).

- Se crea el Aporte Previsional Solidario (APS): Es el complemento en dinero efectuado por el Estado a través del Pilar Solidario, destinado a aquellas personas que tuvieran una pensión menor a la mínima ya sea, en el sistema de AFP o en el régimen previsional antiguo. Se divide en Aporte Previsional Solidario de Vejez¹⁷³ (APSV) y Aporte Previsional Solidario de Invalidez¹⁷⁴ (APSI).
- Se crea una bonificación para las mujeres por cada hijo nacido vivo o adoptado¹⁷⁵, equivalente al 10% de dieciocho ingresos mínimos para las madres afiliadas a una AFP, titulares de una PBSV o que sin estar afiliadas a un régimen previsional, reciban una Pensión de Sobrevivencia con Aporte Previsional Solidario de Vejez otorgada por una AFP,

¹⁷¹ Artículo 3º, Ley Nº 20.255. Es el beneficio económico que pueden acceder las personas que no tienen derecho a una pensión en algún régimen previsional siempre que, tengan más de 65 años de edad, integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre del país y acrediten residencia en Chile por un periodo de 20 años, ya sea continuos o discontinuos, contados desde que cumplieron 20 años, y hayan vivido en el país al menos 4 de los últimos 5 años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

¹⁷² Artículo 16º, Ley Nº 20.255. Es el beneficio económico que tienen derecho las personas entre 18 años y menores de 65 años que hayan sido declaradas con invalidez y que no tengan derecho a una pensión en algún régimen previsional, ya sea como titulares o beneficiarios de una pensión de sobrevivencia, cuyo grupo familiar pertenezca al 60% más pobre del país y que hayan acreditado 5 años, continuos o discontinuos, de residencia en Chile en los últimos 6 años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

¹⁷³ Artículo 9º, Ley Nº 20.255. Es el beneficio económico que pueden acceder las personas siempre que reciban una pensión inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario, tengan más de 65 años de edad, su grupo familiar forme parte del 60% más pobre de la población, acrediten residencia en Chile por un periodo de 20 años, ya sea continuos o discontinuos, contados desde que cumplieron 20 años y hayan vivido en el país al menos 4 de los últimos 5 años anteriores a la solicitud.

¹⁷⁴ Artículo 20º, Ley Nº 20.255. Es necesario que los beneficiarios tengan entre 18 y 65 años de edad, sean declarados inválidos, su grupo familiar forme parte del 60% más pobre de la población, acrediten 5 años continuos o discontinuos de residencia en Chile en los últimos 6 años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud y que la pensión obtenida en otro régimen previsional –AFP o sistema antiguo- sea inferior a la Pensión Básica Solidaria de Invalidez.

¹⁷⁵ Artículo 74º, Ley Nº 20.255. Este beneficio no se paga al momento de nacimiento del hijo o de adoptar, sino que junto a su pensión. Se fija y comienza a generar rentabilidad desde la fecha de nacimiento del hijo. En caso de los hijos adoptados, el beneficio se generará tanto para la madre biológica como para la adoptiva. Las madres deben tener 65 años de edad o más, haber residido en Chile por un periodo de 20 años, continuos o discontinuos, contados desde que la beneficiaria cumplió 20 años y haber residido en nuestro país al menos 4 años durante los últimos 5 años anteriores a la solicitud de la bonificación.

Compañía de Seguros o por el Instituto de Previsión Social, en todos los casos, a contar del 1º de julio de 2009.

- Se crea un Subsidio Previsional para Trabajadores Jóvenes¹⁷⁶, consistente en un aporte estatal del 50% de una cotización previsional calculada sobre un ingreso mínimo para jóvenes entre 18 y 35 años que tengan contrato. Esta cantidad se suma a sus cotizaciones.

- B) Segundo Pilar o Pilar Obligatorio: Está compuesto por el sistema de pensiones basado en la capitalización individual obligatoria que se realiza en las AFP. Este pilar se encuentra regulado por el D.L. 3.500 el cual fue modificado en aspectos económicos principalmente en lo relativo:
 - A constituir un proceso de licitación para la administración de cuentas de capitalización individual de los trabajadores que ingresen al sistema de pensiones por primera vez¹⁷⁷. La licitación duraría 24 meses, por lo que toda persona que ingresara por primera vez a una AFP, estaría obligado a pertenecer a la administradora que hubiere cobrado la menor comisión durante el proceso de licitación.
 - A la obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes¹⁷⁸ con el objeto de que todas esas personas que, no están cubiertas por el sistema de pensiones, pudieran acceder a los beneficios inherentes a ella.

- C) Tercer Pilar o Pilar Voluntario: Que comprende el Ahorro Previsional Voluntario y la Cuenta de Ahorro Previsional de 1987. Con la reforma de 2008 se crea el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo¹⁷⁹ (APVC), e implica un contrato de ahorro suscrito entre un empleador (en representación de sus trabajadores) y una AFP o institución autorizada, para aumentar el fondo de pensiones de los trabajadores, y en general,

¹⁷⁶ Es necesario además que tengan una remuneración igual o inferior a 1,5 ingresos mínimos mensuales, registren menos de 24 cotizaciones, continuas o discontinuas, en su AFP y que sus cotizaciones se encuentren pagadas o declaradas.

¹⁷⁷ Título XV. Artículo 160º, Ley N° 20.255.

¹⁷⁸ Artículo 89º, Ley N° 20.255. Solo se exceptúan de esta obligación los hombres mayores de 55 años y mujeres mayores de 50 años (al 1º de enero de 2018), los afiliados a otros sistema previsionales distintos de las AFP, los trabajadores independientes con renta imponible anual menor a cuatro ingresos mínimos mensuales, quienes hubieren cotizado como dependientes todos los meses del respectivo año calendario por el límite máximo imponible y los trabajadores independientes acogidos a una pensión de vejez o invalidez total.

¹⁷⁹ Título V, artículo 91º.- numeral 13, Ley N° 20.255 en relación al Artículo 20º F, D.L. 3.500.

incorporar una participación más activa en los planes de ahorro de parte de los empleadores en beneficio de sus trabajadores mediante ventajas tributarias a favor de los primeros. Dentro de este contrato conviven aportes tanto del empleador como de los trabajadores, sin embargo, se permite que existan planes donde solo aporte el empleador, pudiendo realizar aportes diferenciados, con respecto al monto y disponibilidad, en relación a aquellos planes donde ambos aportan.

Adicionalmente, esta reforma requirió de una nueva institucionalidad pública del sistema de pensiones con el objeto de asegurar la capacidad administrativa que establecía la Ley N° 20.255, creando:

- Superintendencia de Pensiones (SP)¹⁸⁰: Es el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que, para todos los efectos es la sucesora y continuadora legal de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) con todos sus derechos, obligaciones y atribuciones.
- Instituto de Previsión Social (IPS)¹⁸¹: Cuyo objetivo fue la administración del sistema de pensiones solidarias y de los regímenes previsionales administrados anteriormente por el Instituto de Normalización Previsión (INP).
- Instituto de Seguridad Laboral (ISL)¹⁸²: Es el continuador institucional del INP solo en lo relativo a las materias relacionadas con accidentes del trabajo, enfermedades profesionales y pensiones de vejez producto de trabajos pesados. Este organismo es colaborador del IPS siendo

¹⁸⁰ Artículo 46°, Ley N° 20.255. Entre sus atribuciones se encuentran; Ejercer la supervigilancia y fiscalización del Instituto de Previsión Social, velar por el cumplimiento de la legislación en lo relativo al proceso de calificación de invalidez, interpretar en materias de su competencia las leyes, reglamentos, aplicar sanciones en caso de infracciones a las disposiciones que la regulan, entre otras.

¹⁸¹ Artículo 53°, Ley N° 20.255. Entre sus funciones están; Administrar las bonificaciones por hijo, el subsidio previsional a los trabajadores jóvenes, los regímenes previsionales de las Cajas de Previsión y del Servicio de Seguro Social (SSS) como continuador legal del Instituto de Normalización Previsional, otorgar y pagar las asignaciones familiares a los trabajadores independientes, celebrar convenios con entidades que administren prestaciones de seguridad social, entre otros.

¹⁸² "Artículo 63.- A contar de la fecha en que entre en funciones el Instituto de Previsión Social, el Instituto de Normalización Previsional, creado por el decreto ley N° 3.502, de 1980, se denominará "Instituto de Seguridad Laboral". En consecuencia, modificase en tal sentido dicha expresión en todas las referencias en que aparezca, salvo en el ámbito de las funciones y atribuciones que se traspasan al Instituto de Previsión Social, de acuerdo al artículo 54."

competencia de este último la previsión social y del ISL la seguridad laboral.

- Centros de Atención Previsional Integral (CAPRI)¹⁸³: Cuyo objetivo busca otorgar una mayor información a la ciudadanía de los derechos y beneficios que otorga el sistema previsional chileno.
- Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (CUSP)¹⁸⁴: Cuya función es informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector, sobre las evaluaciones que sus representados efectúen sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer estrategias de educación y difusión.
- Consejo consultivo Previsional (CCP)¹⁸⁵: Tiene por misión asesorar a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relativas al sistema de pensiones solidarias.
- Fondo para la Educación Previsional (FEP)¹⁸⁶: Busca promover una cultura previsional a través del apoyo financiero de proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones.

CAPÍTULO 3: PRINCIPALES MITOS QUE PESAN SOBRE LAS AFP.

3.1.- CONTEXTO.

La palabra mito deriva del griego *mythos* que significa relato tradicional de un suceso improbable que se cuenta con cierta pretensión de verdad, es decir, que pudiera haber sucedido aunque no se tenga certeza de ello¹⁸⁷. En ese contexto, desde que se creó nuestro sistema previsional se han generado ciertas creencias o supuestos, con características de verdad, que tienden a desinformar a la población provocando desconfianza sobre el futuro de sus

¹⁸³ Artículo 60°, Ley N° 20.255.

¹⁸⁴ Artículo 43°, Ley N° 20.255.

¹⁸⁵ Artículo 66°, Ley N° 20.255.

¹⁸⁶ Artículo 44°, Ley N° 20.255.

¹⁸⁷ ¿Qué es un mito?. (2016). La verdad. Recuperado de:

<https://www.laverdad.es/ababol/ciencia/201504/25/que-es-un-mito.html?ref=https:%2F%2Fwww.laverdad.es%2Fababol%2Fciencia%2F201504%2F25%2Fque-es-un-mito.html>. Fecha de consulta: 5 de abril de 2021.

pensiones. A 40 años de su implementación parte importante de los ciudadanos chilenos exhibe un alto nivel de desconocimiento sobre las pensiones. Así lo demuestra la encuesta de opinión y percepción del Sistema de Pensiones en Chile, que reflejó que solo un 19% de los hombres y el 12% de las mujeres conoce el ingreso imponible que se descuenta mensualmente para el sistema de pensiones, mientras el 34% declara estar nada informado sobre la rentabilidad de sus fondos de pensiones y apenas el 11% conoce la comisión que paga por la administración de sus fondos¹⁸⁸. No es extraño oír que las pensiones se calculan sobre la base de 110 años, que las AFP se quedan con los fondos de los afiliados fallecidos, que al crearse prometieron una rentabilidad mínima del 4% anual o que el monto de las bajas pensiones en nuestro país es culpa de las AFP. Todas son afirmaciones que en la mayoría de los casos distan de ser reales pues solo contribuyen a desinformar y aumentar la frustración de muchos chilenos frente al sistema previsional.

Desde luego que, el funcionamiento del sistema previsional chileno es algo complejo y no fácil de entender con falencias propias que deben ser corregidas, sin embargo, cuando hablamos de mitos partimos de la base de supuestos que la población, por desinformación, cree erróneamente como verdaderos. Teniendo en cuenta lo anterior, es importante observar en detalle el foco de esta realidad, es por ello que en este capítulo nos dedicaremos a exponer los mitos más frecuentes que pesan sobre las AFP. Creemos pertinente develar y aclarar el grado de veracidad que tienen las distintas afirmaciones que circulan en torno a un sistema que es clave para los actuales y futuros pensionados.

3.2.- MITOS FRECUENTES SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO.

En esta parte abordaremos algunos de los principales mitos que rodean al régimen previsional chileno haciendo aclaraciones sobre la realidad del sistema actual de pensiones.

¹⁸⁸ Encuesta de opinión y percepción del Sistema de Pensiones en Chile. (2014). Informe final preparado para la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. En detalle: <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>

3.2.1.- Mito N° 1: “Las pensiones se calculan hasta los 110 años.”

Uno de los mitos más frecuentes es considerar que, a la hora de jubilarse, los fondos acumulados por un trabajador durante su vida se distribuirán calculando que vivirá hasta los 110 años. Sin embargo, eso no es efectivo toda vez que, al no existir certeza acerca de la edad de vida de una persona, se utilizan unas Tablas de Mortalidad que reflejan las expectativas de vida de las personas en nuestro país. En ese contexto, la actual Tabla de Mortalidad permite proyectar que las mujeres afiliadas al sistema de pensiones que hoy tienen 60 años –edad legal de jubilación- vivirán en promedio hasta los 90,31 años y los hombres que tienen 65 años –edad legal de jubilación- vivirán en promedio hasta los 85,24 años¹⁸⁹. Lo que se hace en definitiva, es incorporar un factor de probabilidad que considera los 110 años como edad tope, pero la pensión no se calcula proyectando que todas las personas vivirán hasta esa edad. En principio, a las mujeres se les asigna una probabilidad de un 0,2% de llegar a esa edad mientras que a los hombres un 0,01%. Para graficar lo anterior, consideremos una muestra de 10 mil hombres de 65 años, solo 1 de ellos tendría la posibilidad de llegar a los 110 años, es decir, existe una ínfima probabilidad del 0,01% de que ello ocurra. En el caso de las mujeres, si consideramos una muestra de 10 mil mujeres de 60 años, solo 22 de ellas se estima que podría llegar a los 110 años, es decir, existe una probabilidad del 0,22% de que ello ocurra, sin embargo, eso es muy distinto que todas las pensiones se calculen proyectando que viviremos 110 años.

Este proceso, complejo de entender, se apoya en Tablas de Mortalidad que se aplican a la población afiliada al sistema de pensiones y son elaboradas cada cierto tiempo por la Superintendencia de Pensiones y Superintendencia de Valores y Seguros¹⁹⁰ con la asesoría técnica especializada de la OCDE así también, se realizan consultas al INE y al Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). La confección se utiliza para el cálculo de¹⁹¹:

¹⁸⁹ Publicación realizada por las Superintendencias de Pensiones y de Valores y Seguros sobre las nuevas Tablas de Mortalidad que comenzaron a regir a partir del 1° de julio de 2016. En detalle: https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-10844_recurso_1.pdf

¹⁹⁰ De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 65° del D.L. 3.500 de 1980 y el artículo 20° del D.F.L. 251 de 1931.

¹⁹¹ MACÍAS, Osvaldo. (2016). *Nuevas tablas de mortalidad del sistema de pensiones comisión de familia y adulto mayor*. Superintendencia de Pensiones. Santiago. Chile. Pág. 3. En detalle: https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-10993_recurso_1.pdf

- ❖ Reservas técnicas de las Compañías de Seguros.
- ❖ Aporte adicional que deben enterar las Compañías de Seguros.
- ❖ El cálculo y re-cálculo de las pensiones en Retiro Programado.

Cómo las expectativas de vida han aumentado, si las Tablas de Mortalidad no se actualizaran¹⁹²:

- ❖ Se exigirían menores reservas técnicas que las necesarias, poniendo en riesgo la solvencia de las Compañías de seguros.
- ❖ Se pagarían menores aportes adicionales que los necesarios para cubrir las pensiones.
- ❖ Se acabaría tempranamente el ahorro de los pensionados en Retiro Programado, sin cubrir la totalidad de los años en retiro.

Adicionalmente, estas Tablas de Mortalidad tienen dos unidades¹⁹³:

- ❖ Un nivel de mortalidad base, o tasas brutas, que se calculan usando modelos matemáticos para suavizar las tasas brutas y extrapolar tasas para las edades extremas donde no hay datos, y es el promedio entre los fallecimientos y las personas vivas dentro de una ventana de observación -6 años- de la población objetivo, que en este caso son los pensionados que financian una pensión mayor a la Pensión Básica Solidaria.
- ❖ Un nivel de mejoramientos futuros que se calcula proyectando los mejoramientos históricos observados para lo cual se requiere una serie larga de datos y un alto número de observaciones, por lo que se utilizan datos proporcionados por el INE, tasas de mortalidad históricas a partir de 1982 y factores de mejoramiento anuales por sexo y edad. Estos factores implican que las expectativas de vida calculadas a partir de las Tablas de Mortalidad son dinámicas.

Resulta importante señalar que el monto de las pensiones se calculan sobre la base del sueldo acumulado por cada afiliado en su cuenta de capitalización individual, las expectativas de vida y la tasa de descuento. En relación con las expectativas de vida, estas se determinan según las probabilidades de muerte presente en la Tabla de Mortalidad, tanto para el causante de pensión como de sus beneficiarios.

¹⁹² Ibíd. pág. 4.

¹⁹³ Ibíd. pág. 6.

En ese contexto, una Tabla de Mortalidad representa la probabilidad que tiene una persona de morir a cierta edad, en nuestro país se diferencia en razón del sexo y cuatro contingencias asociadas, a saber; un causante no inválido e inválido y un beneficiario no inválido e inválido. Matemáticamente, se considera (Q_x) como la probabilidad de que un individuo vivo de edad (X) fallezca durante el transcurso del siguiente año, por lo que (Q_x) es una probabilidad condicionada al evento de que el sujeto esté vivo a la edad (X)¹⁹⁴. Esta información ha permitido construir en Chile Tablas de Mortalidad que han servido para calcular las expectativas de vida de las personas y, en consecuencia, la estimación del plazo que debería cubrir la pensión. Cada seis años aproximadamente, se elaboran nuevas Tablas de Mortalidad con el objeto de actualizar los desfases existentes en el cálculo de las prestaciones. Para la actual Tabla de Mortalidad se emplearon registros de los dos regímenes de pensiones contributivos –actual y sistema de reparto- según las siguientes fuentes de información de pensionados¹⁹⁵:

- Base de pólizas de Renta Vitalicia del Sistema D.L. 3.500 de la Superintendencia de Valores y Seguros.
- Base de pensionados del Sistema D.L. 3.500 de la Superintendencia de Pensiones.
- Base de pensionados del Instituto de Previsión Social, ex Cajas de Previsión.
- Información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas sobre Tablas de Mortalidad poblacional histórica.

El año 2015 se produjo la última actualización de las Tablas de Mortalidad con el propósito de ajustar las proyecciones de vida de las personas, sobre la base de la experiencia más reciente de sobrevivencia de la población de pensionados. Este proceso buscó recoger los mejoramientos de la mortalidad, con el fin de proyectar el comportamiento futuro a partir de mejoras en la calidad de vida, condiciones alimentarias y de salud, entre otras. Esta estimación fue necesaria para proyectar el periodo de vida que deberían cubrir

¹⁹⁴ CIEDESS. (2020). *Estudio de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones: “Propuestas de mejoramiento al método de cálculo de la Pensión de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia bajo las distintas modalidades de pensión”*. Pág. 154.

¹⁹⁵ Norma general N° 398 de 20 de noviembre de 2015 sobre las nuevas Tablas de Mortalidad publicada por las Superintendencias de Pensiones y de Valores y Seguros. Pág. 12. En detalle: <https://www.spensiones.cl/apps/normasGenerales/NCG-SP/NP0000162.pdf>

las futuras pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, bajo las modalidades de retiro programado y renta vitalicia¹⁹⁶.

De este modo, la actual Tabla de Mortalidad para cada tipo de pensión quedó establecida¹⁹⁷⁻¹⁹⁸.

- CB-H-2014 – Para hombres pensionados por vejez y beneficiarios no inválidos de pensiones de sobrevivencia.
- MI-H-2014 – Para hombres pensionados por invalidez y beneficiarios inválidos de pensiones de sobrevivencia.
- RV-M-2014 – Para mujeres pensionadas de vejez.
- B-M-2014 – Para mujeres beneficiarias no inválidas de pensiones de sobrevivencia.
- MI-M-2014 – Para mujeres pensionadas por invalidez y beneficiarias inválidas de pensiones de sobrevivencia.

Según los caracteres anteriores, la Tabla de Mortalidad presenta registros según el tipo de pensión para el cual se utiliza, es decir, para el caso de las mujeres pensionadas de vejez (RV-M-2014) –dada su ocurrencia en edades más avanzadas- los registros suelen ir desde los 20 hasta los 110 años. Sin embargo, para el cálculo de las pensiones de vejez y beneficiarios no inválidos de pensiones de sobrevivencia de hombres (CB-H-2014) como de pensionados por invalidez y beneficiarios inválidos de pensiones de sobrevivencia (MI-H-2014) los registros van desde los 0 hasta los 110 años. Lo mismo ocurre para las mujeres beneficiarias no inválidas de pensiones de sobrevivencia (B-M-2014) y las pensionadas por invalidez y beneficiarias inválidas de pensiones de sobrevivencia (MI-M-2014) que abarcan desde los 0 hasta los 110 años.

Como se aprecia, estas reglas entregan la probabilidad de morir mediante una función que se distribuye hasta los 110 años, sin embargo, esto no significa que la expectativa de vida para los pensionados en nuestro país sea hasta los 110 años, sino que la función de las probabilidades de muerte llega hasta esa

¹⁹⁶ Publicación realizada por las Superintendencias de Pensiones y de Valores y Seguros. Op. Cit. Pág 1.

¹⁹⁷ Tabla de Mortalidad 2014 En detalle: <https://www.spensiones.cl/portal/compendio/596/fo-article-10849.pdf>

¹⁹⁸ Nota técnica construcción tablas CB-H-2014 (hombres), MI-H-2014 (hombres), RV-M-2014 (mujeres), B-M-2014 (mujeres) y MI-M-2014 (mujeres). En detalle: <https://www.spensiones.cl/portal/compendio/596/w3-propertyvalue-9531.html>

edad. A juicio de Salvador Valdés¹⁹⁹, “*lo que hace la Tabla de vida es preguntarse cuántas personas que tienen actualmente 65 años, en el caso de los hombres, y 60 en el de las mujeres, van a estar vivas en distintas edades*”. Continúa, “*una mujer a los 60 años puede morir en cualquier momento hacia adelante y las Tablas contemplan la probabilidad que se muera al año siguiente, también un año después y así sucesivamente hasta el extremo de los 110 años*”. En esa misma línea, Alejandro Ferreiro²⁰⁰ sostiene; “*en Chile, la probabilidad de que una mujer llegue a los 110 años es de 2 sobre 1.000, o sea 0,2% y en el caso de los hombres es de 0,01%. Es ínfima esa probabilidad, es mucho mayor la probabilidad de que se muera a los 61. Todas las probabilidades de muerte de cada tramo de año se mezclan y finalmente se calcula la expectativa de vida de una mujer promedio a los 60 años y la de un hombre a los 65*”. Luego agrega, “*esa expectativa, de acuerdo a las Tablas vigentes hoy son de 90 años, es decir, 30 años más de vida. O sea, una mujer de 60 años se presume no que va a vivir hasta los 110 años, eso es un error garrafal, sino que una mujer hoy a los 60 años va a vivir hasta, promedio, los 90. En el caso de los hombres, el número se ubica en los 85*”. Si bien puede existir la posibilidad de que personas puedan vivir hasta esa época, la probabilidad es muy baja, por consiguiente, hasta donde se extiende la Tabla es secundario, ya que las pensiones se calculan en base a las expectativas promedio de supervivencia y no respecto a los extremos. Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que la OCDE considera que el actual límite de 110 años es bajo comparado con los estándares internacionales donde las últimas Tablas desarrolladas llegan hasta los 120 años. De hecho, en países como Suiza y Japón las Tablas llegan a los 140 y 125 años respectivamente, mientras que en Alemania y EE.UU. bordea los 120 años²⁰¹. Es por ello que recomiendan monitorear la mortalidad a esas edades y en futuras revisiones aumentar el límite en concordancia con los estándares internacionales²⁰².

¹⁹⁹ Profesor de economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile e investigador de Clapes UC. Fuente: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2019/11/08/966534/Tablas-de-mortalidad-110-anos.html>

²⁰⁰ Ex Ministro de Economía y ex Superintendente de Pensiones del primer gobierno de Michelle Bachelet.

²⁰¹ CIEDESS. Op. Cit. Pág. 155.

²⁰² MACÍAS, Osvaldo. Op. Cit. Pág. 8.

Refrendando lo anterior, la actual Tabla de Mortalidad proyectó que²⁰³:

- Las mujeres que tuvieran 60 años, que es la edad legal de retiro, vivirían en promedio hasta los 90,31 años; esto es 1 año y 2 meses más respecto a la Tabla de Mortalidad anterior.
- Los hombres que tuvieran 65 años, vivirían en promedio hasta los 85,24 años; esto es 7 meses más respecto de la Tabla precedente.

Es importante señalar que, durante la vigencia del sistema de pensiones se han incorporado sistemáticamente distintas Tablas de Mortalidad que han regido para el cálculo de las pensiones, es así que encontramos:

- Tabla de Mortalidad de 1985²⁰⁴: Fue confeccionada en marzo de 1985 para el periodo comprendido entre ese año y 2005 bajo las siglas (RV-85-H) para hombres y (RB-85-M) para mujeres en base a las características demográficas de Estados Unidos, pero ajustadas a la población chilena según la información existente en el Servicio de Seguro Social (S.S.S.) y el censo de 1982.
- Tabla de Mortalidad de 2004²⁰⁵: En noviembre de ese año y sobre la base de los datos observados durante el periodo 1995 al 2003 las Superintendencias acordaron el uso de la Tabla (RV-2004) para hombres y mujeres, en reemplazo de la anterior Tabla de 1985. Esta fue utilizada para pensionados por vejez de edad y vejez anticipada, para el cálculo de los retiros programados y las reservas técnicas por parte de las aseguradoras que mantuvieran obligaciones por la contratación de seguros de renta vitalicia del D.L. 3.500. Regiría por un periodo máximo de 5 años, a contar del 1º de febrero de 2005 para las pensiones bajo modalidad de retiro programado y a partir del 8 de marzo de 2005 para el cálculo de las reservas técnicas en seguros de renta vitalicia.
- Tabla de Mortalidad de 2006²⁰⁶: En este año se desarrollaron las Tablas de Mortalidad (MI-2006) para hombres y mujeres pensionados por invalidez y beneficiarios inválidos de pensiones de sobrevivencia y (B-

²⁰³ Publicación realizada por las Superintendencias de Pensiones y de Valores y Seguros. Op. Cit. Pág 2.

²⁰⁴ Véase Tabla de Mortalidad RV-85-H, circular N° 491 de 29 de marzo de 1985.

²⁰⁵ Circular N° 1314 de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y Superintendencia de Valores y Seguros. Noviembre de 2004. Tabla de Mortalidad RV-2004. En detalle: <https://www.spensiones.cl/files/normativa/circulares/CAFP1314.pdf>

²⁰⁶ Tabla de Mortalidad MI-2006 y B-2006. En detalle: <https://www.spensiones.cl/portal/compendio/596/fo-article-6737.pdf>

2006) para hombres y mujeres beneficiarios no inválidos de pensiones de sobrevivencia. Se utilizaron para el cálculo de los retiros programados, del aporte adicional y de las reservas técnicas por parte de aseguradoras que mantuvieran obligaciones por la contratación de seguros de renta vitalicia del D.L. 3.500. Cabe señalar que estas Tablas de Mortalidad rigieron hasta el 30 de junio de 2016²⁰⁷.

- Tabla de Mortalidad de 2009²⁰⁸: A partir de julio de 2010 las Superintendencias establecieron el uso de la Tabla (RV-2009) para hombres y mujeres en reemplazo de la (RV-2004), para los pensionados por vejez de edad y vejez anticipada para el cálculo de los retiros programados y las reservas técnicas por parte de aseguradoras que mantuvieran obligaciones por la contratación de seguros de renta vitalicia del D.L. 3.500 la cual debería ser utilizada por un periodo máximo de 6 años.
- Tabla de Mortalidad de 2014²⁰⁹: Introdujo 5 nuevas Tablas y vino a reemplazar a las anteriores de 2006 y 2009 respectivamente. Entró en vigencia el 1 de julio de 2016 y es la que nos rige actualmente.

En síntesis, por todo lo expuesto anteriormente creemos que sostener que las pensiones se calculan asumiendo que viviremos 110 años, es distorsionar la realidad. Quedó demostrado que las pensiones no se calculan hasta esa edad, sino a través de las Tablas de Mortalidad se incorpora un factor de probabilidad que considera los 110 años como edad límite, sin embargo, eso es muy distinto a sostener que todos los pensionados vivirán hasta los 110 años o que sus ahorros previsionales serán divididos en partes iguales hasta alcanzar dicha edad, por lo tanto, cualquier afirmación al respecto es incorrecta, falaz y alejada de la realidad.

3.2.2.- Mito N° 2: “Si muero, las AFP se quedan con mi plata.”

Este es un mito bastante recurrente y dice relación con el destino de los fondos producto del fallecimiento de un afiliado. Sin ir más lejos, según un estudio realizado por la consultora Critería arrojó que el 40% de los

²⁰⁷ <https://www.spensiones.cl/portal/compendio/596/w3-propertyvalue-9531.html>

²⁰⁸ Tabla de Mortalidad RV-2009 H y RV-2009 M. En detalle:
<https://www.spensiones.cl/portal/compendio/596/fo-article-7487.pdf>

²⁰⁹ Véase página 66.

encuestados no sabe que los fondos previsionales ahorrados en las AFP pertenecen a los trabajadores, desagregado, un 21% sostuvo que son de las AFP, 16% señaló que no sabe a quién pertenecen y un 3% estimó que son del Estado de Chile²¹⁰. En ese sentido, no es extraño escuchar que en caso de muerte de un jubilado, los fondos ahorrados durante su etapa activa pasan a manos de las AFP, sin embargo, ello es falso puesto que el fondo de pensiones es un patrimonio de los afiliados y no de las administradoras²¹¹. Debemos recordar que las AFP *son sociedades anónimas cuyo objeto exclusivo es administrar las prestaciones y beneficios*²¹² que establece el Decreto Ley 3.500. En ese sentido, la función de las AFP es administrar los ahorros previsionales de sus afiliados, de manera que todas las ganancias que se produzcan por la inversión de esos recursos pertenecen a ellos y son destinados a aumentar el saldo de sus respectivas cuentas individuales. Del mismo modo, la normativa vigente establece de forma expresa la responsabilidad de las AFP por los perjuicios causados a sus afiliados en sus cuentas de capitalización producto del incumplimiento de sus obligaciones, como de las instrucciones dadas por el afiliado en el ejercicio de sus funciones²¹³. A mayor abundamiento, todas las administradoras se encuentran bajo la supervigilancia de la Superintendencia de AFP la cual, entre otras cosas, está facultada para fiscalizar su funcionamiento, aplicar sanciones y designar un inspector delegado en el caso de que en el ejercicio de sus funciones se produzcan infracciones o deficiencias en la gestión de los fondos de pensiones²¹⁴. Por su parte, *las inversiones que se efectúen con recursos de un fondo de pensiones tendrán como únicos objetivos la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad. Todo otro objetivo que se pretenda dar a tales inversiones se considerará contrario a los intereses de los afiliados y constituirá un incumplimiento grave de las obligaciones de las administradoras*²¹⁵.

²¹⁰ El Mostrador Mercados. Fecha: 23 de septiembre de 2019. En detalle: <https://www.elmostrador.cl/dia/2019/09/23/el-4-de-la-discordia-encuesta-criteria-revela-que-los-chilenos-prefieren-elegir-la-afp-que-administraria-su-cotizacion-adicional/>

²¹¹ “Artículo 33º.- Cada Fondo de Pensiones es un patrimonio independiente y diverso del patrimonio de la Administradora, sin que ésta tenga dominio sobre aquellos...”

²¹² Artículo 23º D.L. 3.500.

²¹³ Artículo 39º D.L. 3.500.

²¹⁴ Artículo 94º D.L. 3.500.

²¹⁵ Artículo 45º D.L. 3.500.

Es importante agregar que, el Decreto Ley 3.500 contiene normas explícitas que demuestran la imposibilidad de que las AFP se atribuyan esos recursos, en ese sentido el artículo 67 señala: *“Producido el fallecimiento de un afiliado pensionado por vejez o por invalidez que hubiere estado percibiendo pensiones de acuerdo a un segundo o único dictamen, sus beneficiarios, señalados en el artículo 5º²¹⁶, devengarán el derecho a pensión de sobrevivencia. El inciso segundo continúa; “si el afiliado hubiere estado pensionado de acuerdo con la modalidad de renta vitalicia, los beneficiarios deberán comunicar el fallecimiento a la Compañía de Seguros que estuviere pagando la respectiva pensión, con el fin de que ésta pague las pensiones de sobrevivencia que corresponda”. El inciso tercero prosigue; “si el causante hubiere estado pensionado de acuerdo con la modalidad de renta temporal con renta vitalicia diferida, se procederá de la siguiente manera, según sea el caso: a) Si el afiliado hubiere estado recibiendo renta temporal, los beneficiarios deberán comunicar a la administradora el fallecimiento, con el fin de que ésta ponga el saldo de la cuenta a su disposición [...] b) Si el afiliado hubiere estado recibiendo renta vitalicia diferida, los beneficiarios deberán comunicar el fallecimiento a la Compañía de Seguros respectiva, con el fin de que ésta proceda al pago de las pensiones de sobrevivencia que correspondan [...] si el afiliado hubiere estado recibiendo retiro programado en la administradora, los beneficiarios deberán comunicar a dicha entidad el fallecimiento, con el fin de que ésta verifique la calidad de beneficiarios de quienes reclamen el beneficio y proceda a reconocer el derecho a las respectivas pensiones emitiendo el correspondiente certificado [...] tratándose del fallecimiento de un afiliado pensionado por invalidez parcial que hubiere estado percibiendo pensiones de invalidez conforme al segundo dictamen, el saldo retenido se destinará a incrementar las pensiones de sobrevivencia de los beneficiarios”.* Todas normas que consagran el derecho que tienen los beneficiarios a que se le traspasen los fondos acumulados por el causante afiliado.

Complementando lo anterior, en caso que el afiliado no tuviere beneficiarios legales, los dineros acumulados en su cuenta de capitalización individual pasan

²¹⁶ “Artículo 5º.- Serán beneficiarios de pensión de sobrevivencia, los componentes del grupo familiar del causante, entendiéndose por tal, el o la cónyuge o conviviente civil sobreviviente, los hijos de filiación matrimonial, de filiación no matrimonial o adoptivos, los padres y la madre o el padre de los hijos de filiación no matrimonial del causante. Cada afiliado deberá acreditar ante la respectiva Administradora, la existencia de sus eventuales beneficiarios, por los medios legales pertinentes.”

a formar parte de la masa de bienes del difunto, constituyendo herencia²¹⁷. En ese caso, tienen derecho a ellos, los herederos del afiliado fallecido de acuerdo a las reglas de la sucesión por causa de muerte. Finalmente, si el fallecido no tuviere herederos, el beneficiario en última instancia es el Estado²¹⁸. Dicho lo anterior y considerando la legislación transcrita, en ningún caso los recursos de los afiliados pasan a ser de propiedad de las Administradoras de Fondos de Pensiones, en consecuencia, se derriba el segundo mito.

3.2.3.- Mito N° 3: “Al crearse las AFP, prometieron una rentabilidad mínima del 4% anual.”

Hemos analizado buena parte del Decreto Ley 3.500 de 1980 y en ninguna parte hemos advertido el compromiso de asegurar el 4% de rentabilidad mínima, sin embargo, tal vez por desconocimiento quienes sostienen ese argumento confunden la rentabilidad que generan las AFP con el Bono de Reconocimiento. La rentabilidad es la ganancia o pérdida que se genera como resultado de las inversiones que las AFP realizan con los fondos de pensiones en diferentes instrumentos financieros, para lo cual existen cinco multifondos desde el más riesgoso –que genera mayor rentabilidad- a los fondos más conservadores que se caracterizan por tener un menor riesgo y rentabilidad promedio²¹⁹. Adicionalmente, la rentabilidad mínima es el mecanismo que considera las rentabilidades que obtienen los fondos de pensiones administrados por las distintas AFP, y en la medida que esos fondos obtengan

²¹⁷ “Artículo 22°.- Los afiliados podrán optar por traspasar todo o parte de los fondos de sus cuentas de ahorro voluntario a la de capitalización individual [...] el saldo de la cuenta de ahorro voluntario de un afiliado fallecido incrementará la masa de bienes del difunto.

Artículo 66°.- Los beneficiarios de pensión de sobrevivencia causadas durante la afiliación activa podrán hacerla efectiva en algunas de las modalidades señaladas en el artículo 61 [...] si no quedaren beneficiarios de pensión de sobrevivencia, el saldo remanente en la cuenta de capitalización individual del afiliado incrementará la masa de bienes del difunto.

Artículo 67°.- Producido el fallecimiento de un afiliado pensionado por vejez o por invalidez que hubiere estado percibiendo pensiones [...] si una vez extinguido el derecho a pensión de los beneficiarios aún quedare saldo en la cuenta de capitalización individual del causante, este remanente incrementará la masa de bienes del difunto.

Artículo 72°.- El saldo que quedare en la cuenta de capitalización individual o en la cuenta de ahorro voluntario de un afiliado fallecido, que incremente la masa de bienes del difunto, estará exento del impuesto que establece la ley de impuesto a las herencias...”

²¹⁸ Educación Previsional. Superintendencia de Pensiones. En detalle: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-2820.html>

²¹⁹ ¿Qué es la rentabilidad?, es la manera en que las AFP hacen crecer tus fondos. En detalle: <https://www.afpcapital.cl/Comunicaciones/Paginas/Las-cosas-por-su-nombre-Rentabilidad.aspx>

una rentabilidad inferior al promedio que obtienen los mismos fondos administrados por sus competidores, la AFP que generó esa menor rentabilidad deberá compensar a sus afiliados por la diferencia²²⁰. En ese sentido, el artículo 37 del D.L. 3.500 señala, *“en cada mes, las Administradoras serán responsables de que la rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses de cada uno de sus Fondos, no sea menor a la que resulte inferior entre [...] en el caso que un Fondo cuente con menos de treinta y seis meses de funcionamiento, la Administradora será responsable de que la rentabilidad real anualizada del respectivo Fondo, para el periodo en que se encuentre operando, no sea menor a la que resulte inferior entre...”*. Por su parte el artículo 42 señala, *“en caso de que la rentabilidad real anualizada de un Fondo para el periodo que le corresponda fuere, en un determinado mes, inferior a la rentabilidad mínima señalada en el artículo 37, la Administradora deberá enterar la diferencia dentro del plazo de cinco días. Para ello podrá aplicar recursos del Encaje²²¹ establecido en el artículo 40 y en ese evento, deberá reponer dicho activo dentro del plazo de quince días. En ningún caso la Administradora podrá utilizar recursos del Encaje de un Fondo, para cubrir el déficit de rentabilidad de otros Fondos que administre. Si aplicados los recursos del Encaje no se enterare la Rentabilidad mínima señalada en el artículo 37, el Estado complementará la diferencia”*. En base a lo anterior, incorporando garantías de rentabilidad mínima se busca proteger a los afiliados como también que las AFP tenga un buen desempeño y compromiso en la gestión de los fondos, ya que al rozar el tope mínimo señalado por la ley, se hacen responsables de las pérdidas e incluso arriesgan su disolución²²².

Por otro lado, el Bono de Reconocimiento es otorgado a aquellos trabajadores que, estando en el sistema de reparto, optaron por el nuevo de capitalización individual, en consecuencia, a través de este se le reconoció el

²²⁰ Superintendencia de Pensiones. Comunicado de prensa. En detalle: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-13994.html>

²²¹ El Encaje es un activo que se conforma con recursos propios de las Administradoras, equivalente, a lo menos, al 1% de sus fondos de pensiones, el cual debe invertirse en cuotas del mismo fondo, por lo que su rentabilidad pasa a ser ingreso o pérdida para cada AFP. Tiene por finalidad responder por la rentabilidad mínima mensual garantizada para cada tipo de fondo y en caso de que ella fuere menor a la garantizada, la diferencia debe ser enterada por la AFP.

²²² *“Artículo 42º inciso quinto.- Se disolverá por el solo Ministerio de la Ley la Administradora que no hubiere enterado la diferencia de rentabilidad o repuesto el Encaje de cualquiera de los Fondos que administre, transcurridos los plazos establecidos en este artículo.”*

aporte efectuado por los trabajadores en el antiguo sistema²²³. En definitiva, este Bono se calcula de acuerdo a los periodos de cotizaciones que el trabajador registre en el antiguo régimen previsional y se reajusta anualmente, de acuerdo al IPC obteniendo un interés del 4% anual, que se capitaliza cada año desde la fecha en que el afiliado haya ingresado al sistema previsional de AFP²²⁴.

3.2.4.- Mito N° 4: “El problema de las bajas pensiones en Chile son las AFP.”

Podemos comprender que, luego de años de esfuerzo, el monto de las pensiones en Chile no cubra las expectativas de los trabajadores, sin embargo, atribuir esa responsabilidad a las AFP está lejos de ser real. Para muestra un botón, según la encuesta de percepción ciudadana sobre el sistema previsional chileno que, ante la pregunta respecto del monto futuro de la jubilación, ¿Usted diría que..? el 95% de los encuestados declaró que no le alcanzará o tendrá algunas/grandes dificultades versus el 5% que sostuvo que le alcanzará²²⁵. Existen muchos factores que determinan el monto de las pensiones y no todos se relacionan con el desempeño de las AFP. En ese contexto, a juicio de la presidenta de la Asociación de AFP, Alejandra Cox, la razón de las bajas pensiones en nuestro país son las lagunas previsionales y la actual edad de jubilación, *“la razón número uno de las pensiones bajas son las lagunas previsionales. No importa qué sistema tenga uno, Chile podría tener otro sistema con una fórmula de beneficios, y resulta que en ese sistema las personas con lagunas también tendrían pensiones bajas”*, aseguró²²⁶.

²²³ Consultar página 39.

²²⁴ “Título XVIII. Disposiciones transitorias. Artículo 9° D.L. 3500 .- El valor del Bono de Reconocimiento se reajustará en la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor del Instituto Nacional de Estadísticas entre el último día del mes anterior a la fecha de incorporación del afiliado al régimen que establezca esta ley y el último día del mes anterior a la fecha de su pago efectivo, y devengará un interés del cuatro por ciento anual, el que se capitalizará cada año...”

²²⁵ Encuesta Ipsos - La Tercera. Claves 2020. Informe febrero: Las pensiones. En detalle: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2020-02/ipsos-It claves 2020 -pensiones - febrero 2020.pdf>

²²⁶ Subir edad de jubilación: El otro intenso debate durante la discusión del tercer 10% en la comisión de Constitución. Fecha de consulta: 20 de abril de 2021. En detalle: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2021/04/20/1018397/Subir-edad-jubilacion-AFP.html>

No hay dudas que, un alto porcentaje de los trabajadores chilenos registra lagunas previsionales causadas por diversos motivos²²⁷. Sin embargo, esta realidad ya se percibía a principios de siglo, puesto que la Encuesta de Protección Social de 2004 concluía que un 45% de los trabajadores afiliados a una AFP no habían efectuado cotizaciones desde 2002²²⁸. Panorama no muy distinto hacia 2016 en que el 43% de los afiliados al sistema mantenía lagunas, entre uno y hasta 14 años. En el detalle se observó que un 35,18% de los afiliados, sin movimiento en sus cuentas de capitalización individual, tenía más de cinco años de lagunas previsionales y que dentro de estos, un 29% registraba entre 7 y 14 años sin aportes en sus cuentas. Si se consideran los años de ingreso al sistema, del total que ingresó entre 1985 y 1990, el 44% registró lagunas, es decir, 714 mil de poco más de 1,6 millones de afiliados de la época. De este grupo un 20% registró hasta cinco años sin aportes y un 24% entre cinco y sobre los 14 años sin cotizaciones. En el caso de las mujeres, la situación es más compleja, del total de afiliadas, 2,4 millones registraban periodos sin cotización equivalente al 57%²²⁹. Bajo este escenario, cada vez que un afiliado de entre 18 y 30 años deja de cotizar, demora en promedio unos cinco meses en volver a hacerlo y son las mujeres quienes a esta edad, tienen las mayores lagunas previsionales registrando un promedio de 5,2 meses versus los 4,9 meses de los hombres²³⁰. Este elemento adquiere gran importancia puesto que las mujeres, al interrumpir su participación laboral durante sus primeros años generan lagunas previsionales que más tarde influyen significativamente en sus pensiones dado que los aportes en los primeros años tienen un peso mayor en la acumulación de fondos. Este hecho, no es menor ya que el potencial de acumulación de fondos que representa el sistema de capitalización demuestra que las primeras cotizaciones son las que rentan por mayor periodo de tiempo. En consecuencia, perderlas no solo

²²⁷ Entre ellos; rotación laboral, desempleo, inserción laboral tardía, contratación a honorarios, trabajadores independientes, informales o decididos a no cotizar debido que al hacerlo pierden beneficios estatales.

²²⁸ Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional. Op. Cit. Pág. 46.

²²⁹ CIEDESS: Solo la mitad de los afiliados al sistema de AFP no tiene lagunas previsionales. En detalle: <https://www.ciedess.cl/601/w3-article-1751.html>

²³⁰ Profesor Hugo Cifuentes: Trabajadores hasta 30 años tienen las mayores lagunas previsionales, con 5 meses en promedio. Facultad de Derecho UC. En detalle: <http://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/21632-profesor-hugo-cifuentes-trabajadores-hasta-30-anos-tienen-las-mayores-lagunas-previsionales-con-5-meses-en-promedio>

implica lanzar por la borda el monto de la cotización, sino los intereses, o rentabilidad que estas cotizaciones tendrían por toda la vida. En efecto, la disminución de la pensión es mucho mayor cuando las lagunas se encuentran en la primera etapa de la vida laboral. Si una persona tiene lagunas previsionales al comienzo de la fase laboral, ello equivale a señalar que entró 16 o 18 años más tarde al mercado del trabajo perdiendo los años donde más crece el salario, por lo tanto, si una mujer entró 16 años después del supuesto año de entrada – a los 36 años- cotiza por un monto menor que si hubiese entrado al mercado laboral a los 20 años²³¹. Así lo visualiza Rodrigo Gutiérrez²³² quien explica que el ahorro de las personas depende de los salarios y la frecuencia con la que cotizan, sin embargo, el problema está en que la frecuencia que debería bordear un 90-100%, está en torno al 62%, siendo mayor para hombres con un promedio de 65% versus el 59% de las mujeres. Por lo tanto, disminuir la densidad del 100% al 60% concentrando las lagunas al inicio de la vida laboral disminuye la pensión en más de un 70%²³³, mientras que si se distribuye de forma uniforme, la pensión autofinanciada disminuye en un 40%²³⁴. Adicionalmente, Gutiérrez sostiene; “*la capitalización del ahorro le otorga un mayor peso a los aportes iniciales en el saldo acumulado final*”. En ese sentido, ejemplifica con un hombre que cotiza regularmente desde los 25 años de edad hasta los 65 años, versus una mujer que cotiza desde los 25 a los 60 años. En este caso, los primeros 20 años de cotizaciones representarían el 64% del saldo final del hombre y el 68% en el caso de la mujer²³⁵.

En síntesis, las lagunas previsionales disminuyen el nivel de la pensión, sin embargo, el momento en que estas se presentan es importante toda vez que, no da lo mismo tener lagunas en la primera etapa de la vida laboral, que en el centro o en el final. Las lagunas al principio son las que más disminuyen el nivel de las pensiones, dado que ese dinero hubiese sido reinvertido durante más años, generando una mayor rentabilidad en el tiempo.

²³¹ Superintendencia de Pensiones. Documento de Trabajo N° 59: Determinantes del Nivel de Pensión. Junio de 2018. En detalle: https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articulos-13307_recurso_1.pdf

²³² Gerente General de la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS).

²³³ Superintendencia de Pensiones. Documento de Trabajo N° 59. Op. Cit. Pág. 40.

²³⁴ *Ibíd.* Pág. 27.

²³⁵ CIEDESS en Pulso-La Tercera. En detalle: <https://www.ciedess.cl/601/w3-article-2885.html>

Pero eso no es todo, hay otros factores que inciden en el bajo monto de las pensiones; hoy vivimos más que antes, en consecuencia, los ahorros deben distribuirse por una mayor cantidad de años ya que la esperanza de vida ha aumentado tanto para hombres como para mujeres²³⁶. En efecto, el aumento de la esperanza de vida es un determinante del nivel de pensión. Cabe señalar que, la actual Tabla de Mortalidad genera niveles de pensión más bajas tanto para mujeres como para hombres. En el caso de las mujeres, la actual Tabla genera una pensión un 14,5% más baja que si se hubiese jubilado considerando la Tabla de 1985. En particular, la pensión de la mujer con la Tabla de 1985 hubiese sido 20,5 UF y no 17,5 UF que es lo que arroja con la de ahora. Al hacer la comparación entre la Tabla de 2004 y la actual, proyecta que la pensión disminuye en un 2,1%. Finalmente, con la Tabla de 2009, la pensión hubiese sido de 18 UF, por lo que comparando la Tabla de 2009 y la actual, la pensión disminuye en un 2,4%. En el caso de los hombres, la pensión con la Tabla de 1985 hubiese sido de 35,8 UF y no 30,6 UF que es lo que arroja con la actual, lo que proyecta a una disminución del 14,5% del nivel de pensión. Con la Tabla de 2004, la pensión autofinanciada hubiese sido de 31,9 UF, por ende con el cambio de Tabla disminuye la pensión en un 4,1%. Finalmente, la pensión con la Tabla de 2009 hubiese sido de 31,4 UF, lo que significa una disminución del 2,4% respecto de la actual Tabla²³⁷. Estos descensos se explican porque las últimas Tablas de Mortalidad consideran una expectativa de vida más elevada disminuyendo por esta vía en monto de las pensiones.

Si consideramos que, la actual Tabla de Mortalidad proyectó que las mujeres, a la edad legal de retiro, vivirían en promedio 1 año y 2 meses más y los hombres 7 meses más respecto de la Tabla de 2009, produce el efecto que al incrementar en 1 año la expectativa de vida, disminuye el monto de las pensiones en mujeres, un 1,8% (0,3 UF) y un 3,4% (1 UF) en los hombres, mientras que incrementar en 3 años la expectativa de vida, disminuye el nivel de pensión en las mujeres, un 5,5% (1 UF) y 10,2% (3,1 UF) en los hombres, finalmente incrementar en 5 años la expectativa de vida, disminuye el nivel de

²³⁶ La esperanza de vida hacia el año 1982 alcanzaba los 67 años para los hombres y 74 para las mujeres, mientras que en 2010 aumentó a 75 años para los hombres y 81 para las mujeres, por último en el periodo comprendido entre 2015-2020 se estima que los hombres en promedio vivirán 77,3% y 82,1 las mujeres. Fuente: INE, Esperanza de Vida al Nacer (EVN). En detalle: <https://www.ine.cl/ine-ciudadano/definiciones-estadisticas/poblacion/esperanza-de-vida>

²³⁷ Superintendencia de Pensiones. Documento de Trabajo N° 59: Op. Cit. Pág. 38.

pensión en las mujeres, un 9,2% (1,6 UF) y en los hombres un 16,9% (5,2 UF)²³⁸.

Entonces, si estas expectativas de vida aumentan y los trabajadores mantienen sus edades de jubilación, inevitablemente se producirá una disminución de las tasas de reemplazo del sistema previsional. Conclusión que comparte Alejandra Cox, para quien resulta gravitante aumentar la edad de jubilación; *“Chile, en los últimos 40 años, ha aumentado su esperanza de vida [...] entonces, si vamos a ahorrar el mismo porcentaje de nuestro ingreso y nos vamos a pensionar a la misma edad, no hay dudas de que vamos a tener menores pensiones”*.

La afirmación anterior es de suma importancia, ya que retrasar la edad de jubilación permite tener que financiar menos años de sobrevivencia además de contar con un saldo que rentabilizará por más años. En una simulación efectuada por la Superintendencia de Pensiones teniendo como base la actual edad de jubilación y retrasando la época de salida del mercado laboral en un año, con incrementos sucesivos de hasta tres años respecto al escenario base, se visualiza que si se pospusiera la edad de jubilación en un año después de la edad legal, las mujeres aumentarían su pensión autofinanciada en 7,1% y los hombres en 7,7%, mientras que si se hiciera en dos años, las mujeres incrementarían su pensión autofinanciada en 14,16% mientras que los hombres en 16,1%. Finalmente si se aumentara la edad de jubilación en tres años, las mujeres verían incrementada su pensión autofinanciada en 22,8% y los hombres en 25,3%²³⁹. Ahora bien, si una mujer jubilara a los 65 años incrementaría su nivel de pensión de 16,2 UF a 22,8 UF, esto equivale un alza del 41,2% en proporción a la actual edad de retiro. Al descomponer este incremento, se observa que un 26% es explicado por una menor cantidad de años a financiar, un 42% por la rentabilidad del saldo y la cotización adicional corresponde al 32% del aumento²⁴⁰.

Sobre la materia han existido propuestas. Una de ellas fue realizada por la Comisión Bravo que en su informe recomendó equiparar gradualmente la edad de retiro entre hombres y mujeres, en un periodo de diez años, a partir de

²³⁸ Superintendencia de Pensiones. Documento de Trabajo N° 59: Op. Cit. Pág. 39.

²³⁹ *Ibíd.* Pág. 16.

²⁴⁰ *Ibíd.* Pág. 20.

generaciones que hubieren nacido después del año 1970, a razón de 6 meses de aumento por cada año²⁴¹. A nivel internacional, en Dinamarca –país que recibió la calificación A por parte del prestigioso Índice Global de Pensiones Melbourne Mercer²⁴²- la edad de jubilación comienza a los 65 años para ambos sexos, sin embargo, se prevé que aumente de manera progresiva, a razón de 6 meses cada año durante el periodo 2024-2027, hasta los 67 años²⁴³. En el Reino Unido, al igual que en nuestro país, la edad de jubilación comenzaba a los 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres, no obstante, en 2018 se igualaron para ambos, más aún, en 2020 se retrasó la edad de jubilación a 66 años y se espera que aumente hasta los 67 años en 2028 e incluso se anunció que para 2046 se elevaría hasta los 68 años²⁴⁴. Irlanda se comprometió a elevar su edad de jubilación de 66 años en 2014 a 67 años en 2021 y 68 en 2028²⁴⁵. En definitiva, el aumento en la edad de jubilación no es sólo un problema de nuestro país, más bien muchos países alrededor del mundo están experimentando cambios similares. Sus respuestas a tales modificaciones han incluido aumentar la edad de jubilación en el mediano o largo plazo y además igualar la edad de retiro entre hombres y mujeres.

Otro componente que influye en las bajas pensiones es el porcentaje de cotización que realizan los trabajadores. En nuestro país ahorramos menos de

²⁴¹ Informe final de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015). Pág. 124. En detalle: <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformePensiones.pdf>

²⁴² El índice Mundial de Pensiones de Melbourne Mercer analiza y compara los sistemas de ingresos de jubilación en todo el mundo, pone de manifiesto algunas deficiencias en los mismos y sugiere posibles áreas de reforma que permitirían ofrecer beneficios de jubilación más adecuados y sostenibles. En la actualidad analiza 37 sistemas abarcando más del 63% de la población mundial. En su informe de diciembre de 2019, ubicó a Chile en la posición 10º a nivel global, 1º lugar en Latinoamérica, debido a la madurez y ajustes hechos al modelo innovador de AFP implementado en los años 80. En detalle: <http://www.fiapinternacional.org/nota-de-pensiones-n-40-indice-mundial-de-pensiones-de-melbourne-mercer-2019-lecciones-para-latinoamerica-diciembre-2019/>

²⁴³ OCDE propone a Chile mirar a Australia y Dinamarca en medio de debate previsional: ¿Cómo opera el sistema en esos países? . Fecha de consulta: 24 de abril de 2021. En detalle: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2021/04/24/1018875/Reforma-pensiones-Australia-Dinamarca.html>

²⁴⁴ <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/requisitos-de-acceso-a-la-pension-de-jubilacion-en-reino-unido-frente-a-espana.html>

²⁴⁵ Tribunal Laboral. En detalle: <https://www.tributariolaboral.cl/610/w3-article-115470.html>

lo que se cotiza mensualmente en relación con naciones OCDE²⁴⁶. Por ejemplo, en España los trabajadores cotizan en conjunto con su empleador, un 28%, en Noruega un 29%, 24% en Finlandia, 23% en Austria, 26% en Reino Unido y 15% en Suiza²⁴⁷. Si Chile igualara la cotización obligatoria al promedio OCDE las jubilaciones aumentarían un 80%²⁴⁸. Ahora bien, si la cotización obligatoria se elevara al 14% las pensiones subirían en un 40%²⁴⁹. A la misma conclusión, pero haciendo otro ejercicio llegó la Superintendencia de Pensiones, esta vez tomando como base el aumento de la cotización en un 1%, es decir, del 10% al 11%. Según su estudio la pensión autofinanciada aumentaría, tanto para mujeres como para hombres, en un 10%, en el caso de ellas incrementarían su pensión de 16,2 UF a 17,8 UF y en el caso de los hombres de 26,4 UF a 29 UF. Suponiendo que la tasa de cotización aumentara al 15%, el incremento en la pensión sería del 50%, desmenuzando las cifras, las mujeres harían crecer su pensión desde 16,2 UF a 24,2 UF mientras que los hombres de 26,4 UF a 39,5 UF²⁵⁰.

Desde luego, en nuestro país está instalado el debate sobre el aumento del porcentaje de cotización. En ese sentido, la reforma a las pensiones presentada

²⁴⁶ En promedio es un 18%. <https://www.aafp.cl/wp-content/uploads/2019/12/Postales-informativas-AAFP.pdf>

²⁴⁷ En España, el trabajador aporta el 4,70% y el empleador un 23,60%. En Noruega 13,30% y 16,10% respectivamente. En Finlandia el 6,35% y 17,75%. En Austria 10,25% y 12,55%. En Reino Unido 12% y 13,80%. En Suiza 7,70% y 7,70% el empleador. Fuente: Social Security Administration, "Social Security Programs Throughout the World". Superintendencia de pensiones. Elaboración CIEDESS. En detalle: https://www.ciedess.cl/601/articles-3983_archivo_01.pdf

²⁴⁸ Según una proyección de la Subsecretaría de Previsión Social un hombre que hubiere comenzado a trabajar con un sueldo de \$1 millón y hubiere terminado ganando \$1,8 millones mensuales al final de su vida laboral, imponiendo el 10% actual, sin lagunas previsionales, jubilándose a los 65 años y con una cónyuge 3 años menor, recibiría una pensión de \$740.816 y \$479.438 en caso que fuera mujer (bajo los mismos supuestos, salvo lo que respecta a la edad de jubilación que es a los 60 años). Mientras que manteniendo esas mismas variables, pero calculando la pensión con el 18% de cotización previsional promedio de los países OCDE, su jubilación aumentaría a \$1.333.470. Si además, no tuviere cargas, manteniendo el mismo porcentaje de cotización OCDE, obtendría \$1.548.905 mensuales. En el caso de la mujer, bajo los mismos criterios, es decir, el 18% OCDE obtendría \$862.989 de pensión.

²⁴⁹ Manteniendo las mismas variables que el ejemplo anterior, pero aumentando la cotización en un 14%, el hombre obtendría una jubilación de \$1.037.143. En el caso de la mujer manteniendo el mismo porcentaje de jubilación obtendría \$671.213. Fuente: <https://www.tributariolaboral.cl/610/w3-article-150983.html>

²⁵⁰ Superintendencia de Pensiones. Documento de Trabajo N° 59: Op. Cit. Pág. 32.

por el gobierno en 2018²⁵¹ sigue avanzando en el Congreso, las últimas modificaciones que se le hicieron en la Comisión de Trabajo y Previsión Social dan cuenta de que el 6% de la cotización adicional iría a un fondo de ahorro colectivo solidario²⁵²⁻²⁵³. Para el jefe de pensiones de la OCDE, Pablo Antolín: *“una pensión digna debiese cubrir alrededor del 70% del último salario del pensionado [...] nosotros lo único que planteamos es que aumentar la contribución es importante, ahora ¿cómo se distribuye esa contribución?, siempre y cuando se haga en forma de que los individuos que hacen el esfuerzo del ahorro sean los que se lleven los resultados de sus ahorros, vaya donde vaya, no tenemos ningún problema”*²⁵⁴.

Finalmente, como no mencionar el efecto que tendrá a futuro en el monto de las pensiones, los sucesivos retiros que se han aprobado en el Congreso para atenuar las consecuencias de la pandemia. En ese sentido, haciendo un resumen del primer (Ley N° 21.248²⁵⁵) y segundo retiro (Ley N° 21.295²⁵⁶) y una proyección del tercer retiro propuesto por el Parlamento, demuestra que; con el primer retiro se han desembolsado US\$19.922 millones con un monto promedio pagado por persona de \$1.386.863. En relación al segundo retiro, los pagos suman US\$15.073 millones, mientras que el monto pagado por afiliado y beneficiario es de \$1.470.118. En conjunto se han pagado US\$34.995 millones. Alrededor de 10,5 millones de afiliados han efectuado un primer o segundo retiro y 2,9 millones de contribuyentes han quedado con saldo cero. Si

²⁵¹ Entre los puntos centrales de la iniciativa se destaca el aumento del ahorro previsional mediante el aporte adicional y mensual del 4% del sueldo de cada trabajador, con cargo al empleador y del propio trabajador en el caso de los independientes. Así, cada punto de aumento en la cotización obligatoria pagado durante la vida laboral implica un 10% de aumento en la pensión de vejez autofinanciada.

²⁵² Modificando la idea del gobierno que proponía que el empleador, y en su caso el trabajador independiente, deberían efectuar una cotización de su cargo equivalente al 6% de las remuneraciones y rentas imposables. De esta cotización, el 3% iría destinado al ahorro previsional adicional y el otro 3% sería destinado al programa de ahorro colectivo solidario.

²⁵³ Reforma al Sistema de Pensiones: Comisión de Trabajo avanza en el estudio de las indicaciones. En detalle: <https://www.senado.cl/reforma-al-sistema-de-pensiones-comision-de-trabajo-avanza-en-el/senado/2021-04-07/150339.html>

²⁵⁴ OCDE propone mirar a Australia y Dinamarca en medio de debate previsional: ¿Cómo opera el sistema en esos países?. Fecha de consulta: 24 de abril de 2021. En detalle: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2021/04/24/1018875/Reforma-pensiones-Australia-Dinamarca.html>

²⁵⁵ Ley N° 21.248. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1147862>

²⁵⁶ Ley N° 21.295. En detalle: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1153084>

sumamos los cotizantes que podrían quedar sin saldo debido a un tercer retiro, la cifra aumentaría a 4,9 millones de afiliados que quedarían sin recursos en sus cuentas de capitalización individual obligatoria. Lo anterior es de suma importancia toda vez que, en mayor proporción se verían afectadas las personas vulnerables dado que en promedio, tienen menor ingreso imponible, menor densidad de cotizaciones y menor saldo en APV que el resto de los incorporados al sistema. Al considerar esa cifra y teniendo presente los tres retiros, el monto de las pensiones caerían en promedio 28,5%²⁵⁷.

Bajo este escenario, según David Bravo, economista que lideró la comisión asesora sobre pensiones durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, el retiro de ahorros de las AFP es una política populista, irresponsable, cortoplacista y miope, es el camino al empobrecimiento futuro. Asimismo señala que la iniciativa *“va a consolidar lo que es el shock y el empeoramiento más fuerte sobre las pensiones del que se tenga registro”*²⁵⁸. En esa misma línea, Pablo Antolín sostiene que *“los retiros desde los fondos de pensiones crearán un problema muy serio de insuficiencia de pensiones el día de mañana [...] la mayoría de la gente el día de mañana no va a tener suficientes ahorros para financiar una pensión que ellos crean que sea adecuada y que la cantidad de gente que vaya a recibir el pilar solidario va a ser bastante significativa”*²⁵⁹. En definitiva, podemos concluir que todos los factores analizados previamente son elementos que intervienen al momento de recibir una pensión. Cualquier afiliado al sistema de pensiones, hoy en día, con lagunas previsionales, aumentada expectativa de vida, manteniendo el actual porcentaje de cotización, además de los retiros y otros componentes propios de la realidad laboral, difícilmente obtendrá una pensión que se ajuste a sus necesidades, mas ello no es responsabilidad de las AFP, en ese sentido creemos que deben hacerse modificaciones que preserven y potencien las fortalezas del actual sistema, corrigiendo aquellos problemas vinculados con el mercado laboral y de género.

²⁵⁷ Superintendencia de Pensiones. Efectos eventual tercer retiro de los fondos de pensiones. Marzo, 2021. Santiago. En detalle: https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articulos-14412_recurso_1.pdf

²⁵⁸ <https://www.t13.cl/noticia/politica/david-bravo-pensiones-segundo-retiro-10-camino-empobrecimiento-futuro-13-11-2020>

²⁵⁹ Emol. Fecha de consulta: 24 de abril de 2021. En detalle: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2021/04/23/1018799/OCDE-tercer-retiro.html>

CAPÍTULO 4: LAS COMISIONES FANTASMAS.

4.1.- CONTEXTO.

Dentro de las fuentes de financiamiento de las AFP encontramos aquellas que provienen de la inversión de los recursos que constituyen el encaje, de las utilidades originadas por sus filiales que operan en el exterior y de otras entradas, tanto operacionales como no operacionales²⁶⁰. En esa línea, una que toma importancia es el cobro de comisiones. Así pues, el Decreto Ley 3.500 autoriza a las AFP a cobrar una comisión por la administración de las cotizaciones previsionales que son calculadas y cobradas como un porcentaje del salario imponible de cada cotizante. Estas comisiones, responden a distintos servicios –además del mencionado- por la inversión de los fondos, la tramitación y pago de beneficios, entre otros. Se cobran mensualmente a sus afiliados y están regulados en los artículos 22 bis²⁶¹, 28²⁶² y 29²⁶³ del citado

²⁶⁰ Sistema de comisiones de las AFP: Alternativas de cobro y sus efectos. Estudio CIEDESS (2012). Pág. 4. En detalle: <https://www.ciedess.cl/601/w3-article-1045.html>

²⁶¹ “Artículo 22 bis: La administradora tendrá derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones de cargo de los titulares de cuentas de ahorro voluntario, destinada a financiar la administración de ellas. Estas comisiones serán establecidas libremente por cada Administradora, con carácter uniforme para todos los titulares de dichas cuentas. Las comisiones por la administración de las cuentas de ahorro voluntario solo podrán ser establecidas como un porcentaje del saldo mantenido en ellas. Las comisiones señaladas en este artículo deberán ser informadas al público y a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, en la forma que señale el reglamento, y regirán noventa días después de su comunicación.”

²⁶² “Artículo 28°.- La Administradora tendrá derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones, las que serán deducidas de las respectivas cuentas de capitalización individual o de los retiros, según corresponda. Estas comisiones estarán destinadas al financiamiento de la Administradora, incluyendo la administración de cada uno de los Fondos de Pensiones, de las cuentas de capitalización individual, de los sistemas de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia y del sistema de beneficios garantizados por el Estado, el pago de la prima del contrato de seguro a que se refiere el artículo 59 y la administración de las demás prestaciones que establece esta ley...”

²⁶³ “Artículo 29°.- Las comisiones serán establecidas libremente por cada Administradora, con carácter uniforme para todos sus afiliados, sin perjuicio de lo señalado en el inciso tercero. Respecto de la cuenta de capitalización individual, solo podrá estar sujeto a cobro de comisiones el depósito de las cotizaciones periódicas. Respecto de los retiros, solo podrán estar afectos a comisiones los que se practiquen por concepto de renta temporal o retiro programado de acuerdo con las letras b) y c) del artículo 61. La comisión por el depósito de las cotizaciones periódicas solo podrá establecerse sobre la base de un porcentaje de las remuneraciones y rentas imponibles que dieron origen a dichas cotizaciones. La comisión en base a un porcentaje

decreto. Su objetivo permite financiar a las administradoras en montos suficientes para cubrir los gastos operacionales por gestionar los fondos de pensiones, seguro de invalidez y sobrevivencia. Cabe precisar que la normativa vigente no señala una rentabilidad asociada a su gestión sino que ello queda entregado a cada administradora.

No obstante lo anterior, además de las comisiones “corrientes” existe otra cuyo objetivo busca diversificar y aumentar las rentabilidades de los ahorros de los cotizantes. Estas comisiones cuyo nombre correcto es Gastos de Administración de Vehículos de Inversión o Comisiones de Intermediación, pero popularmente llamadas “Comisiones fantasmas” u “ocultas” permiten acceder a mercados con mejores opciones de rentabilidad diversificando el riesgo con el fin de aumentar los ahorros de los afiliados y lograr invertir en activos que no existen en Chile. Adicionalmente, permiten acceder de forma rápida y oportuna a los mercados para así obtener una mejor diversificación para las inversiones que tienen los afiliados a través de los multifondos. En efecto, la realización de este tipo de inversiones lleva asociado un costo que se descuenta de la rentabilidad que aportan a los fondos de pensiones y de cesantía y una estricta regulación por parte de la Superintendencia de Pensiones. Sin embargo, estas comisiones se encuentran en la primera línea del debate considerando la crisis de legitimidad que atraviesa nuestro sistema de pensiones. Ante esto, nos abocaremos a comprender de qué manera funcionan, su regulación y las comisiones pagadas por los fondos de pensiones por la inversión en fondos extranjeros y títulos representativos de índices financieros y el porcentaje que representa esta inversión en los fondos extranjeros en un periodo de cinco años. No obstante, antes de profundizar en su estudio haremos un breve repaso por el tipo de comisiones que comprende nuestro sistema de pensiones.

4.2.- COMISIONES QUE CONTEMPLA EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL CHILENO.

Nuestro sistema de pensiones se organiza sobre la base del cobro de comisiones que le otorgan estabilidad y viabilizan su funcionamiento. Estas son

de las remuneraciones y rentas imponibles corresponderá a la cotización adicional señalada en el inciso segundo del artículo 17. Esta comisión deberá ser diferenciada para los afiliados que no tengan derecho a la cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia a que se refiere el artículo 59 y para quienes por cotizar como independientes y los afiliados voluntarios no estén afectos a la letra b) del artículo 54...”

uniformes para todos los afiliados de un mismo tipo y para todos los fondos administrados por la AFP. El Decreto Ley 3.500 establece que solo podrán ser objetos de cobro de comisiones las siguientes operaciones:

.- La administración de los depósitos convenidos, de las cotizaciones voluntarias y la transferencia de depósitos convenidos y de ahorro previsional voluntario hacia las instituciones autorizadas que el afiliado haya seleccionado. Artículo 20 letra C.

.- La administración del ahorro previsional voluntario colectivo y la transferencia de depósitos de este tipo de ahorro hacia otras administradoras o instituciones autorizadas. Artículo 20 letra I.

.- El depósito de las cotizaciones periódicas obligatorias en la cuenta de capitalización individual que se establecen sobre la base de un porcentaje de las remuneraciones y rentas imponibles que dan origen a las cotizaciones. Artículo 29 inc. 2º.

.- Los retiros que se practiquen por concepto de renta temporal o retiro programado. Artículo. 29 inc. 2º.

.- La transferencia que realicen los afiliados del valor de sus cuotas de un fondo a otro siempre que efectúen más de dos traspasos en un año calendario por cada traspaso adicional al permitido. Artículo 32 inc. 2º.

.- La transferencia de cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos, depósitos de ahorro previsional voluntario y cotizaciones realizadas por el cónyuge del afiliado voluntario hacia otras administradoras o a las instituciones autorizadas en que el afiliado se encuentre incorporado. Artículo 92 letra M.

El cobro de comisiones genera efectos tanto a nivel de las administradoras como de los afiliados. Es así que podemos encontrar diversas modalidades, entre ellas²⁶⁴:

.- Comisión fija: Consiste en un cobro mensual en pesos independiente de la magnitud del ingreso imponible del afiliado en la medida que exista un aporte al fondo de pensiones. Hasta septiembre de 2008 las administradoras cobraban una comisión fija al momento de cotizar, la que se deducía del fondo de pensiones del afiliado. Sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.255 se elimina este cobro con el fin de facilitar la comparación de comisiones entre las diferentes administradoras.

²⁶⁴ Sistema de comisiones de las AFP: Alternativas de cobro y sus efectos. Op. Cit. Pág. 17.

.- Comisión porcentual por flujo: También llamada comisión por cotización y consiste en un cobro mensual fijado en proporción al ingreso imponible del afiliado cada vez que se registre un aporte al fondo de pensiones. Esta comisión se relaciona directamente con la remuneración o renta imponible de los cotizantes por lo que existen incentivos por captar a los trabajadores de mayores ingresos, y eventualmente, disminuir la concentración en extender la cobertura hacia sectores de menores rentas.

.- Comisión por saldo: Consiste en un cobro mensual fijado en proporción al saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual del afiliado. Es el valor que pagan los afiliados en el tiempo como una tasa sobre el saldo acumulado, por lo que a cobro constante, la recaudación se incrementará según aumenten los fondos acumulados en las cuentas individuales. En consecuencia, si la comisión no varía y se realizan los aportes mensuales, el precio será creciente.

.- Comisión por rendimiento: Es aquella en virtud de la cual se cobra mensualmente un monto fijado en proporción a la rentabilidad positiva obtenida de los fondos de pensiones del afiliado. Es decir, el monto correspondiente a la rentabilidad de un determinado mes es la base del cobro de esta comisión y al igual que la comisión por saldo no requiere de un aporte o cotización en el respectivo mes. Esta comisión se formula con el objetivo de alinear los rendimientos de la administradora con los del afiliado ya que se trata de un cobro que se aplica sobre la rentabilidad del saldo mantenido en el respectivo fondo de pensiones. De esta forma, el cotizante paga un porcentaje a la AFP según la rentabilidad obtenida por lo que el monto estará en función del saldo acumulado en la cuenta individual. La particularidad de esta comisión es que no es viable en periodos iniciales del sistema en vista y considerando la inexistencia de saldos en las cuentas de los afiliados.

4.3.- EVOLUCIÓN DE LAS COMISIONES QUE COBRAN LAS AFP.

Como parte de las medidas impulsadas por la Ley N° 20.255 en torno a la reforma previsional de 2008 estuvo la eliminación de las comisiones fijas por cotización, retiros y transferencias de saldos de una AFP a otra. A su vez, el consejo asesor presidencial para la reforma previsional propuso la alternativa de licitar la adjudicación de nuevos afiliados y del Seguro de Invalidez y

Sobrevivencia (SIS)²⁶⁵. Las licitaciones se realizarían cada dos años, mismo periodo de permanencia del beneficio de la AFP adjudicada²⁶⁶. Dicho proceso buscó aumentar la sensibilidad de la demanda de los afiliados como respuesta al precio cobrado por la administración de los fondos, eliminar o reducir las barreras a la entrada de nuevas AFP y mejorar la competencia en la industria²⁶⁷.

Desde esa fecha hasta ahora se han realizado siete llamados a licitaciones. En noviembre de 2009 la Superintendencia de Pensiones hizo el primer llamado a licitación de la cartera la que fue adjudicada en febrero de 2010 a la AFP Modelo con una comisión de 1,14%. La adjudicataria superó las ofertas de las AFP PlanVital, Habitat y Cuprum quienes ofertaron una comisión de 1,19%, 1,21% y 1,32% respectivamente²⁶⁸. De esta forma a la AFP Modelo ingresaron todos los nuevos afiliados al sistema entre los meses de agosto de 2010 y julio de 2012. Precisamente en ese año la misma AFP se adjudicó la segunda licitación para el periodo 2012-2014 cobrando una comisión del 0,77%. La tercera licitación fue concedida a la AFP PlanVital con una comisión de 0,47% comprendiendo los años 2014-2016. La cuarta licitación para los años 2016-2018 fue otorgada nuevamente a la AFP PlanVital que ofreció 0,41%. De esta forma cerca de un 24% de los afiliados se beneficiaron por la baja de las comisiones de las dos administradoras que hasta ese entonces se habían adjudicado las licitaciones. Desde la primera licitación y hasta 2016, la comisión mínima del sistema disminuyó de 1,36% a 0,41% y además ingresó una nueva AFP al mercado²⁶⁹. Posteriormente en febrero de 2018, se declaró desierta la licitación para el periodo comprendido entre 2018-2020, toda vez que ninguna administradora se presentó a la licitación. A ello se sumó que la AFP PlanVital, que en ese momento se había adjudicado la licitación del último periodo, aparte

²⁶⁵ Título XV del Decreto Ley 3.500, artículos 160 y ss.

²⁶⁶ Licitación de carteras de nuevos afiliados. Ahorro por menores comisiones. En detalle: https://www.ciedess.cl/601/articles-1037_archivo_01.pdf

²⁶⁷ Superintendencia de Pensiones entrega información sobre características de potenciales nuevos afiliados. En detalle: https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-6074_recurso_1.pdf

²⁶⁸ AFP Modelo presentó oferta de comisión más baja en licitación de afiliados nuevos: 1,14%. Superintendencia de Pensiones. En detalle: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-6135.html>

²⁶⁹ Superintendencia de Pensiones. En detalle: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-11028.html>

de no concurrir al concurso, decidió subir su comisión a contar de agosto de 2018 en un 182%, es decir, de 0,41% a 1,16%²⁷⁰. Considerando ambos factores la Superintendencia de Pensiones emitió un informe autorizando que los trabajadores incorporados o que se hubieren incorporado hasta julio de ese año, quedarían liberados de permanecer como cotizantes de esa administradora, en consecuencia, desde esa fecha aquellos que comenzaran a cotizar serían incorporados automáticamente a la AFP que ofreciera la menor comisión –en ese tiempo AFP Modelo, 0,77%- por depósito de cotizaciones al momento en que correspondía afiliarse al trabajador²⁷¹.

Posteriormente, en enero de 2019 la Superintendencia de Pensiones optó por realizar un nuevo llamado a concurso público, sin embargo, este hecho no fue bien recibido por la AFP Modelo toda vez que alegó el adelanto del proceso considerando que la licitación debía realizarse cada dos años, sin embargo, la entidad fiscalizadora argumentó que, al declararse desierta la licitación en 2017 era necesario realizar un nuevo llamado esta vez para enero de 2018 y no esperar hasta 2020 que era cuando correspondía. Finalmente, a dicha licitación se presentó solo un interesado, en concreto la AFP UNO con una comisión de 0,69% del salario para administrar la cartera de nuevos afiliados. Por lo tanto, a partir de octubre de 2019 quienes ingresaron por primera vez como afiliados al sistema de pensiones tendrían que incorporarse obligatoriamente a dicha AFP con una permanencia de dos años hasta septiembre de 2021²⁷². Por último, en enero de 2021 se abrió un nuevo proceso de licitación para el periodo comprendido entre 2021-2023 en la que participaron AFP UNO –con una comisión del 0,62%- y AFP Modelo –con una comisión de 0,58%- quien en definitiva se adjudicó la licitación tras ofrecer la menor comisión de la remuneración imponible por gestión de cuentas²⁷³.

²⁷⁰ PlanVital eleva en 182% su comisión y renuncia a recibir nuevos afiliados. En detalle: <https://www.latercera.com/negocios/noticia/planvital-eleva-comision-renuncia-recibir-nuevos-afiliados/53392/>

²⁷¹ Superintendencia de Pensiones. En detalle: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-13215.html>

²⁷² Superintendencia de Pensiones. En detalle: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-13594.html>

²⁷³ Superintendencia de Pensiones. En detalle: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-14427.html>

4.4.- ESTRUCTURA DE LAS COMISIONES QUE COBRAN LAS AFP.

Como se observó en la sección anterior las AFP tienen derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones por la administración de las distintas cuentas que mantienen los afiliados, aplicándose estructuras diferenciadas de cobro según el tipo de cuenta. Las administradoras fijan libremente el nivel de las comisiones, el que se determina por la elección que los afiliados hacen de las AFP y la competencia entre estas. En 2018 el sistema de pensiones de ahorro individual pagó un total de 1.300.258 pensiones incluyendo 892.503 de vejez, 136.242 de invalidez y 271.513 de sobrevivencia. A este sistema se encontraban afiliados 10.7 millones de trabajadores, cifra que incluía a quienes después de afiliarse se retiraron temporal o permanentemente de la fuerza de trabajo. De ellos, 5.4 millones de trabajadores aportaban a sus cuentas individuales un 10% de su remuneración y rentas imposables. Por concepto de comisión de administración de su cuenta individual, los trabajadores cotizantes pagaron un porcentaje adicional que alcanzaba en promedio un 1,27%. Además, los empleadores debieron pagar una cotización destinada al financiamiento del seguro de invalidez y sobrevivencia que alcanzó el 1,53% en promedio de la remuneración y renta imponible²⁷⁴.

A continuación, se presentan dos cuadros que exhiben la actual estructura de comisiones para cotizantes dependientes, independientes, voluntarios y sin derecho al seguro de invalidez y sobrevivencia como también las comisiones por la administración del ahorro previsional voluntario de afiliados y no afiliados de mayo y junio de este año.

²⁷⁴ Mensaje N°171-366 del Presidente de la Republica con el que se inicia el proyecto de ley que mejora las pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica.

Cuadro N° 1

Tabla de comisiones para cotizantes dependientes, independientes, voluntarios y sin derecho al seguro de invalidez y sobrevivencia							
AFP	Por cotizaciones mensuales (%)				Pensionados y afiliados sin derecho al seguro de invalidez y sobrevivencia (%)		
	A los afiliados dependientes		A los afiliados independientes y voluntarios				
	Comisión AFP	Comisión seguro invalidez y sobrevivencia	Comisión AFP	Comisión seguro invalidez y sobrevivencia	Comisión AFP	Por retiros programados y renta temporal	Por ad. de la cuenta de ahorro voluntario
CAPITAL	1,44	2,30	1,44	2,3	1,44	1,25	0,89
CUPRUM	1,44	1,94	1,44	1,94	1,44	1,25	0,95
HABITAT	1,27	1,94	1,27	1,94	1,27	0,95	0,95
MODELO	0,77	1,94	0,77	1,94	0,77	1,20	0,60
PLANVITAL*	1,16	-	-	-	-	-	0,16
PROVIDA	1,45	1,99	1,45	1,99	1,45	1,25	0,20
UNO	0,69	2,30	0,69	2,30	0,69	1,20	0,60

Fuente: Elaboración propia en base a la información disponible por las AFP en sus sitios webs.

* Información no disponible.

De lo anterior se puede desprender que la administradora que cobra menos comisión por las cotizaciones mensuales respecto de los afiliados dependientes es la AFP Uno con 0,69%. Por el contrario, la AFP con la comisión más elevada es ProVida con 1,45%, sin embargo, le siguen muy de cerca las AFP Capital y Cuprum, ambas con un 1,44% y luego las AFP Habitat, PlanVital y Modelo con cifras de 1,27%, 1,16% y 0,77% respectivamente. En lo que respecta a la comisión por el seguro de invalidez y sobrevivencia las AFP Capital y Uno tienen la tasa más elevada con un 2,30%, le sigue ProVida con un 1,99% y finalmente Cuprum, Modelo y Habitat con un 1,94% quienes cobran la menor comisión. En el caso de la AFP PlanVital no se pudo obtener mayor información. A los afiliados independientes y voluntarios se les cobra la misma comisión que a los dependientes por lo que no es necesario redundar sobre las cifras.

Adicionalmente, respecto de los pensionados y afiliados sin derecho al seguro de invalidez y sobrevivencia cuando seleccionan como modalidad de pago de su pensión el retiro programado o la renta temporal igualmente se les cobra una comisión asociada al pago mensual de dicha pensión. En ese

contexto las AFP Capital, Cuprum y ProVida cobran la cifra más alta con 1,25%, le siguen AFP Modelo y Uno, ambas con 1,20% y finalmente la menor comisión es obtenida por AFP Habitat con 0,95%. No se logró obtener información respecto de la AFP PlanVital.

Finalmente, por la administración de la Cuenta de Ahorro Voluntario (CAV o Cuenta Dos) también existe una comisión asociada. Esta cuenta, como su nombre lo indica es de apertura voluntaria, cuyo propósito es ahorrar en cualquiera de los cinco fondos de las administradoras en un corto o mediano plazo para los fines que el titular estime conveniente e incluso traspasar esos fondos a la cuenta de cotizaciones obligatorias aumentando el monto de la pensión final. En ese contexto la AFP que cobra una menor comisión es PlanVital con 0,16%, luego ProVida con 0,20%, Modelo y Uno ambas con 0,60%, Capital con 0,89% y finalmente Habitat y Cuprum quienes ostentan la mayor comisión con 0,95% respectivamente.

Cuadro N° 2

Estructura de Comisiones de Ahorro Previsional Voluntario						
AFP	Mayo del año 2021			Junio del año 2021		
	Por administración de ahorro previsional voluntario		Por transferencia de depósitos de ahorro previsional voluntario	Por administración de ahorro previsional voluntario		Por transferencia de depósitos de ahorro previsional voluntario
	Comisión porcentual anual (%)*		Comisión fija por operación (\$)	Comisión porcentual anual (%)*		Comisión fija por operación (\$)
	Afiliados	No afiliados		Afiliados	No afiliados	
CAPITAL	0,51	0,51	1.101	0,51	0,51	1.101
CUPRUM	0,60	0,60	1.144	0,60	0,60	1.144
HABITAT	0,55	0,55	1.144	0,55	0,55	1.144
MODELO	0,50	0,50	1.100	0,50	0,50	1.100
PLANVITAL	0,16	0,64	1.437	0,16	0,64	1.437
PROVIDA	0,20	0,56	1.250	0,20	0,56	1.250
UNO	0,50	0,70	1.100	0,50	0,70	1.100

Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por la Superintendencia de Pensiones.

* Porcentaje anual sobre el monto administrado de cotizaciones voluntarias o depósitos convenidos.

En este cuadro observamos la estructura de comisiones de las cuentas Ahorro Previsional Voluntario (APV), cuya administración también lleva una

comisión asociada. El cobro se realiza mensualmente sobre el saldo que mantiene el afiliado en su cuenta y corresponde a un porcentaje de este saldo. En ese sentido, las comisiones de mayo y junio de este año fluctúan entre 0,16% y 0,60%. La AFP que cobra menor comisión por la administración del APV respecto de los afiliados es PlanVital con un 0,16% (0,64% no afiliados), le sigue ProVida con un 0,20% (0,56% no afiliados), Modelo y Uno ambas con un 0,50% (0,50% y 0,70% no afiliados), Capital 0,51% (0,51% no afiliados) y finalmente Cuprum 0,60% (0,60% no afiliados).

En lo relativo al monto en pesos que cobran las AFP por cada operación de transferencia de cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos o depósitos de ahorro previsional voluntario hacia otras instituciones autorizadas o a otras AFP tanto para el mes de mayo como junio del año en curso, encontramos que la AFP PlanVital es la que cobra el monto más elevado con \$1.437 pesos, luego ProVida con \$1.250 pesos, Cuprum y Habitat con \$1.144 pesos, Capital con \$1.101 pesos y finalmente Modelo y Uno con \$1.100 pesos cada una respectivamente.

Por último es conveniente acotar que, a nivel internacional las comisiones por administración de los fondos de pensiones son cobradas de distintas formas. En algunos países existen estructuras de cobro combinadas e incluso diferenciadas entre las administradoras de un mismo país. La mayoría de los países posee un esquema de comisiones variables como porcentaje de la renta imponible destinada a la administración y la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia. A su vez, en países como Perú, Bolivia, Croacia, Hungría y Polonia, se eliminaron el cobro de las comisiones fijas como era el caso de Chile hasta antes de 2008²⁷⁵.

4.5.- ORIGEN DE LAS COMISIONES DE INTERMEDIACIÓN.

En la sociedad chilena se ha instalado la idea de que las Comisiones de Intermediación nacieron a partir del año 2002 con la introducción de la Ley N° 19.795, sin embargo, ello no es efectivo toda vez que, al crearse el sistema de pensiones en el año 1981, la ley determinó un set de clases de activos bastante restrictivo en los cuales las AFP podían invertir exclusivamente en renta fija

²⁷⁵ Sistema de comisiones de las AFP: Alternativas de cobro y sus efectos. Op. Cit. Pág. 16.

pública y privada. Posteriormente, en el año 1985 se les autorizó a invertir en renta variable doméstica²⁷⁶. Luego, en 1990 con la Ley N° 18.964 se autorizaron las inversiones en fondos de inversión nacionales y durante 1994 a través de la Ley N° 19.301, se autorizaron que los fondos de pensiones pudieran invertirse en cuotas de fondos mutuos y de inversión extranjera instalándose las comisiones en cuestión²⁷⁷. En ese sentido, los fondos de pensiones debieron pagar las comisiones de administración respectiva, lo cual se justificó con el propósito de encontrar los instrumentos que permitieran la mayor rentabilidad posible para los afiliados. Como estas comisiones no estaban reguladas, la Ley N° 19.795 de 2002, que creó los multifondos, le puso límites. En efecto, contrario a lo que se piensa, esta ley no solo no creó estas comisiones, sino que les estableció una regulación que permitió fijar tope máximos. Así, se puso techo a las comisiones que se podían pagar a fondos de inversiones, fondos mutuos y a otros emisores de títulos definidos en el régimen de inversión de los fondos que incluyeran comisiones en el precio. Se definió también por primera vez, que los excesos que pudieran existir por sobre las comisiones máximas de intermediación deberían ser pagadas por las AFP²⁷⁸. Adicionalmente, fueron permitidas las operaciones de cobertura. Estas invocaciones fueron introducidas con el objetivo de aumentar las posibilidades de inversión de las AFP en distintas clases de activos. La gradualidad de dichas innovaciones tomó en cuenta el desarrollo del mercado de capitales doméstico en los años 80, las garantías estatales existentes en sistema de pensiones y el crecimiento significativo que fueron experimentando los fondos de pensiones al compararlos con la oferta doméstica de activos financieros²⁷⁹.

4.6.- REGULACIÓN DE LAS COMISIONES DE INTERMEDIACIÓN.

Las Comisiones de Intermediación se encuentran reguladas en el artículo 45 bis del Decreto Ley 3.500, sin embargo, no están tratadas como tal sino que se desprende de lo formulado en el inciso sexto el cual señala que: “*para efectos*

²⁷⁶ Superintendencia de Pensiones. Documento de Trabajo N° 43: Esquema de Multifondos en Chile. Enero 2011. Pág. 23. En detalle:

https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-8006_pdf.pdf

²⁷⁷ Mitos y verdades sobre el sistema de pensiones chileno. Superintendencia de Pensiones.

En detalle: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-13994.html>

²⁷⁸ Mitos y verdades sobre el sistema de pensiones chileno. Superintendencia de Pensiones.

Op. Cit.

²⁷⁹ Superintendencia de Pensiones. Documento de Trabajo N° 43: Op. Cit. Pág. 23.

de las inversiones con recursos de los Fondos de Pensiones en cuotas de fondos de inversión y fondos mutuos, a que se refieren las letras h)²⁸⁰ y j)²⁸¹ del artículo 45 y títulos representativos de índices de instrumentos financieros a que se refiere la letra j) del mismo artículo, así como para otros instrumentos definidos en el Régimen de Inversión, que incluyan comisiones en el precio, los Superintendentes de Administradoras de Fondos de Pensiones, de Bancos e Instituciones Financieras y de Valores y Seguros establecerán anualmente, a través de una resolución conjunta, debidamente fundada, y que procure reflejar valores de mercado, las comisiones máximas a ser pagadas con cargo a los Fondos de Pensiones, a los fondos mutuos, fondos de inversión y otros emisores. Al efecto se oírá previamente a las Administradoras.”

En efecto, se encomendó a la Superintendencia de Pensiones regular el porcentaje máximo que pueden pagar las AFP a los organismos extranjeros por administrar los recursos de los fondos de pensiones invertidos en títulos representativos de índices de instrumentos financieros, depósitos de corto plazo y en valores extranjeros entre otros. De esta forma lo consagra el inciso séptimo del artículo 45 bis, *“la Superintendencia establecerá anualmente, a través de una resolución debidamente fundada y que procure reflejar valores de mercado, las comisiones máximas a ser pagadas con cargo a los Fondos de Pensiones a las entidades extranjeras a la que la Administradora encargue la administración de todo o parte de los recursos de los Fondos de Pensiones invertidos en títulos*

²⁸⁰ *“Artículo 45 bis: Los recursos del Fondo de Pensiones, sin perjuicio de los depósitos en cuenta corriente a que se refiere el artículo 46, deberán ser invertidos en:*

h) Cuotas de fondos de inversión y cuotas de fondos mutuos regidos por la ley N° 20.712.”

²⁸¹ *“Artículo 45 bis: Los recursos del Fondo de Pensiones, sin perjuicio de los depósitos en cuenta corriente a que se refiere el artículo 46, deberán ser invertidos en:*

j) Títulos de crédito, valores o efectos de comercio, emitidos o garantizados por Estados extranjeros, bancos centrales o entidades bancarias extranjeras o internacionales; acciones y bonos emitidos por empresas extranjeras y cuotas de participación emitidas por Fondos Mutuos y Fondos de Inversión extranjeros, y que cumplan a lo menos con las características que señale el régimen de Inversión de los Fondos de Pensiones a que se refiere el inciso vigésimo cuarto. A su vez, para efectos de la inversión extranjera, las Administradoras, con los recursos de los Fondos de Pensiones, podrán invertir en títulos representativos de índices de instrumentos financieros, depósitos de corto plazo y en valores extranjeros del título XXIV de la ley N° 18.045 que se transen en un mercado secundario formal nacional; y celebrar contratos de préstamos de activos; todo lo cual se efectuará en conformidad a las condiciones que señale el citado Régimen. Asimismo, para los efectos antes señalados, podrán invertir en otros valores e instrumentos financieros, realizar operaciones y celebrar contratos de carácter financiero, que autorice la Superintendencia, previo informe del Banco Central de Chile, y bajo las condiciones que establezca el Régimen de Inversión...”

a que se refiere la letra j) del inciso segundo del artículo 45. Estas comisiones máximas incluirán conceptos tales como: administración, transacción y custodia de los títulos a que se refiere la citada letra j), según determine la Superintendencia por norma de carácter general. Al efecto, se oirá previamente a las Administradoras.”

En ese mismo sentido, se estableció que todos los excesos que se produjeran en las comisiones máximas establecidas en dicha normativa, deberían ser reintegradas por las administradoras a los respectivos fondos administrados. Así lo señala el inciso séptimo parte final del artículo 45 bis: *“si las comisiones pagadas fueren mayores a las máximas establecidas, los excesos sobre estas últimas serán de cargo de las Administradoras. La referida resolución definirá también la forma y periodicidad de la devolución a los Fondos de Pensiones de las comisiones que se hubieren pagado a la entidad mandataria por sobre las máximas establecidas en conformidad a este inciso”*. El monto del precio máximo para esas comisiones es fijado por la Superintendencia de Pensiones considerando el promedio de mercado de las comisiones para distintos tipos de instrumentos financieros; se considera también el tipo de activo, la zona geográfica y el tipo de empresa que los emite²⁸².

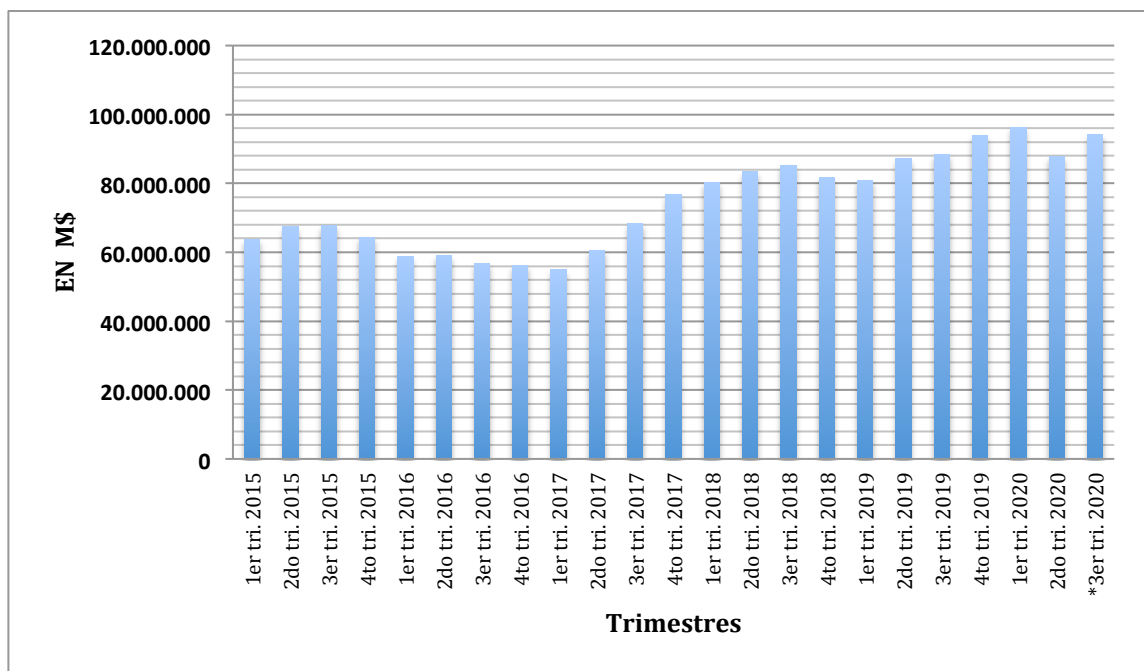
Finalmente, el inciso octavo del artículo en análisis ordena a la Superintendencia de Pensiones la obligación de informar trimestralmente las comisiones pagadas por los Fondos de Pensiones y por las administradoras en este tipo de inversiones. Dispone la norma: *“...la Superintendencia informará trimestralmente las comisiones efectivamente pagadas por los Fondos de Pensiones y las administradoras a los fondos de inversión, fondos mutuos y otros emisores con comisiones implícitas, así como también las comisiones efectivamente pagadas a las entidades mandatarias. Asimismo, las Administradoras deberán publicar estas comisiones en la forma y con la periodicidad que señale la Superintendencia mediante norma de carácter general.”*

²⁸² Los costos de las comisiones pagadas por los cotizantes en el sistema de AFP. Subsecretaría de Previsión Social. Nota técnica N° 1. Noviembre 2014. En detalle: <http://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/notas-tecnicas/1-los-costos-de-las-comisiones-pagadas-por-los-cotizantes-en-el-sistema-de-afp.pdf>

En definitiva, a las AFP se les autoriza invertir en cuotas de fondos mutuos, cuotas de fondos de inversión y títulos representativos de índices, entre otros activos tanto en Chile como en el extranjero con el propósito de ampliar las opciones de inversión, diversificar los riesgos y obtener mayores rentabilidades. En ese contexto, para las inversiones realizadas en fondos mutuos o en fondos en el extranjero las AFP pueden recurrir a intermediarios financieros, quienes cobran comisiones que se calculan como un porcentaje de esos fondos invertidos y cuyo monto es descontado de la rentabilidad de los instrumentos financieros en los que se invierte. Estas comisiones, como vimos, se encuentran autorizadas en la ley y además están reguladas e informadas por la Superintendencia de Pensiones la que se encarga de establecer límites máximos dependiendo del tipo de inversión.

4.7.- GASTO PAGADO POR COMISIONES DE INTERMEDIACIÓN.

Gráfico N° 1: Comisiones pagadas por los Fondos de Pensiones por inversiones en fondos extranjeros y títulos representativos de índices financieros.



Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por la Superintendencia de Pensiones.
 * La información proporcionada por la Superintendencia de Pensiones mantiene registros actualizados hasta este trimestre.

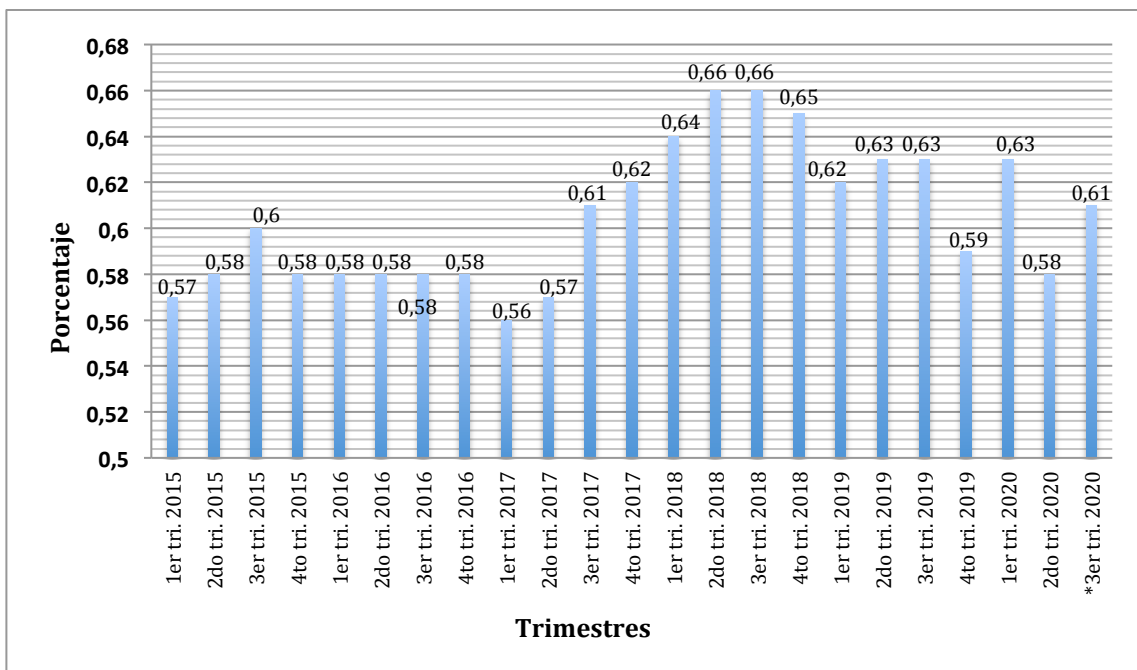
Del gráfico N° 1 se concluye lo siguiente:

- Este gráfico exhibe la evolución trimestral de las comisiones pagadas por los fondos de pensiones con motivo de las inversiones realizadas en fondos extranjeros y títulos representativos de índices financieros durante el periodo comprendido entre 2015 y el tercer trimestre de 2020.
- El pago de estas comisiones ha ido aumentando en el tiempo desde los M\$63.746.146 millones aportados el primer trimestre de 2015 hasta los M\$94.085.126 millones desembolsados en el tercer trimestre del 2020.
- Se verifican dos hitos; en primer lugar el monto mínimo pagado se efectúa durante el primer trimestre de 2017 con un total de M\$54.919.078 millones. En segundo lugar el monto máximo aportado se genera durante el primer trimestre de 2020 con M\$96.263.395 millones.
- Durante el segundo trimestre de 2017 se pagan M\$60.664.796 millones, comenzando un aumento gradual y sostenido pasando de los M\$68.251.312 millones el tercer trimestre a M\$76.753.655 millones a finales de 2017.
- Los tres primeros meses del año 2018 se pagaron M\$80.361.158 millones, los siguientes tres meses M\$83.474.884 millones, el tercer trimestre M\$85.317.462 millones disminuyendo levemente el último trimestre a M\$81.728.937 millones.
- El año 2019 se inicia contribuyendo M\$80.991.528 millones, el segundo trimestre se pagan \$87.310.524 millones, el tercer trimestre M\$88.390.743 millones y M\$93.929.844 millones al final del cuarto trimestre.
- El primer trimestre de 2020 se pagan M\$96.263.395 millones, el segundo trimestre desciende a M\$87.946.035 millones y el tercer trimestre M\$94.085.126 millones.
- El periodo en que más se pagó comisiones fue el primer trimestre del 2020 con un monto total de M\$96.263.395 millones, equivalente a un 0,63% (gráfico N° 2) del valor de la inversión total en fondos extranjeros y en títulos representativos de índices financieros.
- El periodo en que menos se pagó por comisiones fue primer trimestre del 2017 con un monto total de M\$54.919.078 millones, equivalente a un 0,56% (gráfico N° 2) del valor de la inversión total en fondos extranjeros y en títulos representativos de índices financieros.
- Si desglosamos las cifras por años podemos concluir que durante el año 2015 se pagaron M\$263.409.594 millones, mientras que en 2016 se desembolsaron M\$230.892.553 millones. Por su parte en 2017 ese monto llegó a M\$260.588.841 millones, sin embargo, es una cifra inferior

considerando los M\$330.882.441 millones pagados en 2018, pero similar a los M\$350.622.639 millones abonados en 2019. Finalmente, los tres trimestres de 2020 arrojan una suma de M\$278.294.556 millones pagados por comisiones invertidas en fondos extranjeros. Recordemos que el sitio web de la Superintendencia de Pensiones proporciona información hasta el tercer trimestre del 2020 por lo que, si proyectaremos el cuarto, probablemente se pondría a la cabeza de los años que más montos han pagado por comisiones.

- El total pagado por concepto de comisiones por los fondos de pensiones por inversiones en fondos extranjeros y títulos representativos de índices financieros durante todos los trimestres analizados ascienden a la suma de M\$1.714.690.624 millones.

Gráfico N° 2: Comisiones pagadas por los Fondos de Pensiones por inversiones en fondos extranjeros y títulos representativos de índices financieros como porcentaje de la inversión en los fondos extranjeros y títulos.



Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por la Superintendencia de Pensiones.
 * La información proporcionada por la Superintendencia de Pensiones mantiene registros actualizados hasta este trimestre.

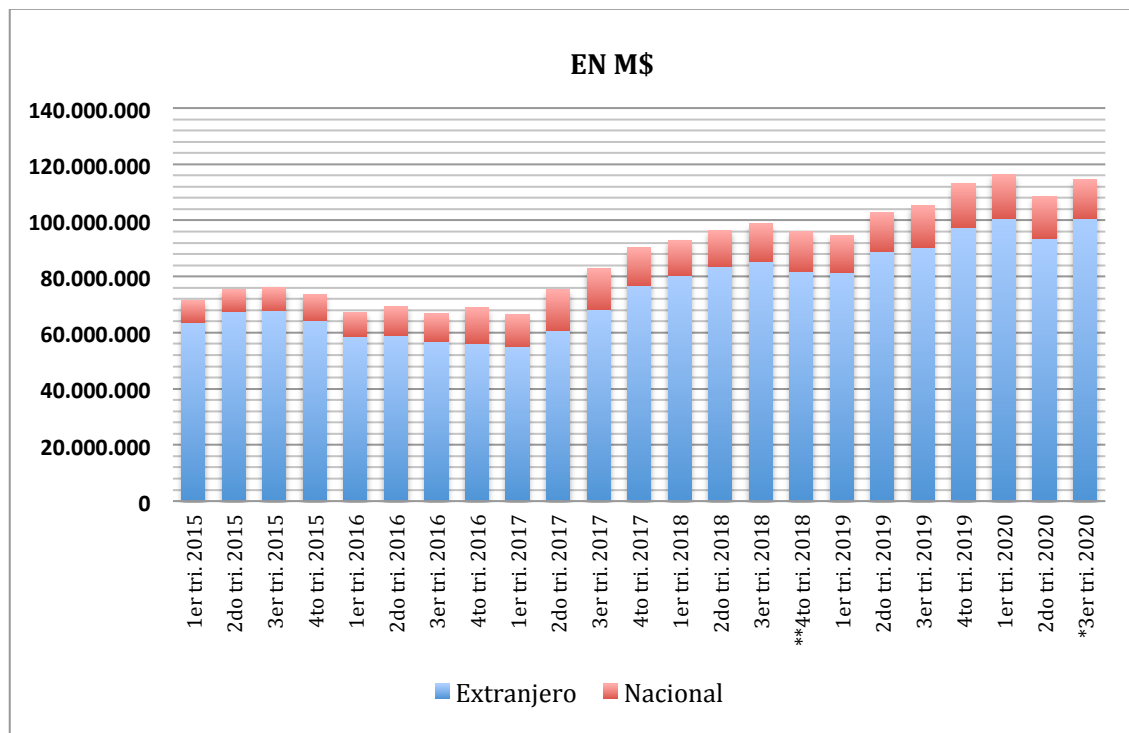
Del gráfico N° 2 se desprende lo siguiente:

- Este gráfico representa la evolución de las comisiones pagadas por los fondos de pensiones por inversiones en fondos extranjeros y títulos

representativos de índices financieros como porcentaje de la inversión en los fondos extranjeros y títulos en el periodo comprendido entre el primer trimestre de 2015 y tercer trimestre de 2020.

- El segundo y tercer trimestre de 2018 lo pagado por fondos de pensiones por inversiones en fondos extranjeros y títulos representativos de índices financieros (gráfico N° 1) equivalieron al 0,66% del valor de la inversión total en fondos extranjeros y títulos representativos de índices financieros.
- Estos porcentajes fueron similares para el periodo comprendido entre el cuarto trimestre del 2015 y cuarto trimestre de 2016 con un 0,58% lo que permiten concluir que no hubo fluctuaciones durante el año 2016.
- En el primer trimestre de 2017 las comisiones pagadas por este concepto representaron el 0,56% de la inversión en los fondos extranjeros. A su vez, el tercer trimestre de 2020 representó el 0,61%.
- Existe una tendencia a la estabilización de los porcentajes invertidos sobre esta materia entre el primer trimestre de 2015 y segundo trimestre de 2017 en torno al 0,58% a excepción del tercer trimestre de 2015 cuyo porcentaje se eleva a 0,60%.
- Desde el tercer trimestre de 2017 se aprecia una subida sostenida en cuanto a los porcentajes que representan los pagos de estas comisiones en la inversión extranjera pasando de un 0,61% a 0,62% en el cuarto trimestre de ese año y 0,64% durante el primer trimestre de 2018, estabilizándose en 0,66% en el segundo y tercer trimestre para descender levemente al cuarto trimestre a un 0,65%. Luego el primer trimestre de 2019 desciende a 0,62% para luego elevarse y estabilizarse en torno a 0,63% durante el segundo y tercer trimestre de 2019. Sin embargo, el cuarto trimestre de ese año disminuye abruptamente a 0,59% para nuevamente aumentar el primer trimestre de 2020 a 0,63%. El segundo trimestre de ese año baja considerablemente a 0,58% para finalmente repuntar a 0,61% el tercer trimestre.

Gráfico N° 3: Comisiones pagadas por los Fondos de Pensiones por inversiones en fondos extranjeros y nacionales, títulos representativos de índices financieros y capital de deuda privada extranjera.



Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por la Superintendencia de Pensiones.

* La información proporcionada por la Superintendencia de Pensiones mantiene registros actualizados hasta este trimestre.

** Desde este trimestre se comienzan a incluir las comisiones pagadas por los Fondos de Pensiones por inversiones en vehículos de capital y deuda privada extranjera.

Del gráfico N° 3 se observa lo siguiente:

- Este gráfico representa la evolución de las comisiones pagadas por los fondos de pensiones tanto por inversiones en fondos extranjeros y nacionales, títulos representativos de índices financieros y capital y deuda privada extranjera durante el periodo comprendido entre el primer trimestre de 2015 y tercer trimestre de 2020.
- Se aprecia que durante el primer trimestre de 2015 los fondos de pensiones pagaron el menor monto en comisiones producto de las inversiones en fondos nacionales con un valor aproximado de M\$7.824 millones (10,93% del total pagado) cifra muy inferior a las comisiones pagadas por los fondos de pensiones en cuotas de fondos mutuos e inversión extranjera cuyo monto alcanzó los M\$63.746 millones (89,07%), totalizando M\$71.570 millones si se consideran ambos ítems.

- Durante el primer trimestre de 2017 se pagó la menor cantidad de comisiones por inversión en fondos extranjeros con un total de M\$54.919 millones (82,81%) y a su vez M\$11.400 millones (17,19%) por inversión en fondos nacionales contabilizando un total de M\$66.319 millones.
- El primer trimestre de 2020 se desembolsó la mayor cantidad de dinero por las comisiones pagadas tanto en fondos de inversión extranjera M\$100.720 millones (86,45%) como nacional M\$15.785 millones (13,55%) que en conjunto sumaron M\$116.505 millones.
- Desde el segundo trimestre de 2017 se comienza a apreciar una tendencia al aumento en el pago de ambas comisiones desde los M\$60.665 millones (80,16%) desembolsados en el extranjero y M\$14.536 millones (19,33%) en Chile. Luego, el tercer trimestre de ese año se amplía a M\$68.251 millones (82,36%) pagados afuera y M\$14.620 millones (17,64%) aportados en nuestro país. Finalmente, el cuarto trimestre aumenta a M\$76.754 millones (85,09%) pagados en el exterior, sin embargo, disminuyen los montos pagados en el territorio nacional a M\$13.446 millones (14,91%).
- Las mayores cifras pagadas por este ámbito se concentran a partir del segundo trimestre de 2019 con montos cercanos a los M\$88.810 millones (86,35%) y M\$ 14.043 millones (13,65%) pagados en el territorio extranjero y nacional respectivamente. Posteriormente, el tercer trimestre de ese año se desembolsan M\$90.460 millones (86,01%) fuera de nuestras fronteras y M\$14.715 millones (13,99%) en nuestro país. Para finalizar, el cuarto trimestre de 2019 se realizan pagos en el exterior por montos que alcanzaron los M\$97.435 millones (86,45%) e internamente cifras cercanas a los M\$15.532 millones (13,55%).
- Desmenuzando anualmente las cifras podemos afirmar que durante el año 2015 se pagaron más de M\$263.409 millones por comisiones a causa de inversiones realizadas en fondos extranjeros y títulos representativos de índices financieros, mientras que en nuestro país se hicieron aportes cercanos a los M\$33.299 millones por las comisiones pagadas debido a inversiones efectuadas en fondos nacionales. En conjunto sumaron más de M\$296.000 millones.
- Durante 2016 se desembolsaron más de M\$272.000 millones que se distribuyeron M\$230.892 millones en comisiones por inversión en fondos extranjeros y M\$41.342 millones por la misma razón, pero en fondos nacionales. Por su parte en 2017 ese monto llegó a un total de

M\$314.591 millones, el cual fue aportado en M\$260.589 millones al extranjero y M\$54.002 en Chile.

- En el año 2018 se pagaron más de M\$330.000 millones por comisiones en fondos extranjeros mientras que en nuestro país se hicieron contribuciones cercanas a los M\$53.000 millones. En total sumaron más de M\$383.000 millones.
- Durante los cuatro trimestres de 2019 se abonaron montos superiores a los M\$358.000 millones en el extranjero mientras que en nuestro territorio esa suma alcanzó los M\$57.434 millones por estas comisiones. Ambas totalizaron aproximadamente M\$415.434 millones convirtiéndose el año en que más se pagaron comisiones tanto por inversión en fondos extranjeros como nacionales. Cabe recordar que dentro de estas cifras se incluyeron las comisiones pagadas por la inversión de los fondos de pensiones en vehículos de capital y deuda privada extranjera.
- Adicionalmente, la suma de los tres trimestres de 2020 arroja un aporte total de M\$339.770 millones con motivo de las comisiones pagadas por los fondos de pensiones a causa de las inversiones realizadas en fondos extranjeros y nacionales y otras inversiones en general.
- Finalmente, el total pagado por los fondos de pensiones producto de las comisiones por inversiones realizadas en fondos extranjeros y nacionales, títulos representativos de índices financieros y capital de deuda privada extranjera durante los cinco años analizados ascienden a la suma de M\$2.023.122.000 millones. De ellos, M\$1.738.953.000²⁸³ millones corresponden a pagos realizados en el extranjero y M\$284.169.000 millones representan los desembolsos efectuados en nuestro país.

4.8.- LAS COMISIONES DE INTERMEDIACIÓN EN EL CENTRO DEL DEBATE.

Las comisiones de intermediación son uno de los temas que se encuentran en el ojo del huracán. A tal punto que han sido el centro del debate de diversos concilios relativos a como diseñar un sistema de pensiones que se ajuste a la realidad nacional. De hecho una de las propuestas de la Comisión Bravo fue

²⁸³ Desde el cuarto trimestre de 2018 se incluyen las comisiones pagadas por los fondos de pensiones por inversiones en vehículos de capital y deuda privada extranjera que en conjunto suman M\$24.262.376 millones.

establecer que las comisiones de intermediación de las inversiones fueran enteramente asumidas por las AFP y no por afiliados para así reducir las comisiones totales y hacer más transparente su costo²⁸⁴. Sin embargo, esta propuesta no concitó el apoyo de todos los integrantes de dicha comisión toda vez que de los veinticuatro miembros que participaron en esa instancia, trece votaron a favor, siete en contra y cuatro se mantuvieron al margen. Entre quienes apoyaron la medida prevaleció la idea de que estas comisiones, al ser consideradas como costos de administración asumidas por las AFP, incrementarían la transparencia de las comisiones pagadas por los afiliados además se reducirían las comisiones totales y en definitiva, aumentarían las pensiones. Por otro lado, quienes se opusieron a la propuesta estimaron que la idea de traspasar estas comisiones a las administradoras traería como efecto el desincentivo a la inversión y optarían por vehículos de inversión de menor costo²⁸⁵. Sin perjuicio de lo anterior, en agosto de 2016 la Presidenta de la República anunció que se modificarían las comisiones de intermediación a intermediarios locales e internacionales para invertir los ahorros de los trabajadores. Sin embargo, esta idea causó polémica toda vez que posteriormente este planteamiento quedó absolutamente descartado, argumentando el Ministro de Hacienda de la época –Rodrigo Valdés– que la mandataria no tenía toda la información para dimensionar el efecto de una medida de ese tipo. Así las cosas, el ex Ministro Valdés sostuvo que: “*en reuniones con técnicos se dieron cuenta que esta solución podría afectar la rentabilidad de los fondos*”. El ex secretario de Estado tuvo que reconocer que no habían hecho los cálculos necesarios para confirmar que devolver parte de las comisiones era una medida en principio acertada, sin embargo, en conversaciones posteriores con los técnicos –Banco Central, Superintendencia de Pensiones, entre otros– se percataron de que no era positivo ya que produciría un 1% menos de rentabilidad promedio. Es más, “*al aplicar una medida como la propuesta las gestoras privadas [...] tendrían que invertir en fondos que generarían menor rentabilidad*”²⁸⁶, sostuvo.

²⁸⁴ Informe final de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015) Op. Cit. Pág. 129.

²⁸⁵ Pensiones y el punto ciego de las “Comisiones Fantasma”. (2018). Revista de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado.

²⁸⁶ Gobierno confirma que echó pie atrás en devolución de comisiones de AFP en caso de caída de rentabilidad de los fondos. El Mostrador Mercados. (2017). En detalle: <https://www.elmostrador.cl/mercados/2017/08/14/gobierno-confirma-que-echo-pie-atras-en-devolucion-de-comisiones-de-afp-en-caso-de-caida-en-rentabilidad-de-los-fondos/>

Al fragor del debate han existido cuestionamientos a la forma en que estas comisiones son financiadas por los afiliados. Según Marco Kremerman, director de la Fundación Sol, estos pagos si bien son legales desde el punto de vista de la legitimidad de la industria, hay una explicación mayor que dar al respecto, más allá de señalar que los intermediarios cobran por su servicio, *“aquí hay un elemento clave que es porqué no se traspasa a las AFP el riesgo de esas inversiones en vez de asumirlas el cotizante”*. Según él, *“se trata de una doble comisión en el sentido de que contempla la comisión obligatoria del 10% y además la relativa a la de intermediación”*. Por otro lado, la asociación de AFP responde que estas comisiones son clave para tener los mejores *brokers* locales e internacionales. En ese sentido, Roberto Fuentes ex gerente de estudio del gremio, señala que: *“no solo las comisiones de intermediación están autorizadas por la ley, sino que también los montos máximos son regulados por la Superintendencia de Pensiones”*. Adicionalmente asevera que, *“estas comisiones son una modalidad muy utilizada en el mundo y, en efecto, el Estado chileno también las paga. La evidencia internacional muestra que las comisiones de intermediación de cargo de planes de pensiones son una práctica habitual para acceder a costos razonables a carteras diversificadas internacionalmente”*, asimismo esgrime que, *“en todo el mundo la administración de los fondos de pensión, endowments y fondos soberanos, operan de la misma manera y se deducen del valor cuota”*. Según sus palabras, *“no existe sistema de pensiones en el mundo en que se separe el beneficiario de la rentabilidad del que asume el costo de la inversión, es más los fondos soberanos del Estado de Chile, se invierten usando esta misma práctica”*²⁸⁷.

Con el propósito de establecer una nueva regulación de las comisiones que cobran las AFP, un nuevo instrumento de educación previsional, mayores facultades de fiscalización para la Superintendencia de Pensiones y nuevas obligaciones de información para las administradoras de fondos de pensiones el gobierno presentó un proyecto de ley cuyo objetivo pretende aumentar la transparencia del sistema de AFP. En ese sentido, propone una nueva política de regulación de comisiones que pueden cobrar estas instituciones y la eliminación de las comisiones de intermediación por inversiones en fondos

²⁸⁷ “Comisiones fantasmas” de las AFP: los millonarios pagos a fondos extranjeros que desaparecieron de la agenda. (2018). El Mostrador Mercados. En detalle: <https://www.elmostrador.cl/mercados/2018/05/29/comisiones-fantasma-afp/>

mutuos nacionales, además la modificación de los criterios en la selección de administradores de activos²⁸⁸. En lo medular se exige a las AFP y a las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión incluir información sobre las comisiones de intermediación con cargo a los fondos en su cuenta anual, en las cartolas cuatrimestrales que se envíen periódicamente a los afiliados y en su sitio web. La información deberá contener aquella correspondiente a la entidad informante, como las comisiones de las otras administradoras de la industria. Además, esta información deberá remitirse a la Comisión de Usuarios. En lo relativo a la política de solución de conflictos de interés, se le exigirá a las administradoras señalar expresamente cuales son los criterios de selección de los administradores activos. Adicionalmente, incorpora la distribución de las utilidades entre los afiliados a una AFP, el ofrecimiento de comisiones diferenciadas según permanencia y tamaño del grupo que se incorpora al plan y la devolución de hasta un 20% de las comisiones cobradas a los afiliados cuando alguna AFP tenga una rentabilidad negativa inferior a la de un portafolio de referencia²⁸⁹.

No obstante lo anterior, las propuestas de este proyecto de ley han generado diversas reacciones principalmente en lo relativo a la modificación de las comisiones de intermediación. En ese contexto, quienes apoyan la medida ven los beneficios que ella podría ocasionar dado que, según Gino Lorenzini, *“las comisiones de intermediación han afectado en 15 años en casi 10% a la rentabilidad de los fondos por el hecho de estar pagando a los intermediarios extranjeros”*. Continúa, *“a la AFP se le paga para que ella tenga este tipo de inversiones y elija sus activos y no para que otros lo estén haciendo”*. Por otro lado, Víctor Salas economista de la Universidad de Santiago agrega que, *“van a cambiar sustancialmente las AFP ya que el costo de las comisiones ocultas, que se les pagan a quienes manejan los recursos, son de costo de los trabajadores; ahora podrá ser asumido por las administradoras, por lo que el negocio ya no va a tener esos US\$58 mil millones de utilidades al año”*. En las antípodas Rodrigo Pérez Mackenna afirma que a través de estas comisiones

²⁸⁸ Los 5 ejes de la reforma a las pensiones. En detalle: <https://www.gob.cl/reformapensiones/>

²⁸⁹ Cámara de diputadas y diputados. Proyecto de Ley que mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica. En detalle: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=12718&prmBoletin=12212-13>

“se buscó incentivar la inversión en el extranjero y su existencia ha sido una gran contribución. Hoy tenemos prácticamente un 45% de los fondos invertidos en mercados extranjeros. (Aquí) No hay nada oculto, está todo extremadamente regulado, se informa trimestralmente a la Superintendencia de Pensiones, hay una serie de límites a los gastos”. En esa misma dirección, Mónica Titze, socia de BeReady sostiene que, *“si las AFP asumen estos costos, lo lógico sería que buscaran intermediarios más baratos, que no necesariamente serían los mejores para lograr una mayor rentabilidad para los fondos, que es el fin último”*²⁹⁰. El debate se encuentra abierto y si bien existen posturas en ambas direcciones los esfuerzos deben concentrarse en realizar cambios al sistema de pensiones que permitan enfrentar los desafíos de un país en constante evolución.

4.9.- MODIFICACIONES AL DECRETO LEY 3.500 EN LO RELATIVO A LAS COMISIONES DE INTERMEDIACIÓN EN VIRTUD DEL PROYECTO DE REFORMA A LAS PENSIONES.

El proyecto de ley promovido por el gobierno tiene cinco pilares fundamentales que buscan expandir y fortalecer el pilar solidario, crear un nuevo sistema contributivo, establecer una garantía de pensión mínima, un subsidio y seguro de dependencia severa y el aumento de la competencia y nuevas regulaciones para las AFP. En este último punto centraremos las principales modificaciones que se realizarán al Decreto Ley 3.500 de 1980 en lo concerniente a las comisiones de intermediación:

Artículo 2.- Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto ley N° 3.500 de 1980, que establece Nuevo Sistema de Pensiones:

- El numeral 9 de este proyecto contempla la siguiente enmienda:

Incorpórase el siguiente artículo 17 quáter, nuevo:

“Artículo 17 quáter.- La incorporación a los planes de ahorro complementario para pensión podrá ser individual o grupal. Los afiliados actuando en conjunto, a través de grupos organizados para este efecto, podrán acordar con las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión en el plazo de permanencia en el plan, el que en todo caso no podrá superar los 60 meses, el

²⁹⁰ Los beneficios y riesgos de la propuesta de reforma a las pensiones. Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica de Chile. En detalle: <http://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/17691-profesor-hugo-cifuentes-los-beneficios-y-riesgos-de-la-propuesta-de-reforma-a-las-pensiones>

nivel de comisiones y, además servicios relacionados con el ámbito de la seguridad social, en este último caso, previa autorización de la Superintendencia de Pensiones.

Los planes que se ofrezcan a grupos de afiliados podrán contemplar un Comité de Vigilancia, conformado por representantes del colectivo que se haya afiliado, el que deberá verificar el cumplimiento de las políticas de inversión, cobro de comisiones, prestación de servicios y cualquier otro aspecto relacionado con el plan, según se defina en su reglamento interno.

Se entenderá por reglamento interno, el conjunto ordenado de reglas y normas que establece los derechos, obligaciones y políticas respecto de las Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión, los recursos administrados y los afiliados al plan.

Los recursos mantenidos en planes de ahorro complementario para pensión deberán ser invertidos en los mismos instrumentos, operaciones y contratos autorizados en el inciso segundo del artículo 45 y no podrán ser invertidos en títulos emitidos o garantizados por el administrador de los recursos ni por sus personas relacionadas, ni en aquellos títulos a que se refiere el inciso primero del artículo 45 bis. Dichos recursos serán inembargables, sin perjuicio que podrán entregarse en garantía en las Cámaras de Compensación y entidades de contraparte central, solo con el objeto de dar cumplimiento a obligaciones emanadas de operaciones con instrumentos derivados.

Los recursos acumulados en los planes de ahorro complementario para pensión deberán ser transferidos a la Administradora de Fondos de Pensiones en la que el afiliado se encuentre incorporado al momento en que se pensione o fallezca, sin costo para aquél. Estos recursos serán considerados para el cálculo del aporte adicional a que se refiere el artículo 53 y para el cálculo de la pensión autofinanciada de referencia de la Ley N° 20.255.”

• El numeral 33 de este proyecto contempla la siguiente enmienda:

Agrégase en el artículo 31, a continuación del inciso tercero, el siguiente inciso cuarto, nuevo, pasando el actual inciso cuarto a ser inciso quinto:

“Asimismo, la Administradora deberá enviar al afiliado información sobre las comisiones a que se refiere el inciso sexto y séptimo del artículo 45 bis, en la forma y para los periodos que determine la Superintendencia.”

• El numeral 37 de este proyecto contempla la siguiente enmienda:

Modifícase el artículo 45 bis de acuerdo a lo siguiente:

- a) *Intercalase en el inciso primero, entre las expresiones “Administradoras de Fondos de Pensiones,” y “de Compañías de Seguros”, la expresión “de Administradoras de Ahorro Complementario para Pensión,”.*
- b) *Reemplazase la segunda oración del inciso octavo del artículo 45 bis, por la siguiente:*

“Asimismo, las Administradoras deberán incorporar en su cuenta anual información sobre las comisiones efectivamente pagadas por cada uno de sus Fondos de Pensiones durante el periodo. Esta información será remitida a la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y publicada en su sitio web, de acuerdo a lo que establezca una norma de carácter general de la Superintendencia.”

- El numeral 39 de este proyecto contempla la siguiente enmienda:

Agregase en el numeral i. del inciso cuarto del artículo 50, a continuación del punto y coma, que pasa a ser punto seguido, la siguiente oración:

“Además, deberá señalar expresamente los criterios de selección de los administradores de activos a que se refieren los incisos sexto y séptimo del artículo 45 bis, incluyendo la capacidad y experiencia que exigirá al equipo de gestores;”.

- El numeral 68 de este proyecto contempla la siguiente enmienda:

Reemplazase la letra d) del artículo 157, por la siguiente:

“d) Designación y criterios para la selección de los administradores de activos, a que se refieren los incisos sexto y séptimo del artículo 45 bis, y el tratamiento de eventuales conflictos de interés entre la Administradora y los citados administradores de activos;”.

CONCLUSIONES.

El surgimiento y desarrollo de la protección social en Chile a principios del siglo XX estuvo caracterizada por un Estado que concentró gran parte de sus esfuerzos en diseñar un sistema que mejorara la calidad de vida, no solo de los trabajadores, sino de la población en general que vivía en lamentables condiciones socioeconómicas producto del hacinamiento y la migración del campo a la ciudad.

En ese contexto, se dictaron las primeras leyes sociales tendientes a proteger a los trabajadores que hasta ese entonces estaban desprovistos de toda protección social. Sin embargo, la primera aproximación previsional estuvo encarnado por la creación de la Caja de Empleados Ferroviarios a pesar de que, hasta esa fecha, materias como pensiones de jubilación fueron asumidas por las mutuales y organizaciones de socorros creadas por los mismos trabajadores.

Esta realidad se mantuvo hasta el primer cuarto de siglo en donde surgieron formalmente las primeras Cajas de Previsión representadas por la del Seguro Obrero Obligatorio y la de Previsión de Empleados Particulares. Dicho antecedente sembró la semilla que dio nacimiento a un sistema de protección social que, si bien partió muy tímidamente, es decir, sin una política pública sistémica ni unitaria por parte del Estado, otorgó beneficios sectoriales a quienes estuvieren asociados en razón de una actividad o profesión, y además, motivó a los gobiernos a constituir la seguridad social como respuesta a los periodos de necesidad asociados a la vejez, enfermedades y a la indefensión de la familia ante casos de incapacidad laboral o muerte de los trabajadores.

En este escenario, posteriormente el sistema se fue consolidando de manera tal que ofreció beneficios a quienes eran parte de su financiamiento, sin embargo, excluyó a un porcentaje importante de la población representado por campesinos, mujeres y niños. De allí que, para suplir este déficit comenzaron a surgir instituciones de origen fiscal y semifiscal mediante las cuales el Estado, la sociedad y los propios beneficiarios procuraron la atención y satisfacción de las diversas contingencias. De este modo, hacia la primera mitad del siglo XX el sistema se encontraba definitivamente instaurado bajo la modalidad de Cajas cuyo mecanismo de funcionamiento otorgaba prestaciones de diversa índole

contemplando diferentes requisitos para acceder a las garantías previsionales. No obstante, este régimen de pensiones tenía la particularidad de ser discriminatorio y excesivamente oneroso. En efecto, coexistían una serie de prebendas y privilegios asignados en función del poder de presión de distintos grupos de trabajadores sin que existiera relación entre los aportes realizados y los beneficios obtenidos. Adicionalmente, estaba compuesto por una multiplicidad de regímenes previsionales todos ellos agrupados en un enjambre de cuerpos jurídicos que trajo consigo el indefectible desgaste del sistema de reparto, aumentando las diferencias e inequidades en torno a la cobertura y la asignación de prestaciones entre los distintos grupos ocupacionales.

A lo anterior se agrega el aumento en las expectativas de vida que hicieron que el sistema se obligara a financiar las pensiones de una masa de trabajadores pasivos cada vez más grande versus un reducido grupo de trabajadores activos que no crecía en la misma proporción. Si bien, al principio este desequilibrio pudo ser controlado, con el paso del tiempo se hizo inmanejable a tal punto que provocó el estrangulamiento del sistema. Más pronto que tarde, comenzaron a escucharse voces que pedían cambiar este régimen. Así pues, presidentes de distintas tendencias políticas manifestaron sus críticas a la vigencia del mismo proponiendo implementar un mecanismo justo y eficiente, aún cuando bajo sus respectivas administraciones no fueron capaces de modificar. Sin perjuicio de ello, la opción de reemplazar el sistema de reparto por uno de capitalización individual no fue evaluado sino hasta 1974 con las ideas plasmadas en el Ladrillo para que, luego de sucesivos intentos asentados en diferentes ensayos documentos y compendios, la doctrina económica de los promotores del libre mercado se materializara con la publicación del Decreto Ley 3.500 de 1980 en que se adoptó en Chile un nuevo sistema de pensiones, rompiendo en forma radical con la realidad existente hasta esa fecha y en definitiva, reemplazando el sistema de reparto por uno de capitalización individual. Este sistema, pionero en el mundo, contempló la creación de cuentas individuales de propiedad de cada trabajador en la que se acumularían todas las contribuciones generadas durante su vida laboral cuya gestión quedaría en manos de sociedades anónimas que se les denominó AFP y que tendrían por misión específica administrar las cuentas de cada uno de sus afiliados.

Con el transcurso de los años se fueron realizando diversas modificaciones tanto durante la vigencia del Gobierno Militar como los sucesivos Gobiernos de

la Concertación hasta la gran reforma de 2008 que, acogiendo las propuestas formuladas por la Comisión Marcel, aumentó la cobertura previsional entre otras materias. Estas adecuaciones lejos de socavar las bases del sistema lo fueron consolidando, permitiendo mayores niveles de libertad tanto respecto de las administradoras en lo relativo a la diversificación de las inversiones como de los cotizantes quienes pudieron asumir el nivel de riesgo en las distintas carteras que se crearon al efecto. En ese sentido, la reforma previsional fue una respuesta integral y coherente a varios problemas que la sociedad y la economía chilena venían arrastrando desde hace años.

Sin embargo, nuestro sistema de pensiones desde hace tiempo se encuentra en la mira al vincular el problema de las pensiones con las expectativas prometidas desde su implementación y el impacto en el deterioro de la calidad de vida durante la vejez. Aún cuando muchas de las críticas que puedan formularse sean justificadas, no por ello es cierto todo lo que se diga al respecto. Así pues, diferentes mitos –cual verdad única e incontestable– comenzaron a circular por distintos canales digitales, redes sociales y medios de comunicación en general, aportando un ingrediente al descrédito de este régimen. En ese contexto, uno de los propósitos de esta investigación fue aclarar y precisar la veracidad de esas afirmaciones desvirtuando, con información empírica, la inexactitud de ellos concluyendo ex ante, que las aseveraciones formuladas sobre el título de este trabajo son el reflejo de narraciones que se cuentan con pretensión de verdad, pero que se van desvaneciendo a medida que comprobamos su real precisión.

En base a lo anterior, demostramos que las pensiones no se calculan hasta los 110 años, sino lo que se hace en definitiva, es incorporar un factor de probabilidad que considera los 110 años como edad tope, mas no significa que ellas se calculen proyectando que todas las personas viviremos más de un siglo, por consiguiente, sostener lo contrario refleja la distorsión que se hace de un tema tan delicado como es la edad de jubilación. Del mismo modo, evidenciamos que los fondos acumulados por el cotizante después de su fallecimiento, pasan a sus beneficiarios y en caso que no los tuviere, los dineros depositados en su cuenta de capitalización individual se incorporan a la masa de bienes del difunto constituyendo herencia. De igual forma, hay quienes atribuyen la responsabilidad de las bajas pensiones a las AFP, sin embargo, desarrollamos profundamente ese mito, analizamos sus causas y verificamos que existe una multiplicidad de factores que intervienen al momento de

establecer su monto final, pese a que no todos se relacionan con el desempeño de las AFP. En efecto, el aumento en la esperanza de vida, el porcentaje de cotización que realizan los trabajadores, lagunas previsionales y los recientes retiros de fondos son elementos que contribuyen y contribuirán al bajo monto de las jubilaciones.

En relación con el mito que se creó en torno a las comisiones de intermediación o popularmente llamadas “fantasmas”, tal como lo revelamos en el capítulo cuarto de este documento, comprobamos que los fondos de pensiones fueron autorizados a invertir fuera del país desde 1994, en consecuencia, estos gastos de administración de vehículos de inversión son autorizados, no desde 2002 como algunos señalan, sino desde antes. Es precisamente en virtud de la Ley N° 19.795 de ese año, que se les reguló estableciendo una serie de barreras. En cuanto a la regulación, se encuentran preceptuadas en el artículo 45 bis del Decreto Ley 3.500, adicionalmente se le encomendó a la Superintendencia de Pensiones la obligación de regular el porcentaje máximo que pueden pagar las AFP a los organismos extranjeros por administrar los recursos de los fondos de pensiones que se invierten en esas carteras e informar trimestralmente las comisiones pagadas por los fondos de pensiones y por las administradoras en este tipo de inversiones. En relación a este punto, se han pagado por concepto de comisiones por inversiones en fondos extranjeros y títulos representativos de índices financieros, entre 2015 y el tercer trimestre de 2020, M\$1.714.690.624 millones lo que representa en promedio un 0,60% de las comisiones pagadas por los fondos de pensiones por la inversión en los fondos extranjeros y títulos de índices financieros. Al desglosar las cifras, visualizamos que M\$1.738.953.000 millones corresponden a pagos realizados en el extranjero y M\$284.169.000 millones realizados en nuestro país, lo que en definitiva arroja una suma global de M\$2.023.122.000 millones.

Es una cifra claramente alarmante, de ahí que las comisiones de intermediación se encuentran en el centro del debate junto a propuestas tendientes a modificar su estructura y sean las AFP, en definitiva, quienes asuman enteramente este costo, sin embargo, creemos que no es la dirección correcta puesto que de ocurrir provocaría el desincentivo a la inversión optando las administradoras por vehículos de inversión de menor valor afectando la rentabilidad de los fondos. No cabe duda acerca de la legalidad de estos pagos, como quedó demostrado, se encuentran regulados y establecidos en virtud de

un interesante engranaje jurídico, sin embargo, estamos conscientes que deben realizarse modificaciones tendientes a hacer estos cobros más transparentes, en razón de aquello, creemos que es acertada la reforma a las pensiones presentada por el gobierno en el sentido de entregar al afiliado herramientas que permitan mayor información sobre las comisiones de intermediación como asimismo incorporar en su cuenta anual informes sobre los montos efectivamente pagados por cada fondo durante un periodo determinado. Por lo anteriormente expuesto, no creemos que estas comisiones tengan la calidad de fantasmas, puesto que según la Real Academia Española, fantasma es todo “*aquello que es inexistente o falso*” sin embargo, ha quedado demostrado por medio de la redacción de este trabajo, que estas comisiones son publicadas trimestralmente por la Superintendencia de Pensiones lo que asegura transparencia y veracidad, considera límites máximos que son fijados por la ley, de modo que no depende de la arbitrariedad de cada AFP, y finalmente, son pagadas desde los fondos de pensiones por las inversiones efectuadas en el extranjero a través de los fondos mutuos o fondos de inversión y se traducen en rentabilidad.

Sin perjuicio de lo anterior, creemos que quedan desafíos pendientes, en ese sentido apostamos por una modificación al ente regulador con el objeto de que se permita a las administradoras incorporar todos los costos relevantes asociados a las comisiones transparentando para el cotizante el monto real de estar en una AFP respecto de otra y dotar a la población, por la vía más eficaz posible, de una educación previsional que evite, tanto a los actuales como futuros pensionados, caer en caricaturas o ser víctimas de mitos sin fundamentos –como varios de los que derribamos en la elaboración de este trabajo- y que tienden a desviar el foco de lo que verdaderamente hay que aumentar; el monto de las pensiones.

BIBLIOGRAFÍA

REFERENCIAS CLÁSICAS

- ALESSANDRI PALMA, Arturo. (1967). *Recuerdos de gobierno*. Tomo I. Administración 1920-1925. Editorial Nascimento. Santiago. Chile
- ARELLANO, José Pablo. (1988). *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*
- ARENAS DE MESA, Alberto. (2000). *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*. CEPAL. Santiago. Chile.
- BORZUTZKY, Silvia. (2002). *Conexiones vitales. Política, seguridad social y desigualdad en Chile*. EE.UU., Universidad de Notre Dame.
- CAMPOS MENENDEZ, Alfonso. (1941). *Hacia una política preventiva de los seguros sociales*. Santiago. Chile
- CRUZ-COKE, Eduardo & DE VIADO, Manuel. (1940). *Experiencia de la ley de medicina preventiva y lo que representa para la medicina social*. Revista Médica de Chile.
- DE CASTRO, Sergio. *El Ladrillo. Bases de la política económica del Gobierno Militar chileno*. Centro de Estudios Públicos. Santiago. Chile.
- LABORDE DURONEA, Miguel. (2002). *Medicina chilena en el siglo XX. Reseña histórica*. Editorial de la Corporación Farmacéutica Recalcine.
- LARRAÍN, Felipe & VERGARA, Rodrigo. (2000). *La transformación económica de Chile. Capítulo 11, la reforma a las pensiones*. Centro de Estudios Públicos. Santiago. Chile.
- MACÍAS, Osvaldo. (2016). *Nuevas tablas de mortalidad del sistema de pensiones comisión de familia y adulto mayor*. Santiago. Chile
- OBANDO CAMINO, Iván. (2012). *El derecho a la seguridad social en el constitucionalismo chileno: Un continente en busca de su contenido*. Estudios constitucionales. Vol. 10. N°1. Santiago.

- PIÑERA ECHENIQUE, José. (1991). *El cascabel al gato. La batalla por la reforma previsional*. Editorial Zig-Zag. Santiago. Chile.
- POBLETE TRONCOSO, Miguel. (1924). *Legislación Social Obrera Chilena: Recopilación de Leyes y disposiciones vigentes sobre el Trabajo y la Previsión Social*. Imprenta Santiago. Santiago. Chile.
- TAPIA OLMOS, Julio. (2015). *Revisión histórica y legislativa del derecho a la salud en Chile*. Santiago. Chile.
- UTHOFF, Andras. (2001). *La reforma del sistema de pensiones y su impacto en el mercado de capitales*. Capítulo 7. Editorial LOM. CEPAL. Santiago. Chile.
- VARGAS FAULBAUM, Luis Hernán. (2018). *Reformas del Sistema de Pensiones en Chile (1952-2008)*. Santiago. Naciones Unidad – CEPAL.
- VON GERSDORFF, Herman. (1984). *El sistema previsional chileno durante los diez últimos años*.
- YAÑEZ ANDRADE, Juan Carlos. (2016). *¿El estado versus la familia?, dos actores en la constitución de las políticas sociales en Chile, 1900-1950*. Universidad de Valparaíso.

TEXTOS LEGALES

- Constitución Política de la República de Chile de 1925
- Decreto Ley 869
- Decreto Ley 2.448
- Decreto Ley 3.500
- Decreto Ley 3.502
- Ley 4.054
- Ley 6.174
- Ley 10.383
- Ley 10.475
- Ley 16.625
- Ley 18.225
- Ley 18.689
- Ley 19.010
- Ley 19.631
- Ley 19.795
- Ley 19.934

- Ley 20.255
- Ley 21.295

FUENTES DE INTERNET

- <https://www.spensiones.cl/>
- <http://www.memoriachilena.gob.cl>
- <https://www.bcn.cl>
- <https://newmedia.ufm.edu>
- <https://prensa.presidencia.cl>
- <http://www.fundacionfuturo.cl>
- <http://www.ochisap.cl/>
- <https://www.ciedess.cl/>
- <https://cl.boell.org>
- <https://www.previsionsocial.gob.cl>
- <https://www.ipsos.com>
- <http://derecho.uc.cl>
- <https://www.ine.cl>
- <http://www.fiapinternacional.org>
- <https://www.jubilaciondefuturo.es>
- <https://www.tributariolaboral.cl>
- <https://www.aafp.cl>
- <https://www.senado.cl>
- <https://www.camara.cl>
- <https://www.gob.cl/reformapensiones>
- <https://www.elmostrador.cl/>
- <https://www.cooperativa.cl>
- <http://www.economiaynegocios.cl>
- <https://www.laverdad.es>
- <https://www.emol.com>
- <https://www.afpcapital.cl>
- <https://www.latercera.com>