

# **PROPUESTAS PROGRESISTAS PARA TRANSITAR A UN NUEVO SISTEMA DE PENSIONES**



## 1. La necesidad de un cambio

Chile vive hoy una pandemia sanitaria inédita que, junto con las medidas de contención, se ha traducido en enormes dolores para las familias chilenas y en una profunda caída de la economía. Así, el IMACEC ha llegado a su peor registro histórico, cayendo en un  $-15,3\%$  y arrastrando al  $75\%$  de las familias que han perdido todo o una gran parte de los recursos propios. Además, no existe con certeza un horizonte de recuperación, desatándose así una gran crisis social, solamente comparable a la acontecida en 1982, con proliferación de ollas comunes y comités de cesantes.

En toda esta situación ha existido un Estado que ha actuado con tardanza en los tiempos de crisis, con insuficiencia en los aportes y con baja cobertura. Pensamos que, pasados cinco meses desde el inicio de la pandemia, ya no es posible calificar la conducta del Gobierno de errores de diagnóstico o desconocimiento de la realidad social de las familias chilenas. **Es más bien una política pensada y dirigida al salvataje de los grandes grupos empresariales, con la esperanza que sean ellos los que reactiven la economía.**

Esta crisis nos ha llevado a un punto de no retorno para el sistema de ideas que sostuvieron el modelo neoliberal de desarrollo y, en este sentido, el debate de pensiones es el primero que expresa el nuevo espíritu de la época que vivimos, considerando que ha sido clave el uso de los fondos previsionales para la actividad especulativa del capital financiero, lo que está en la base de las condiciones de abuso y desigualdad que caracterizan el modelo.

En este sentido, **la campaña de la derecha llamando a oponerse a la “expropiación” de los fondos previsionales es falsa y engañosa, pues los trabajadores no tienen, respecto de sus ahorros previsionales, ninguna de las facultades propias del dominio:** es decir, la facultad de uso; goce o disfrute; y disposición.

La histórica aprobación de la reforma que autorizó a retirar el  $10\%$  del saldo de las cuentas individuales de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), en el contexto de los impactos económicos y sociales de la crisis pan-

démica, fue una buena noticia para la amplia mayoría de la población. Sin embargo, **es evidente que no resuelve el problema de fondo: la comprobada incapacidad del sistema previsional existente para proveer un mínimo digno para las personas que jubilan.** Un dato lo pone de manifiesto: la pobreza en el segmento de la población adulto mayor llega casi a un 40 por ciento.

Es imperativo pensar en el bienestar de la sociedad del futuro. **Para esto es necesario crear un sistema de Seguridad Social.**

## **2. Principios Fundamentales**

La Seguridad Social constituye un derecho humano, según lo ha establecido la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Artículo 22: *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.* Asimismo, en su Artículo 25 dispone que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.*

Más aún, el derecho a la seguridad social se encuentra contemplado en el sistema general de derechos humanos de las Naciones Unidas, ya que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone en su Artículo 9 que los Estados Partes en el Pacto *“reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.*

En el sistema interamericano de derechos humanos, la seguridad social fue mencionada en la Carta de la Organización de Estados Americanos, de 1948, enmendada por el Protocolo de Buenos Aires de 1967, el que incorporó a ella un Capítulo VII sobre “Desarrollo Integral”, cuyo Artículo 45 establece que los

Estados miembros convienen en aplicar sus máximos esfuerzos al *“desarrollo de una política eficiente de seguridad social”*.

Por otro lado, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su Artículo XVI establece que *“toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, la vejez y la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”*.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado “Protocolo de San Salvador”, de 1988, en tanto, contempló expresamente el derecho a la seguridad social en el Artículo 9, que prescribe: *“Derecho a la Seguridad Social / 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”*.

En la “Recomendación sobre los pisos de Protección Social” (2012) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se reconoce que la Seguridad Social es “una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial”.

### **3. Bases para una Propuesta Progresista**

La propuesta del progresismo **es el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Social, por mandato constitucional y legal, uno de cuyos componentes sea garantizar una PENSIÓN SUFICIENTE para una vida digna a toda la población de adultos mayores.**

**i) Consideramos indispensable, en esta materia, retomar la orientación transformadora que caracterizó el centro, la centro–izquierda y la izquierda en la historia reciente del país.**

Desde la Democracia Cristiana se hizo el planteamiento de *“terminar con el actual sistema previsional”* para *“pasar a un sistema de reparto”*. Detallaba que *“las nuevas instituciones previsionales, que se crearán en reemplazo de las actuales,*

*deberían ser administradas” para asegurar la participación de los trabajadores en la administración de sus instituciones previsionales. Se proponía que el “nuevo sistema previsional” debía tener “un fuerte énfasis en la solidaridad”, un “carácter solidario” que asegurase “un componente redistributivo al interior” del sistema previsional. Al respecto, proponía que “una proporción significativa de las cotizaciones previsionales de los trabajadores se destinen a financiar los aumentos en las pensiones mínimas y los servicios básicos de salud”. A diferencia del sistema previsional previo a las AFP, proponían también “que las pensiones que son superiores a la mínima se calculen tomando en consideración el total de los aportes previsionales que haya realizado el trabajador a lo largo de su vida activa” (Proyecto Alternativo. Seminario de Profesionales y Técnicos Humanistas Cristianos, 1984).*

En el Programa de Patricio Aylwin, elaborado cinco años después, en 1989, no se anuncia el fin del sistema de AFP, pero se plantean reformas de fondo: *“Sostenemos que constituye un deber de primera prioridad el crear una amplia seguridad social solidaria. Para tal efecto resulta indispensable introducir mayores elementos de justicia al sistema actual”.*

En lo específico, proponía: *“Junto con conservar el mecanismo de ahorro generado a través de las cuentas personales y establecer el pleno respeto a los derechos de los trabajadores afiliados al sistema, deberá consagrarse el derecho a la participación de los afiliados en la administración de sus ahorros. Para ello se podrán establecer tres tipos de administradoras de fondos previsionales: las de administración privada tradicional con representantes de los ahorrantes en el directorio; las de propiedad de los propios ahorrantes; y las de los grupos organizados de trabajadores”. Detallaba que “los trabajadores podrán optar por elegir la institución en que ahorran para la vejez y al mismo tiempo serán partícipes activos del manejo de sus ahorros y de una parte significativa de la economía nacional”.*

*“La experiencia internacional y el caso chileno demuestran que un alto porcentaje de los trabajadores no están en condiciones de ahorrar lo suficiente para asegurar una pensión digna. El Estado debe asumir completar el pago de aquellas pensiones de los sectores más pobres que se sitúen bajo el nivel mínimo socialmente establecido”, precisaba.*

ii) **Proponemos que la Nueva Constitución garantice el derecho a la seguridad social, en coherencia con los pactos y tratados internacionales que el Estado de Chile ha suscrito.** Ello se encuentra en coherencia, por lo demás, con lo establecido en la reforma al Capítulo XV de la actual Carta Fundamental (Reforma de la Constitución y del Procedimiento para Elaborar una Nueva Constitución de la República), que incluyó lo siguiente en su Artículo 135: Disposiciones Especiales: *“El texto de la Nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá respetar (...) los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.*

El Artículo 19 N° 18 de la actual Constitución consagra el derecho a la seguridad social estableciendo para la regulación de su ejercicio leyes de quórum calificado. Esta norma ha actuado como en los hechos como un resguardo de la perpetuación del sistema. Este mismo precepto establece que el rol del Estado estará dirigido a garantizar el acceso a prestaciones básicas, **sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas.**

En el derecho constitucional comparado existe experiencia acumulada al respecto. Así, por ejemplo, la Constitución de España, en el Capítulo I, Artículo 50, establece: *“Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, **la suficiencia económica a los ciudadanos en la tercera edad.** Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.*

El Artículo 41 de la Constitución de España señala que *“los poderes públicos mantendrán un **régimen público de Seguridad Social** para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales en situaciones de necesidad”.*

La Constitución Federal de Suiza, por otra parte, en su Artículo 111 número 1 dispone que *“la Confederación tomará las medidas necesarias para promover una previsión suficiente para los casos de vejez, de fallecimiento y supervivientes e invalidez. Esta previsión reposa en tres pilares, que son el seguro federal de vejez, supervivientes e invalidez, la previsión profesional y la previsión individual”.* El Artículo 112 en sus numerales 1, 2, 3 y 5 dice sobre el seguro de vejez, supervivientes e invalidez que tendrá en cuenta los siguientes principios: *“a) el*

*seguro es obligatorio; b) las pensiones deben cubrir las necesidades vitales en una medida apropiada; c) pensión máxima no podrá ser superior al doble de la pensión mínima; d) las pensiones deben ser adaptadas por lo menos a la evolución de los precios". Detalla que el seguro se financiará: "a) mediante de las cotizaciones de los asegurados; cuando se trate de empleados por cuenta ajena, la mitad de las cotizaciones correrá a cargo del empleador; b) por medio de las contribuciones de la Confederación". Las contribuciones de la Confederación, es decir del poder público, "se financiarán en primer lugar por los ingresos netos de los impuestos sobre el tabaco, del impuesto sobre las bebidas alcohólicas y del impuesto sobre las recaudaciones de las casas de juego".*

En su Artículo 41, la Constitución Federal Suiza señala que el poder público promoverá que *"toda persona disponga de seguridad social"* y que *"toda persona esté asegurada contra las consecuencias económicas de la edad, de la invalidez, la enfermedad, los accidentes, el paro, la maternidad y de las condiciones de huérfano y de viudedad"*.

**iii) El progresismo propone poner fin al actual sistema de capitalización individual para las pensiones y reemplazarlo por un sistema que garantice participación de los trabajadores y pensiones dignas en forma universal.**

Para que exista un sistema de seguridad social real se deben cumplir determinados criterios. En primer lugar, debe estar guiada por **la universalidad**, es decir, que todas y todos deben estar cubiertos, todos los ciudadanos deben recibir una prestación. Segundo, **la prestación debe ser suficiente**, adecuada para cubrir las necesidades básicas para una vida digna. Tercero, **el sistema debe ser sostenible** puesto que debe proyectarse en el tiempo tanto financiera como socialmente.

El cuarto principio es **la solidaridad** que se refiere a que, como bien dice la formulación de "seguridad social", todas y todos participamos en el sistema y nos protegemos los unos a los otros; implica una lógica de seguros, de repartir el riesgo para que sus consecuencias no buscadas no se concentren en un actor, un grupo o individuos. Así, se requiere solidaridad intergeneracional (nosotros los activos ayudamos a los que están pensionándose ahora) y solidaridad intrageneracional (los más beneficiados ayudamos a los más desfavorecidos).

La solidaridad también implica a los distintos actores: empleadores, Estado y trabajadores. No es sólo un principio ético: es un criterio de racionalidad técnica para garantizar la calidad del sistema.

Para lograr tener un sistema de seguridad social que cumpla con todos estos principios, proponemos el establecimiento de un **Sistema Mixto Multipilar**, con un componente no contributivo, al que se le suma un componente solidario y, sobre este, un componente complementario.

No se ajusta a la realidad que Chile cuenta hoy con un sistema mixto, porque tiene un pilar solidario asistencial y focalizado, porque, como ha señalado la Fundación Sol en coherencia con los criterios delineados por la OIT, "un sistema mixto es aquel donde existe reparto y cuentas individuales en el pilar contributivo". En Chile, el componente contributivo es la capitalización individual y el piso de protección social no es universal

El primer componente es **un piso de protección social no contributivo** y que se financia con rentas generales del Estado que estará disponible para el conjunto de la población. Es un beneficio social universal fijo o pensión social que busca proveer desde el poder público un nivel mínimo de protección.

Luego está el **componente solidario contributivo**, que corresponde a un mecanismo de reparto. Incluye el criterio de la "tasa de reemplazo" para generar un incentivo de contribuir durante toda la vida laboral. Esta tasa de reemplazo funciona como un incentivo gradual: de esta manera, si contribuyo más tengo un porcentaje más alto de reemplazo. Por ejemplo, por cada año que contribuyo tengo 2,5 puntos porcentuales adicionales: si contribuyo un año tengo un 2,5 % de mi sueldo final; si contribuí 20 años, tengo 50% y si contribuí 40 años, un 80%, y así va aumentando la tasa de reemplazo mientras más participación exista. Esto generaría incentivos para reportar, identificar, participar y aportar al sistema de seguridad social.

También este sistema solidario posee un **Fondo Técnico de Reservas**, con el cual se realizan inversiones permitiendo retirar dinero progresivamente de las utilidades que entrega el fondo. Este fondo ya existe en Estados Unidos, Japón, España, entre otros países.

Un tercer componente es **un esquema de ahorro voluntario** para los que quisieran mayor pensión, tengan esa visión y la posibilidad de ahorrar más, donde podrían quedar espacio para el funcionamiento de las actuales AFP, bajo una nueva normativa de regulación en que se garantice el principio de voluntariedad y de opciones múltiples, o por administradoras generadas por entidades gremiales o de profesionales.

Para emprender un cambio de esta envergadura, será necesario tener a la vista los modos de reforma que se han realizado en otros países para mejorar el sistema solidario, lo que deberían formar parte del debate nacional sobre la materia, que necesariamente deberá abordar las dimensiones técnicas específicas del cambio.

Por ejemplo: **se ha corregido el tiempo que se utiliza para calcular el sueldo de base para calcular la pensión final.** En algunos casos son tres años, lo que motiva a reportar ingresos bajos hasta los últimos tres años. Algunos países han aumentado esta base considerando el promedio de los últimos 10 años o los mejores 36 meses de los últimos 10 años. Con estos ajustes nunca se conoce si este va a ser el mejor mes, así que se reporta lo que corresponde.

Con estos cambios entra más dinero al sistema para mantener su sostenibilidad financiera y se generan incentivos más correctos para la solidaridad. Algunos sistemas de reparto han demorado las edades de retiro, porque se hace necesario financiar pensiones por un tiempo más largo. Dinamarca deja la edad de retiro anclada a la expectativa de vida, asumiendo que el sistema pagará 30 años en general. Por lo tanto, si la expectativa de vida es 97 la jubilación es a los 97 años menos 30: 67. Así se va ajustando para reducir la incertidumbre financiera que generan los cambios demográficos.

Otros cambios para fomentar la inclusión de personas al sistema son **esquemas para incluir a los independientes.** Muchas veces están excluidos porque no tienen ingresos constantes por lo que no pueden contribuir todos los meses la misma suma de dinero. Algunos países han optado por la posibilidad de que una persona junte tres meses y los reporte de una sola vez, porque reconocen que algunos trabajadores reciben más ingresos en algunos meses y no en otros. Ciertos países excluían a estos trabajadores al exigir contribuciones

continuas. Otros países se han adaptado para incluir a trabajadores a tiempo parcial.

Actualmente se encuentra en el Senado un proyecto de modificación constitucional presentado por el Senador progresista Alejandro Navarro, que propone la derogación del DL 3.500, para abrir paso a un nuevo sistema de pensiones. Ello nos parece indispensable para abrir paso a un nuevo consenso nacional, fruto de un amplio diálogo social, que permita la desprivatización del sistema de pensiones y su redefinición en el marco de los conceptos fundamentales de la seguridad social, que la humanidad ha ido estableciendo a través del sistema internacional de derechos.