



Seguridad Social y Pensiones

El sistema de pensiones es parte del sistema de seguridad social de un país. La Seguridad Social es un instrumento del conjunto de la sociedad para la reparación y prevención de los riesgos a los que se ve expuesta la población, generando condiciones mínimas comunes para una existencia digna. A diferencia de los primeros esquemas de Seguro Social, orientados principalmente a los asalariados, el concepto de Seguridad Social contemporáneo integra resguardos sociales (frente a la vejez, la enfermedad, el desempleo, entre otros), incluso en caso de no existir pagos de cuotas por parte del beneficiario o que éste no trabaje, dado su sentido de universalidad. Se inscribe dentro de los derechos colectivos, porque aborda riesgos que son comprendidos como riesgos sociales (no individuales) y tiene por entidad garante, responsable y organizadora al Estado.

Siguiendo este enfoque y considerando los instrumentos internacionales declarativos (o propositivos)¹ y convencionales (u obligatorios)² se pueden constatar **principios básicos de seguridad social que no se reflejan en el sistema de pensiones Chileno.**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es la máxima autoridad en seguridad social y la define como *la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con sus hijos.*

¿Qué dice el estándar internacional?³

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948:

En su Artículo 22 reconoce que *“toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”*. Luego, en el artículo 25, especifica: *“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*

¹ Por ejemplo, la Declaración Universal de los DDHH

² Como convenios, pactos y protocolos, ejemplo:

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³ Se utilizan como textos de base para las descripciones normativas, el texto de PROVEA (2004) “Derecho Humano a la seguridad social. Marco teórico – metodológico básico”, disponible en: www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/Seguridad_social.pdf; y el texto de Bertranou, F. y Pérez, G. (2006) “Normas internacionales del trabajo, seguridad social y pensiones” OIT Notas N°2, en: www.ilo.org.

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”.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC):

Adoptado por la ONU en 1966, en su artículo 3 establece el compromiso de los Estados de asegurar a hombres y mujeres por igual, el goce de los derechos humanos y de los derechos económicos, sociales y culturales en particular. Respecto a la seguridad social, en su artículo 9 afirma: *“Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.*

Convenios Internacionales sobre Seguridad Social de la OIT:

La OIT nace en 1919, para establecer políticas globales de protección de los trabajadores. Desde su fundación ha elaborado más de 20 convenios y recomendaciones sobre seguridad social.

El Convenio N° 102 titulado Normas Mínimas de Seguridad Social, adoptado por la 35° Conferencia Internacional del Trabajo de OIT en 1952, es la norma principal y expresa contenidos mínimos, a diferencia de lo que ocurre con otros derechos sociales que se declaran en términos más

Principales Convenios Internacionales de seguridad social

Convenio N° 102 sobre normas mínimas de seguridad social; Convenio N° 103 sobre la protección de la maternidad; Convenio N° 118 sobre la igualdad de trato a nacionales y extranjeros en materia de seguridad social; Convenio N° 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; Convenio N° 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes; Convenio N° 130 sobre la asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad; Convenio N° 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social; y Convenio N° 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo

generales. Se reconoce el derecho humano a la seguridad social en 9 ramas: 1) Asistencia médica, 2) Prestaciones de enfermedad, 3) Prestaciones de desempleo, 4) Prestaciones de vejez, 5) Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, 6) Prestaciones familiares, 7) Prestaciones de maternidad, 8) Prestaciones de invalidez, y 9) Prestaciones de sobrevivientes, fijando un estándar mínimo aceptable en ellas (aunque es flexible al dar la opción de ratificar el Convenio aceptando al menos 3 ramas).

El referido Convenio promueve *“la responsabilidad del Estado en seguridad social, participación de las organizaciones sociales en la gestión del sistema, la financiación colectiva tripartita, el derecho de apelación de los beneficiarios, la periódica actualización de los montos de las prestaciones, la igualdad de trato entre los trabajadores naciona-*

les y extranjeros”⁴. Concretamente, sobre las prestaciones de vejez, estipula que los pagos periódicos deben, por lo menos, alcanzar el 40% del salario de referencia, y que las contribuciones de los trabajadores no deben superar el 50% de la cotización.

El Convenio 128 y la recomendación 131 complementan el Convenio 102 al establecer la naturaleza de las prestaciones, las condiciones de adquisición y la duración de las mismas, y elevar ciertos estándares. Por ejemplo, el convenio 128 eleva la tasa de reemplazo mínima a 45% del salario de referencia. Tanto para el Convenio 102 como para el Convenio 128 la edad de jubilación normalmente no debería superar los 65 años, salvo excepciones.

Todos estos instrumentos, se consideran actualizados y pertinentes según el Consejo de Administración de la OIT, que llevó a cabo, entre 1995 y 2002, una evaluación de las normas de la organización. Así, a pesar de que el Convenio 102 tiene 62 años de existencia y el mundo laboral y la economía han cambiado, se considera que *“todavía sirve de base como referencia y herramienta para orientar a los sistemas de seguridad social”*⁵.

En Latinoamérica, Colombia, Paraguay y Chile son los únicos países que no han ratificado el Convenio 102.

4 Reseña extraída del Instituto de Seguridad Social de Uruguay: www.bps.gub.uy.

5 Bertranou, F. y Pérez, G. (2006). “Normas internacionales del trabajo, seguridad social y pensiones”. p. 5.

Los principios convencionales de la seguridad social, con énfasis en las pensiones:

De los convenios y recomendaciones de la OIT, se puede extraer 10 principios esenciales para un sistema de pensiones, según el experto Carmelo Mesa-Lago⁶:

PRINCIPIOS ESENCIALES DE UN SISTEMA DE PENSIONES

Diálogo social: debe ser construido en democracia.

Cobertura universal: tender a la universalidad.

Trato uniforme: dar igual trato a los trabajadores, en especial, a nacionales y extranjeros.

Solidaridad social: promover la solidaridad nacional y la redistribución del ingreso.

Equidad de género: debería fomentar y basarse en principios de la igualdad de género.

Suficiencia de las prestaciones: entregar ingresos suficientes para una vida digna.

Eficiencia y gastos administrativos razonables: racionalizar costos y unificar la gestión.

Participación social en la gestión: incluir a las organizaciones sociales en la gestión.

Rol del Estado y supervisión: garantizar la responsabilidad del Estado.

Sostenibilidad financiera-actuarial: ser capaz de sostenerse en el tiempo.

6 El experto hizo una primera sistematización de estos principios el año 2004, identificando seis. Luego, en trabajos de 2008 y 2013 desagrega dos de ellos e incorpora uno más, dando lugar al referido decálogo.

Otras consideraciones elementales de este derecho, en tanto derecho humano, son:

1) “La definición de un contenido mínimo esencial de un derecho humano no puede significar un techo, sino tan sólo un piso a partir del cual se vaya desarrollando progresivamente el más alto nivel de satisfacción del mismo”⁷.

2) Los derechos humanos señalan una frontera; no pueden ser reducidos por parte del Estado sin caer en la inconstitucionalidad. Las normas mínimas del Convenio 102, no pueden ser disminuidas ni sometidas a regresión por los Estados que lo han ratificado⁸.

3) El derecho humano a la seguridad social no puede hacerse realidad al margen de la realización de otros derechos estrechamente vinculados con él y que figuran en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos regionales aplicables⁹.

¿Cómo es el sistema chileno? ¿Qué establece nuestra institucionalidad?

A partir de 1981, en plena dictadura, se

asiste a la desintegración del sistema de seguridad social del país, pues sus distintas ramas comienzan a funcionar por carriles separados, siendo además la mayoría privatizadas total o parcialmente.

El decreto ley 3.500 dio origen a la privatización de pensiones más grande que ha conocido el mundo, implementándose un sistema de ahorro forzoso en cuentas de capitalización individual administradas por entidades privadas (AFP).

En el caso de las pensiones, el decreto ley 3.500 del 11 abril de 1980, que entró en vigor en 1981, dio origen a la privatización de pensiones más grande que ha conocido el mundo,

implementándose un sistema de ahorro forzoso en cuentas de capitalización individual administradas por entidades privadas (AFP). El beneficio o porcentaje del salario que recibe el trabajador al jubilar no está definido previamente, pues depende de la rentabilidad que obtienen las Administradoras al capitalizar sus ahorros en el mercado financiero¹⁰. Lo único que está definido previamente es la contribución o cuota mensual que el trabajador debe pagar: el 10% de su remuneración imponible destinada a capitalización, más un porcentaje dirigido a las arcas de las AFP por su servicio. **Se trata de un sistema privado de contribución definida sin beneficio definido.** Además, otra

7 Reflexiones de la abogada Ligia Bolívar, citada en PROVEA (2004). “Derecho Humano a la seguridad...”

8 Reflexión del abogado Carlos Ayala, citado en ídem.

9 ONU, Observación General N° 4, párrafo 9, citado en ídem.

10 En acciones de sociedades anónimas abiertas, depósitos a plazo y bonos emitidos por instituciones financieras, instrumentos financieros en entidades bancarias y empresas extranjeras, o del Banco Central de Chile, entre otros.

característica del sistema, es que el empleador no contribuye al fondo.

La ley 3.500 es la médula espinal del sistema de pensiones chileno y a la fecha no ha sido alterada basalmente. De hecho, en el período posterior a la dictadura se profundizó.

Originalmente, se establecía que las Administradoras debían mantener un activo, denominado Encaje, para subsanar los impactos negativos en las pensiones cuando hay bajas rentabilidades. Ese Encaje equivalía al 5% de cada Fondo de Pensiones. En 1994, con la ley 19.301 disminuyó al 1%.

Por otro lado, la ley 19.795 de 2002, de “multifondos”, aumenta el número de fondos a manejar por cada AFP (Tipo A, Tipo B, Tipo C, Tipo D y Tipo E). Así aparecen fondos que prometen mayor rentabilidad, pero son más riesgosos, permitiendo a los trabajadores cambiarse de uno a otro según su —escasa— educación financiera.

Finalmente, la ley 20.255 de 2008, crea un subsidio estatal compensatorio para mayores de 65 años pertenecientes al 60% más pobre de la población, llamado Sistema de Pensiones Solidarias. Esos fondos paliativos no suplen el espacio dominante

de la capitalización individual.

La Constitución actual habla del “*El derecho a la seguridad social*” en el artículo 18, que dice: “*Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado. La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social*”.

Llaman la atención tres nudos críticos del artículo: a) exige quórum calificado (mayoría absoluta de senadores y diputados en ejercicio)

para cambiar la regulación de este derecho, lo que lo hace resistente al cambio b) se plantea que el Estado garantiza el acceso a prestaciones, no el derecho a la seguridad social en su esencia d) y se agrega, respecto a lo anterior; “sea que [las prestaciones] se otorguen a través de instituciones públicas o privadas”, resguardando constitucionalmente la provisión privada. Esto se da con cierta desaprensión frente a las normativas internacionales, ya que si bien Chile ha ratificado varios convenios de seguridad social, la mayoría fueron aprobados antes de la era del Convenio 102.

La adopción formal de convenios y protocolos, aún siendo instrumentos obligatorios, no asegura su cumplimiento: Chile ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 1972 y recién en 1989 entró vigencia, pero ha sido solo una adopción simbólica.

La aprobación del Convenio 102 y 128 permitiría eventualmente denunciar con más fuerza inadecuaciones. Sin embargo, la adopción formal de convenios y protocolos, aún siendo instrumentos obligatorios, no asegura su cumplimiento. Por ejemplo, Chile ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 1972 y recién en 1989 entró vigencia, pero ha sido solo una adopción simbólica¹¹.

La distancia de nuestro sistema de pensiones con la lógica de la seguridad social

La OIT, en su 85° reunión de Comisión de Expertos, del año 2001, emitió observaciones sobre Chile en relación a los aspectos del sistema de pensiones que entraban en conflicto con los Convenios 102 y 128 del organismo. Los expertos de la institución, Fabio Bertranou y Guillermo Pérez, sintetizan así las principales observaciones:

“(a) No se garantiza que la pensión sea siempre pagada en forma permanente, (b) la tasa de reemplazo no es definida; (c) los trabajadores deben contribuir por el 100% de la cotización siendo que ésta debería alcanzar al 50%; y (d) los representantes de las personas/trabajadores protegidos deben participar de la administración del sistema o asociados con la capacidad consultiva en el caso de que la administración no sea pública”. Además, destacan los “fuertes cuestionamientos que se han realizado

al tratamiento diferenciado que se aplica a hombres y mujeres que transitan por una misma historia laboral”, planteando que “la normativa que tiene relación con la equidad de género puede resultar valiosa a la hora de reexaminar las pensiones en este país”¹².

Casi 13 años después de las observaciones de la OIT, el sistema de pensiones chileno sigue prácticamente igual. El economista de Fundación SOL, Marco Kremerman, en su tesis de magíster titulada *“Viabilidad y justificación para incorporar como eje central del Sistema Previsional Chileno un pilar contributivo de reparto. Elementos preliminares”*, del año 2014, da cuenta de las incongruencias de nuestro sistema respecto de los principios de seguridad social, recordando los 10 puntos sistematizados por Mesa-Lago, que se pueden observar en el siguiente cuadro.

11 Ver Observatorio Social (2014). “Fundamentos para Cambiar los Derechos Sociales”. Minuta N°1.

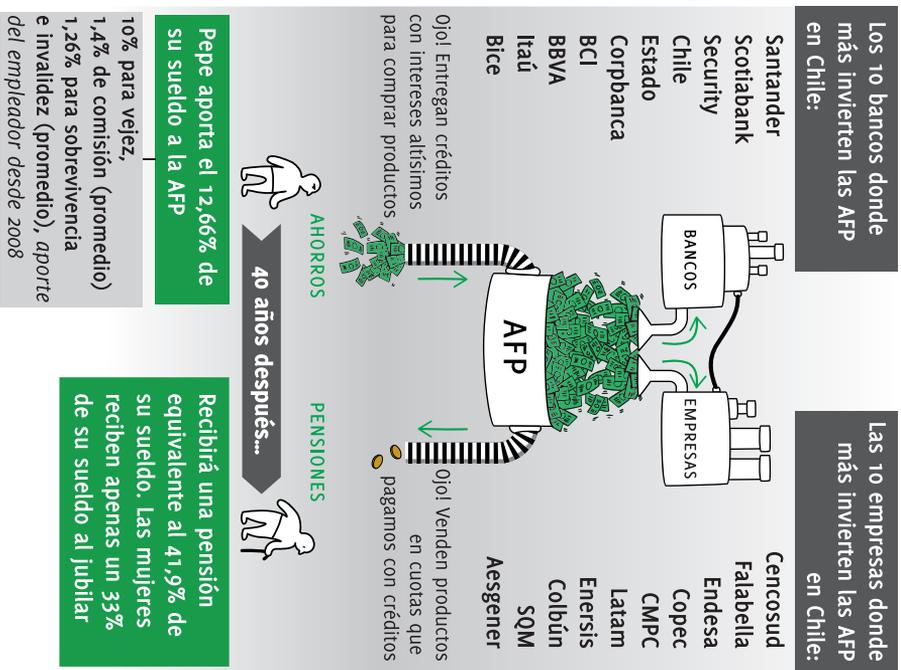
12 Bertranou y Becker (2006) “Normas internacionales del trabajo, seguridad social y pensiones”, p.5.

¿SE CUMPLEN LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SISTEMA DE AFP?

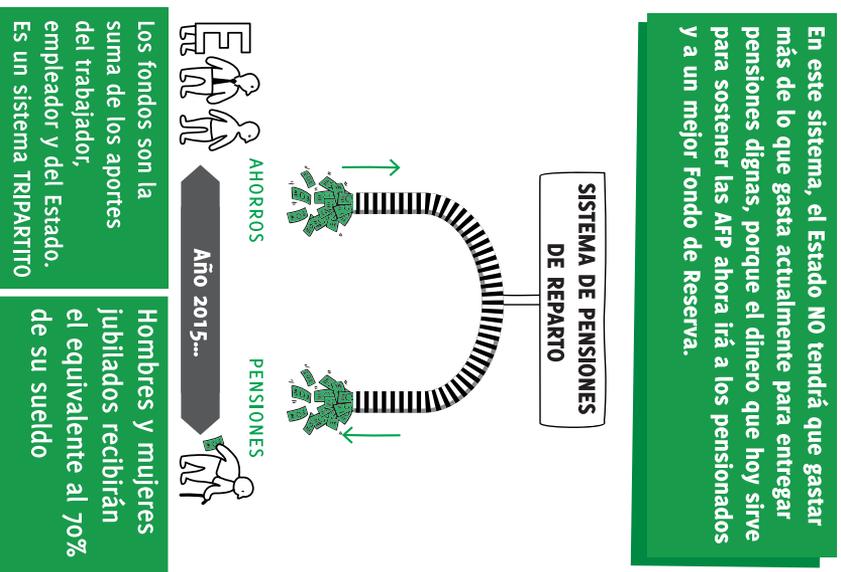
Diálogo social	<i>el actual sistema fue instaurado sin discusión pública, en dictadura.</i>
Cobertura universal	<i>no mejoró la cobertura, siendo incluso menor (0,3%) que en 1980.</i>
Trato uniforme	<i>las fuerzas armadas y de orden tienen un sistema distinto, de reparto.</i>
Solidaridad social	<i>la cuenta individual sólo pertenece al trabajador asegurado.</i>
Equidad de género	<i>perjudica doblemente a las mujeres; tienen sueldos más bajos y se les aplican tablas de mortalidad diferentes.</i>
Suficiencia de las prestaciones	<i>el monto promedio de ellas es de apenas \$183.213.</i>
Eficiencia y gastos administrativos razonables	<i>El mercado de las AFP es poco competitivo, 4 AFP concentran más del 85% de los afiliados.</i>
Participación social en la gestión	<i>la Comisión creada el 2008 es solo de monitoreo.</i>
Rol del Estado y supervisión	<i>El Estado paga lo que deberían cubrir las AFP, el año 2013, de cada \$5 que se gastaron en pensiones, \$4 provenían de fondos públicos paliativos.</i>
Sostenibilidad financiera actuarial	<i>el único principio que se cumple, ya que los ingresos del sistema son muy superiores a los gastos.</i>

FUNCIONAMIENTO DE UN SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL VERSUS UN SISTEMA DE REPARTO

Así funciona el Sistema de Capitalización Individual



Así funciona el sistema Solidario de Reparto



Encuentra más información sobre esta propuesta en

www.fundacionsol.cl

y en www.defiendytransforma.cl