

# Propuestas en torno a las reformas a las AFPs

## Proposals about the reforms of the AFPs

Fecha de recepción: 25 de Abril de 2013

Fecha de aceptación: 30 de Mayo de 2013

**Autor:**

Dr. Pablo Arellano Ortiz, Profesor de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social, Universidad Austral de Chile. email: [pablo.arellano@uach.cl](mailto:pablo.arellano@uach.cl)

**Palabras Claves:** Seguridad social, cotizaciones, AFP, reformas, cobertura.

**Keywords:** Social security, contributions, AFP, reforms, coverage.

**Resumen:** El sistema de pensiones chileno ha sido fuertemente criticado a lo largo de los años. Ha sido reformado en múltiples ocasiones y hoy en día se discuten aun reformas más drásticas. Este trabajo pretende tratar algunas de estas propuestas reformas y poner en relieve una solución de largo plazo a la protección de la vejez.

**Abstract:** The Chilean pension system has been heavily criticized over the years. It has been reformed many times and today there is a discussion of even more drastic reforms. This work aims to address some of these reforms proposals and highlight long-term solution to the protection of old age.

## **I.- Introducción**

Cada vez suena más fuerte que el régimen de capitalización individual de las AFPs chilenas debe ser reformado. La principal crítica, además de su vinculación con la especulación financiera, es hoy en día la poca cuantía de las pensiones que están recibiendo los afiliados a estas instituciones. La reforma previsional de 2008, que pretendió corregir algunas de sus falencias, al parecer no ha logrado convencer en cuanto a los efectos de esta reforma en los trabajadores dependientes que cotizan en forma obligatoria.

Para aquellos trabajadores antes excluidos de las AFPs la reforma de 2008 ha sido un avance. De hecho, se podría afirmar que en algunos años se pensionaran más chilenos por el régimen no contributivo solidario que por el contributivo obligatorio. Esto debe llevar a ser cautelosos y seguir muy de cerca la evaluación de la cobertura de este mecanismo. Principalmente, por una posible incitación a no cotizar en el régimen obligatorio. Alarmaremos desde ya que los efectos del régimen no contributivo solidario no son el objeto de este ensayo.

Nos abocaremos a desarrollar las posibles alternativas que se encuentran en discusión hoy en día para reformar el mecanismo contributivo obligatorio de las AFPs para poder entregar una pensión más importante. Para ello dividiremos nuestra exposición en dos partes. La primera, la consagraremos al desarrollo de las que consideramos las propuestas más interesantes para entregar una pensión de mayor importancia. La segunda parte está dedicada a entregar nuestra visión sobre lo que hemos denominado una visión a largo plazo de las pensiones y de la seguridad social en nuestro país. Finalmente haremos algunas reflexiones finales a las propuestas desarrolladas.

## **II.- Algunas propuestas y sus alcances**

No obstante haberse hecho una reforma importante a la protección de la vejez en el año 2008 existe cada vez más una aceptación sobre la necesidad de una reforma más profunda al sistema de pensiones. En este apartado intentaremos hacer una revisión de las que, a nuestro criterio, son las más importantes, describiéndolas y criticándolas.

Una de las propuestas que más ha dado que hablar es la posibilidad de la creación de una AFP de propiedad del Estado. Con ello se pretende, según algunos, evitar que los privados se sigan enriqueciendo con el sistema. Sin embargo, que una AFP sea de propiedad del Estado no cambia el hecho que

dicha entidad tendrá que invertir los fondos en los mismos instrumentos que una AFP puramente privada. Ahora bien, que exista una AFP estatal serviría para concretizar una mayor intervención del Estado en materia de pensiones., lo que conllevaría a que el Estado asumiría, en la práctica, la garantía de las prestaciones de vejez. Además, los economistas han argumentado que se crearía mayor competencia entre las AFP y, por ende, las comisiones que cobran las AFPs podrían bajar aún más. La experiencia comparada muestra pocos ejemplos en que existan fondos de pensiones públicos y privados. Pero, sin embargo existe esta convivencia en países como Italia, Suecia y Holanda. La cuestión, a nuestro juicio no debatida, en torno a esta propuesta es que en el fondo el efecto de ésta es el de consolidar a las AFPs en vez de replantear el mecanismo.

En segundo término, no es desconocido que lo que más mantiene indignada a la población afiliada a las AFPs es el negocio y lucro asociado a éstas. En estas líneas dejaremos de un largo los defectos del modelo económico chileno que ha permitido la creación de oligopolios, con integraciones verticales y horizontales de diversos grupos económicos, en los cuales se puede dar el caso que una AFP invierta en instrumentos y en empresas “amigas”.

Desde un punto de vista estricto y mirando solo a las AFP su negocio se centra en la administración de los fondos, cobrando por dicho servicio una comisión. He aquí el fondo del problema y el hecho por el cual este mecanismo se ha ido perfeccionando y consolidando en nuestro país. Es difícil imaginar una reforma a las AFP sin que se haya incorporado algún elemento que permita a éstas entidades poder crear nuevas cuentas con el corolario de poder cobrar más comisiones. Para ello basta con fijarse en el número de posibilidades que existen para realizar ahorro previsional voluntario en forma individual. Además, el supuesto ahorro previsional voluntario colectivo tiene de colectivo tan solo el nombre ya que consiste en la creación de cuentas individuales a los trabajadores de una empresa por parte del empleador. Todas medidas tendientes a ampliar el margen para poder cobrar comisiones. En este sentido creemos, y así lo hemos afirmado (ARELLANO 2013b), que el problema no es fijar las comisiones sino que el objetivo de éstas. Hoy en día, las AFP cobran comisiones sin importar el resultado que tenga su gestión de administración siendo una obligación de medios. Pero, como sucede en otros países, si asociáramos la comisión a la efectiva buena administración, convirtiéndola en una obligación de resultados, forzaríamos a que la AFP muestre un trabajo diligente y no que se gene la comisión sin hacer nada, como sucede hoy en día. En términos más simples se trata de cambiar la aproximación, en vez de pagar un cargo fijo asociar la comisión a obtención de rentabilidad y tan solo en este caso tener derecho al cobro de la comisión. Si la AFP no obtiene

rentabilidad no se paga por el cotizante la comisión. Esta propuesta permite crear una mayor transparencia en el negocio de la AFP y además aumentar la confianza con respecto a la obtención de utilidades para el afiliado.

En relación a cómo aumentar la prestación final se ha discutido que se debe hacer un aumento de las cotizaciones. Esta postura se enfoca principalmente a hacer que cotice el empleador. Los principios internacionales sobre seguridad social señalan que en caso que el mecanismo este financiando por cotizaciones el trabajador no debe soportar más del 50% de éstas. En el caso chileno el trabajador cotiza para la Isapre, la AFP y para el Seguro de Cesantía; y el empleador cotiza la cotización adicional en la AFP, por trabajos pesados si hubiese sido calificado como tal, las cotizaciones de la ley 16.744, y los aportes que le corresponden al Seguro de Cesantía. En este escenario más de la mitad de la carga la soporta el trabajador, existiendo una desproporción notoria en los aportes. Se ha discutido y propuesto traspasar el dinero que se encuentra en el Fondo Solidario de Cesantía a la AFP con el objeto de aumentar así los fondos y por ende la prestación final. Creemos firmemente que esto es una visión errada a largo plazo de la seguridad social. Esta rama no puede ser un instrumento económico. Utilizar fondos del seguro de desempleo viene a desvirtuar dicho mecanismo en vez de mejorarlo, más aun considerando que el seguro de cesantía necesita, además, de una reforma en la cual se incrementen los montos de los giros. Lo lógico es que si hay dineros acumulados se utilicen para mejorar los giros y no la vejez. Se estarían mezclando peras con manzanas.

En la AFP lo que debiera ocurrir es que el empleador cotice a la cuenta individual del trabajador. Hoy en día esto no lo hace y tan solo paga el seguro de invalidez y sobrevivencia. No vemos obstáculo alguno para que el empleador, por ejemplo, cotice un 5% a la cuenta de capitalización individual a su propio cargo, sobre todo cuando dichos montos le servirán como gasto en la determinación de sus impuestos. Además, para aquellos que piensan que este tipo de medidas frena la contratación por considerar a las cotizaciones como un impuesto, es necesario señalar que no existe prueba empírica al respecto. Lo más sano para el sistema es que el esfuerzo sea compartido y por ende que el empleador también cotice.

Aumentar los instrumentos de ahorro previsional voluntario puede ser una medida para poder aumentar los fondos. Los instrumentos para el ahorro individual ya lo hemos criticados porque permiten un cobro por comisiones y una consolidación del sistema. Por su parte el ahorro previsional voluntario colectivo (APVC) debería ser el instrumento llamado a producir un aumento

importante de los fondos acumulados siguiendo la tendencia que se produce en derecho comparado.

Este APVC tiene su origen en los planes de pensión 401(k) y que a su vez sirvieron de modelo para el mecanismo obligatorio de fondos de pensiones chileno. En otros países estos planes de pensiones a nivel de empresa llegan a alcanzar en algunos casos más del 50% de la tasa de remplazo final constituyendo el principal medio de protección de la vejez. Su incorporación a nuestra legislación en 2008, en la forma original, ósea a nivel de empresa, no ha logrado el efecto esperado. Esto se debe a variados factores: uno externo a la seguridad social, cual es los bajos niveles de sindicalización y de negociación colectiva, lo que trae aparejada la desconfianza en negociar y la ignorancia sobre qué negociar. Ello queda demostrado con los cerca de 10 planes adoptado en 5 años de vigencia de este mecanismo; Además de este defecto externo, la regulación chilena de estos planes carece de ciertas características propias. Por ejemplo, no se permite establecer categorías de trabajadores y diferenciaciones en las cotizaciones del empleador, sino que son regulados todos por igual. En otros países, en cambio, los trabajadores de cuello blanco, los de cuello azul y los obreros poseen disposiciones que les son propias de acuerdo a la categoría a la que pertenezcan. Al parecer esto sería un freno a las empresas chilenas para poder ampliar su adopción. Por otro lado, existe una baja tasa de afiliación al plan, lo que no sucede en otros países en donde si la empresa tiene un plan existe una afiliación automática para todos los trabajadores. Así, no se crean trabajadores cubiertos y otros no cubiertos. Tampoco se contemplan mecanismos como el vesting que permite adoptar una política de recursos humanos tendiente a incentivar a los trabajadores a quedarse en la empresa. Ósea la empresa capacita y forma a un trabajador y luego lo mantiene en el tiempo. El vesting permite al trabajador ir adquiriendo derechos sobre los fondos de pensión de empresa en la medida que se vaya quedando en la empresa por más tiempo. Como vemos se necesita una reforma importante a este mecanismo que le otorgue la flexibilidad suficiente para poder convertirse en un mecanismo importante de extensión de cobertura de vejez como en otros países.

El aumento de la edad para jubilarse debe ser incluido en la discusión. Si bien se hizo un intento por igualar la edad en la reforma de 2008, tan solo se logró esto en materia de pensiones solidarias, razón por la cual se debe hacer una mirada a largo plazo. Esto porque la población chilena se está envejeciendo muy rápido y así pronto nos enfrentaremos a los problemas que tienen los países viejos. Ya se discute sobre la instauración en nuestro país de un mecanismo que cubra la dependencia de los adultos mayores. Pensar entonces en aumentar la edad de jubilación para hombres y mujeres a los 67 o

más no sería una política errada. Sin embargo, debemos llamar la atención sobre este punto. Una cosa es que la ley diga la edad en que la gente se jubile y otra en la que el mercado efectivamente lo mande a su vida pasiva. La experiencia comparada muestra que en un número importante de casos los trabajadores son despedidos antes de cumplir la edad de jubilación y luego no vuelven a encontrar un empleo. Entonces, la política pública de aumento de la edad de jubilación debe ir acompañada por una política de fomento al empleo senior y a su vez de otra sobre protección al dependiente. Esta aproximación compleja como la que presentamos, según nosotros permitiría una mejor protección en el paso de la vida activa a la pasiva.

Una propuesta que ha sonado con fuerza es la eliminación de las AFPs y la creación de un sistema de reparto. No es nuestra intención defender a las AFPs pero una reforma estructural implica un alto costo tanto para el Estado como también para los afiliados. Una reforma así de drástica lleva aparejada un daño previsional para la generación que se ve afectada por el cambio. Debemos señalar que no existe pruebas empíricas que lleven a afirmar que el estado o que los privados administren mejor. La decisión de un reparto estatal o de una administración en capitalización privada es meramente política, sin embargo, las consecuencias de dichas decisiones las sufren los afiliados. Si bien creemos que el sistema de AFP no es el mejor, este puede ser perfectible por algunas de las propuestas aquí descritas, y además podría crearse un mecanismo de reparto en paralelo o en un segundo nivel. Insistimos que la decisión de pasar de la capitalización actual a un mecanismo de reparto trae consigo perjuicios previsionales que deben ser analizados cuidadosamente por quienes toman las decisiones políticas.

La más reciente reforma de pensiones chilenas en el año 2008 pensamos que también debe ser revisada. El mecanismo no contributivo de pensiones solidarias creemos que está destinado a cubrir a más de la mitad de la población, sin embargo, hoy en día puede que este objetivo no se cumpla. La utilización de la ficha de protección social como criterio para adjudicar derecho puede resultar demasiado focalizador. El objetivo de proteger al 60% de la población más pobre se ve afectado al existir en la práctica gente que vive en condiciones de pobreza y que por factores ajenos a la seguridad social queden excluidos. Se trata de una zona gris que debe ser revisada. Por otro lado, reformas posteriores que afectan a los beneficiarios de pensiones solidarias tales como la eliminación del 7% de cotización de salud (ARELLANO y CIFUENTES, 2011) resulta no cubrir a todos quienes necesitan dicha eliminación. Siguen existiendo hoy en día pensionados que pagan el 7% de cotización para salud.

Nos gustaría prevenir que si bien el mecanismo no contributivo resulta ser uno de los mayores avances en seguridad social chilena en los últimos 20 años, éste puede, a su vez, producir efectos negativos que deben ser tomados en cuenta. Ciertos grupos de trabajadores y de la población económicamente activa pueden verse incentivados a no cotizar en el mecanismo contributivo. Si no cotizan el Estado igualmente les entregará una cobertura, si no cotizan nada recibirán la pensión básica solidaria y si logran cotizar algo recibirán el aporte previsional solidario. En este sentido, deben revisarse las medidas de discriminación positiva en favor de las mujeres adoptadas en el año 2008 (ARELLANO, 2013a) ya que pueden verse particularmente motivadas a no cotizar. Entonces, debe aplicarse una política pública que permita un equilibrio entre los mecanismos contributivo y no contributivo. Solo este equilibrio permitirá al sistema de protección de la vejez una estabilidad económica a largo plazo y que éste logre incluir en su ámbito de aplicación personal a todo quien lo necesite.

### **III.- Hacia una visión a largo plazo**

El sistema de protección de la vejez, invalidez y sobrevivencia chileno establecido mediante el Decreto Ley 3.500 de 1980, ha sido objeto de reiteradas observaciones por no cumplir con las normas establecidas en el Convenio n° 35 de la OIT, ratificado por Chile el 18 de octubre de 1935. La Comisión de Expertos sobre Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha insistido en realizar observaciones acotando este problema de incumplimiento con el Convenio indicado a tres puntos específicos a fin de determinar si la legislación chilena se encuentra conforme o no a dicho instrumento internacional. Sin embargo, estas recomendaciones en realidad fueron adoptadas por el Consejo de Administración en su 277 reunión en marzo del año 2000<sup>1</sup>. Estas recomendaciones establecidas en el año 2000 y reiteradas en el 2009 son: i) que el sistema de pensiones establecido por el DL 3.500 en 1980 sea administrado por instituciones que no persigan fines de lucro; ii) que los representantes de los asegurados participen en la gestión del sistema en las condiciones que determine la legislación y las prácticas locales; y, iii) que los empleadores contribuyan al financiamiento. Recientemente (2008) Chile ha

---

<sup>1</sup> Documento GB.277/17/5. Este documento, así como todos aquellos relativos a las reuniones del Consejo de administración, se pueden encontrar en el sitio [www.ilo.org](http://www.ilo.org) en la sección relativa a dicho consejo, ordenados por año y por sesión.

reformado el sistema de protección de vejez, invalidez y sobrevivencia, incorporando entre otros cambios, un mecanismo no contributivo. Hemos analizados cada una de estas recomendaciones (ARELLANO y CIFUENTES, 2010) y pensamos que se ha avanzado en cada uno de estos puntos. Sin embargo, una concepción de nuestro sistema de protección de la vejez no puede limitarse al estudio de los defectos de las AFP.

En este sentido ya hemos señalado que la reforma del 2008 debemos interpretarla como una consolidación de las AFPs y que además da lugar para la creación de un sistema más complejo de protección de la vejez. Dicho sistema se encuentra articulado en base a la lógica de la capacidad contributiva de las personas (ARELLANO, 2012a). Una eventual reforma que permita a las personas beneficiarse de una mejor prestación debe ser realizada teniendo en cuenta esta visión sistémica, es decir, teniendo en cuenta todos los elementos y mecanismos (contributivos y no contributivos). Como ya señalamos, por ejemplo, la relación que se da entre el no contributivo como incentivo para no cotizar.

Por otro lado, y volviendo a las críticas de las OIT, esta visión sistémica permite al Estado Chileno poder ratificar el Convenio n° 102 de norma mínima en materia de seguridad social (ARELLANO, 2012a, 2012b y 2012c). Es el Estado chileno quien administra el régimen de pensiones solidarias y quien entrega más prestaciones de vejez hoy en día. No se puede criticar el lucro en la administración. No se cuestionaría tampoco la falta de cotizaciones del empleador ni la nula participación en la administración por parte de los asegurados. Esto debido a que hoy en día es el Estado quien asegura las prestaciones no contributivas mediante servicios públicos que otorgan derechos. Las AFPs seguirán teniendo los mismos problemas pero éstas solo entregan prestaciones a un número que, por la reforma del 2008, debería ser muy inferior al 50% de los chilenos.

El compromiso que debe tener el Estado chileno con las pensiones de sus habitantes debe ser considerado a largo plazo y no mecanismo por mecanismo. Siguiendo la visión sistémica instaurada luego del 2008 es el Estado quien debe asumir la estabilidad del sistema. La cual también debe ser manifestada en el cumplimiento de estándares internacionales como el Convenio n° 102. Nuestro país puede ratificar dicho convenio ya que cumple con sus condiciones y con ello podría demostrar a nivel internacional los avances logrados en los últimos años en nuestro sistema de protección de la vejez.



#### **IV.- Reflexiones finales**

En estas líneas hemos querido hacer algunas reflexiones críticas a algunas de las propuestas que se discuten en torno a mejores prestaciones para la vejez. Nuestro ánimo ha sido poner en claro los puntos a favor y en contra de estas. Sobre todo señalar los problemas futuros que se avecinan. El envejecimiento de la población chilena, debido al aumento de la esperanza de vida, y sobre todo el aumento de las personas en situación de dependencia, hace pensar en la búsqueda de soluciones más complejas.

Como lo hemos señalado, reformar regímenes y mecanismos por separado no se condice con la existencia de un sistema de protección de la vejez. Nos parece cada vez más necesario que se trate y analice nuestra legislación desde de un punto de vista sistemático no solo pensando en las AFPs. Ya que toda modificación que se haga en las AFPs afectará de por si la protección que otorga el mecanismo no contributivo de pensiones solidarias.

**Bibliografía**

- Pablo Arellano Ortiz (2013a) Une protection égalitaire de la retraite pour les femmes : l'exemple du Chili après la réforme de 2008, *Revue de droit Comparé du travail et de la Sécurité Sociale*, Comptrasec, 2013/1, pp. 58-67.
- Pablo Arellano Ortiz (2013b) Prestaciones de vejez por las AFPs : entre obligaciones de medio y obligaciones de resultado, *Revista de Derecho Laboral y Seguridad Social*, Vol. 2, Año 1, 2013, pp. 75-88.
- Pablo Arellano Ortiz (2012a) Marco de análisis del sistema de pensiones chileno después de la reforma de 2008, *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, Sección: Estudios, Año 19 - Nº 2, 2012, pp. 21-43
- Pablo Arellano Ortiz (2012b) La cobertura de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales por las normas internacionales del trabajo de la OIT, *Revista Chilena de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social*, Departamento de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Vol. 2, Nº 3, 2012, pp. 163-180.
- Pablo Arellano Ortiz (2012c) Universalism and Individualism in Chilean pension law: an example of extension of coverage for Eastern Europe, in Roger Blanpain, William Bromwich, Olga Rymkevich & Iacopo Senatori (eds.), *Bulletin of Comparative Labour Relations* Vol. 80 "Labour Markets, Industrial Relations and Human Resources Management" Kluwer, 2012, pp. 219–231
- Pablo Arellano Ortiz y Hugo Cifuentes Lillo, (2011) La contribución de los pensionados al financiamiento del Sistema de Salud, exención y rebaja de cotización por la Ley Nº 20.531, *Revista Laboral Chilena*, Diciembre, nº 202, 2011, pp. 55-62.
- Pablo Arellano Ortiz y Hugo Cifuentes Lillo (2010) Legislación chilena de pensión e indicaciones de la Comisión de Expertos de la OIT, *Revista Chilena de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social*, Departamento de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Vol. 1, Nº 1, 2010, pp. 123-130.