

## UN SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL SOBRE EL PRINCIPIO DE CAPITALIZACIÓN

Ana M<sup>a</sup> Borges Chamorro\*  
Universidad de Santiago de Compostela

### 1. INTRODUCCIÓN (1)

Los dilemas que la política social de nuestro país tiene que resolver han obligado a un replanteamiento de los principios que hasta ahora vienen sustentando el sistema de seguridad social, substrato del Estado de bienestar, tan costoso de mantener y de tan peligroso equilibrio financiero (2). En este sentido, las reflexiones que se plasmaron en el Informe que propició el «Pacto de Toledo» (3) han servido de resumen del estado de la situación y punto de partida para apuntar diversas soluciones en el campo de la política social. Ese mismo documento ha trazado algunos aspectos básicos donde hay acuerdo, y cuya inamovilidad ha sido «pactada» por todas las fuerzas políticas. Así, en referencia a la financiación de las pensiones de la seguridad social, el Informe se pronuncia solemnemente como contrario a un sistema público basado en la capitalización y en la previsión individual. Del mismo modo se pronuncia la comisión de estudio dirigida por el profesor Barea, cuya conclusión se resume en que es «prácticamente imposible pasar en España del sistema de reparto a uno de capitalización con carácter general e

---

\* Facultad de Derecho.

- (1) Este trabajo tiene como base la comunicación a la III ponencia sobre los Planes de Pensiones en el Sistema de protección social del VII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL celebrado en Valladolid en mayo/1996.
- (2) Cfr. la obra colectiva *Pensiones y prestaciones de desempleo*, ed. Fundación BBV, 1996, Comisión de estudio co-dirigida por JOSÉ BAREA y JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ PÁRAMO.
- (3) En Toledo se alcanzó el acuerdo de 4 de Febrero de 1995, ratificado en la reunión celebrada en el seno de la Comisión de Presupuestos del Congreso de Diputados, celebrada el 30 de marzo. El Congreso de Diputados finalmente, aprobó dicho pacto el día 6 de abril de 1995. Vid. BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, 1995, Serie Plenaria, n. 140, pág. 7427.

inmediato» (4). Igualmente en las recomendaciones del «Pacto de Toledo» se señala la conveniencia de abordar la ordenación de la previsión social complementaria del sistema público de la Seguridad Social por sistemas de ahorro tanto individual como colectivo, de carácter voluntario, actualizando y mejorando los incentivos fiscales (5).

Pero independientemente de las consideraciones que pueda merecer el análisis del informe básico sobre el que se apoya el «Pacto de Toledo» (6), parece oportuno apuntar algunas breves notas sobre la experiencia de Chile, país donde se ha llevado a cabo un cambio desde un sistema público de pensiones de la seguridad social basado en el principio de reparto, a uno de capitalización individual obligatoria, de gestión privada, y supervisado por el Estado. Se trata del sistema de pensiones de la Reforma Previsional que estableció el Gobierno de la República de Chile a través del Decreto Ley N° 3.500 publicado en el Diario oficial de ese país de 13 de Noviembre de 1980 (7).

Algunas breves referencias sobre el sistema de capitalización adoptado, y las consideraciones que al efecto se han redactado a partir de un informe de la OIT, pueden servir de valiosa información ilustrativa de otras formas de previsión en orden a las decisiones sobre nuestro actual sistema de seguridad social.

## 2. ALGUNOS DATOS SOBRE EL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO

Según un informe de la OIT, publicado en la Revista Internacional de Trabajo (8), parece ser que a comienzos de los años '60, el sistema de

---

(4) Afirmación que se basa en analizar el montante de la deuda de la Seguridad social, cuyos datos referidos a 31 de diciembre de 1994, arrojan una deuda «de 153 Billones de pesetas, cifra que representa el 236,5% del PIB, es decir, casi 2,5 veces el importe de los recursos disponibles de nuestra economía», cfr. *Pensiones y prestaciones por desempleo*, op. cit. pág. 248.

(5) Recomendación n. 14 del *Informe de la Ponencia para el Análisis de los Problemas estructurales del Sistema de la Seguridad social y de las principales reformas que deban acometerse*, Madrid, 1996, pág. 57.

(6) Ver las intervenciones de los grupos parlamentarios en la sesión del pleno del Congreso, BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, 1995, Serie Plenaria, n° 140, págs. 7411 ss.

(7) Cfr. «Reforma Previsional», editorial Siena, Santiago de Chile, 1994.

(8) Cfr. GILLION, Colín y BONILLA, Alejandro, «La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno», Revista Internacional del Trabajo, Vol III n° 2 1992,2 pág. 201.

seguridad social chileno era uno de los más avanzados de la región, su acción protectora abarcaba todas las contingencias sociales, y su ámbito llegaba a prácticamente toda la población chilena; igualmente, las prestaciones eran generosas.

Por el contrario, su gestión era muy compleja, con un sistema muy fragmentado ya que contaba con más de cien programas independientes de pensiones, y otros muchos más para otras contingencias concretas. Esta complejidad, además, carecía de coordinación y daba lugar a situaciones de desigualdad no justificadas y privilegios exorbitados; y finalmente era extremadamente gravoso, pues suponía una cotización de un 65% de la nómina del trabajador. Además, según señaló en 1960 la Comisión de Reforma del Sistema de Seguridad Social, (y esto en parte contradice lo señalado *ut supra*), su sistema financiero estaba en quiebra, y era insuficiente, tanto respecto a la población protegida, como respecto a los montos de las prestaciones; tenía, además, un carácter regresivo en cuanto que no operaba la pretendida solidaridad de todo sistema de seguridad social (9).

El sistema actualmente vigente se basa sobre la técnica del ahorro individual, personal y forzoso del 10% del salario, que deberán realizar los trabajadores al ingresar en su empresa. Las contingencias así cubiertas son, en primer lugar, la de jubilación, y con una cotización adicional, se cubren también a través de dichos fondos, las de invalidez y supervivencia.

Ni el Estado ni los empresarios financian el sistema; en consecuencia no está presente el principio, clásico de los seguros sociales, de financiación tripartita para la cobertura de los riesgos sociales de los trabajadores. La reforma entonces gira en torno al principio de capitalización. Sin embargo, el Estado no está ausente, pues tiene un papel garante, estableciendo determinadas medidas cautelares contra la inflación y posible devaluaciones del capital en el momento de la jubilación. Igualmente garantiza una pensión

---

(9) Cfr. BUSTOS CASTILLO, Raúl, *Comentarios sobre <<La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno>>*, en *Revista Internacional de Trabajo*, vol. 112, 1993, págs. 481-482

mínima (10) si ha habido un período de carencia suficiente (cotización previa durante 20 años) y la pensión causada es insuficiente (11).

Las cotizaciones versan en un Fondo de Pensiones. Son cotizaciones irreversibles, se incluyen en una cuenta de capitalización del trabajador y son administrados por Administradoras de Fondos de Pensiones (en adelante AFP). El trabajador, por tanto, no puede retirar sus aportaciones ni solicitar préstamos a cuenta de ellas.

Las AFP son entidades gestoras privadas, que deben estar debidamente autorizadas por el Estado (12); invierten los Fondos donde mayor rentabilidad puedan obtener, incrementando de esta forma, con los réditos de las inversiones, las cuentas de capitalización individual. El trabajador puede realizar traspasos de sus cuentas de unas Administradoras a otras, buscando la mayor rentabilidad o seguridad, o incluso menores gastos de comisiones de las Administradoras. La inversión de los Fondos de Pensiones que las AFP realizan, están reguladas de forma que su objetivo único sea la obtención de rentabilidad y seguridad (13).

Los Fondos de pensiones son patrimonios independientes del de la entidad AFP, y deberán tener una contabilidad separada (14); están constituidos por las aportaciones de los trabajadores, es decir, «cotizaciones de los afiliados» y sus réditos (15). El sistema se caracteriza en este punto por su

---

(10) «El Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia a los afiliados que señalan los artículos siguientes. Las pensiones mínimas de vejez e invalidez serán equivalentes al monto general que rija a la fecha de la vigencia de esta ley para la pensión mínima... y se reajustarán en la misma forma y oportunidad que dicha pensión» (art. 73 del Decreto-Ley 3.500).

(11) Pensión mínima que no se confunde con la que de carácter asistencial arbitra el Estado para casos diferentes al que se expone.

(12) V. Título IV (art. 26 y ss), del Decreto-Ley 3.500. Tales administradoras de Fondos de Pensiones son Sociedades Anónimas (art. 52 del Decreto Supremo nº 57 de 28 de marzo de 1991), y deben mantener unas garantías de rentabilidad y solvencia de los Fondos para lo que se establecen medidas cautelares reguladas por la legislación aplicable.

(13) V. arts 45 y. 45,bis del Decreto-Ley 3.500 de Reforma Previsional, modificado por la Ley 18.964.

(14) V. art. 27 del Decreto-Ley 3.500

(15) Además «los depósitos, los aportes adicionales, la contribución, los Bonos de Reconocimiento y sus complementos que se hubieran hecho efectivos, sus inversiones y la rentabilidad de éstas, deducidas las comisiones de las Administradoras». V. art. 63 del Decreto Supremo nº 57 de 28. marzo.1991, que regula el Reglamento del Decreto Ley 3.500 de Reforma Previsional.

transparencia y movilidad, ya que la contabilidad refleja claramente la situación de cada cuenta individual de capitalización y cada cuenta de ahorro voluntario, si la hubiere, con detalle de todos sus conceptos (16).

Los bienes y derechos que componen el patrimonio de los Fondos de Pensiones son inembargables (17), y estarán destinados sólo a generar prestaciones. Las cuentas de capitalización de cada afiliado constituyen un derecho patrimonial, que puede ser heredado dando lugar a las pensiones de muerte y supervivencia; por su parte, las cuentas de ahorro voluntario, en el caso de que el afiliado muera estando en activo, pasan a integrar los bienes de la herencia (18). Para obtener una adecuada distribución del Fondo entre sus titulares, el patrimonio se expresa mediante cuotas, siendo cada afiliado dueño de un número mínimo de cuotas, según su aportación y los réditos que se van sumando al valor de la cuota.

La implantación del sistema en 1980 exigió un traspaso de las obligaciones estatales de previsión anteriores a la reforma, verdaderos derechos adquiridos por los trabajadores y pensionistas, a los nuevos Fondos de Pensiones. El Título XIII del Decreto-Ley 3.500 regula mediante Disposición Transitoria esta materia, disponiendo en primer lugar el derecho de opción de los trabajadores 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*» (19). El derecho de opción se llevaría a efecto mediante la incorporación a una Administradora de Fondos de Pensiones de las cotizaciones anteriores, reconocidas mediante un documento a nombre del trabajador. Para ello se arbitra un sistema que pivota sobre los llamados «Bonos de Reconocimiento», que serán representativos del período de cotizaciones que cada trabajador tenga registrado en las entidades de

---

(16) «*La Administradora deberá proporcionar al afiliado, al momento de su incorporación, una libreta en la que se estampará cada vez que éste lo solicite, el número de cuotas registradas en su cuenta de capitalización individual y en su cuenta de ahorro voluntario, si correspondiere, y su valor a la fecha*»: art. 31 del Decreto-Ley 5.300; ver también el Título III del mismo Decreto-ley, «De las cotizaciones y de la Cuenta de Ahorro Voluntario».

(17) Con una salvedad que se refiere a la cuenta de ahorro voluntario, v. art. 34 y art. 21 del Decreto-Ley 3.500.

(18) art. 22 del Decreto-Ley 3.500.

(19) art. 1; en el 2º párrafo se añade: «*El mismo derecho de opción tendrán los trabajadores que se afilien por primera vez antes del 31 de Diciembre de 1982*»

previsión existentes en el antiguo sistema de seguridad social. Tales «Bonos de reconocimiento» son valorados según un sistema regulado por el Decreto-Ley 3.500 para calcular su cuantía (20); son cantidades reconocidas en un documento emitido a nombre del respectivo trabajador, que la institución emisora entregará a la Administradora en que aquél se encuentre afiliado, para su inclusión en la «cuenta de capitalización» individual del nuevo sistema previsional. Tales bonos sólo serán exigibles en el momento en que se cause alguna de las pensiones establecidas (jubilación, invalidez, muerte y supervivencia) (21). El modo de calcular el Bono de reconocimiento constituye una oferta generosa hacia los cotizantes del anterior sistema de seguridad social por parte del Estado (que es quien abonará la cantidad correspondiente del valor calculado a la AFP cuando se produzca el hecho causante de la pensión).

### **3. COTIZACIONES Y PRESTACIONES CUBIERTAS EN EL NUEVO SISTEMA**

Las cotizaciones de los asalariados suponen la suma de un 10% del salario para pensiones de jubilación, entre un 2,5 y un 3,7% para pensiones de invalidez, muerte y supervivencia, y -de forma obligatoria no sólo para trabajadores sino también para pensionistas- un 7% para atención de la salud. Las cotizaciones corren a cargo enteramente de los trabajadores, sin participación empresarial ni estatal.

En cuanto al grado de cumplimiento en el pago de cotizaciones, parece ser que no se logra el 100% de las cotizaciones; las cifras manejadas oscilan entre un 45 y el 55% de cotizaciones efectuadas en las Administradoras que reúnen asalariados de bajos sueldos, y de un 80% a 90% de cotizaciones efectivas, en algunas -pocas- Administradoras que agrupan remuneraciones elevadas. Esto lógicamente repercute en los capitales acumulados en los Fondos de Pensiones y en los intereses que puedan rentabilizar.

---

(20) art. 4 de la Disposición Transitoria del Decreto-Ley 3.500, y arts. 95 a 102 del Reglamento. No reproducimos el sistema del cálculo del bono por ser excesivamente complicado.

(21) art. 12º de la Disposición Transitoria del Decreto-Ley 3.500.

Parece ser que el comportamiento en los casos de trabajadores mal remunerados, conforme se acercan a la jubilación, es la de demorar el pago de las cotizaciones con el objeto de tener derecho a la pensión mínima que concede el Estado (22).

En relación a las prestaciones otorgadas, éstas suponen la previa designación de los beneficiarios, que en el caso de pensiones de muerte y supervivencia, será el grupo familiar. Los componentes del grupo familiar serán el cónyuge superviviente, diferenciando entre el viudo y la viuda, pues el primero requiere la condición de ser inválido con invalidez total o parcial para ostentar un derecho a pensión; aparte, serán también componentes del grupo familiar los hijos legítimos, los naturales y los adoptivos, y la madre de los hijos naturales si fuese soltera o viuda; igualmente, en el caso de no haber otros beneficiarios pueden serlo los padres del causante que estuvieran a su cargo (23).

Las cuantías de las pensiones equivalen aproximadamente a un tanto por ciento de los ingresos del afiliado que será: un 70% la pensión de invalidez total; un 50 % la de invalidez parcial; un 60 % de la viuda si no hay pensiones de orfandad, y un 50% si las hubiere; un 15% la pensión de orfandad; un 36% la pensión de la madre de los hijos naturales si no hubiera pensión por hijos, y un 30 % si la hubiera; 50% de pensión a los padres del causante.

Otras prestaciones económicas son de hasta el 100% del salario en caso de enfermedad y baja por maternidad (cuya duración en este último caso es de 18 semanas).

En cuanto al sistema de sanidad, la asistencia sanitaria es gratuita en caso de ingresos bajos, pero soportando la crítica de que el sistema es de difícil acceso, y adolece de baja calidad, largas listas de espera y escasas instalaciones y prestaciones farmacéuticas. Por último el desempleo es otra contingencia cubierta para la que se prevé la duración de un año como máximo.

---

(22) V. GILLÓN, C y BONILLA, A. *La privatización...* op. cit. pág. 206

(23) arts. 3 a 13 del Decreto-Ley 3.500.

La prestación de jubilación presenta diversas opciones, pues al llegar a la edad de 65 años los hombres, y 60 las mujeres podrán elegir entre:

1) la *renta vitalicia inmediata*, que «es aquella modalidad de pensión que contrata un afiliado con una Compañía de Seguros de vida, en la que ésta se obliga al pago de una renta mensual, desde el momento en que se suscribe el contrato y hasta su fallecimiento, y a pagar pensiones de supervivencia a sus beneficiarios, según corresponda» (24). Para ello, la Administradora deberá transferir a la Compañía aseguradora la cuenta de capitalización individual del afiliado, y se hará un cálculo de la renta vitalicia conforme a los datos que se obtengan: cuantía del capital, edad, sexo, tablas de esperanza de vida, etc;

2) una *renta temporal con renta vitalicia diferida*, que es, según la legislación aplicable, «aquella modalidad de pensión por la cual el afiliado contrata con una Compañía de Seguros el pago de una renta mensual a contar de una fecha futura, determinada en su contrato, reteniendo en su cuenta de capitalización individual los fondos suficientes para obtener de la Administradora una renta temporal durante el período que medie entre la fecha en que se ejerce la opción por esa modalidad», y la fecha en que la Compañía de seguros paga la pensión contratada (25);

3) el *retiro programado*, que es entendido como «aquella modalidad de pensión que obtiene el afiliado con cargo al saldo que mantiene en la cuenta de capitalización individual» (26). Esta pensión la paga directamente la Administradora, con cargo a dicho saldo, lo cual exige un cálculo que se ajustará cada año, y donde se tiene en cuenta las expectativas de vida del individuo, la tasa de rentabilidad de la inversión, la cuantía del fondo, la distribución del saldo hasta el agotamiento (y los intereses acumulados).

Este sistema requiere que, en el momento de la jubilación, el trabajador tome una decisión para la que tal vez no se encuentre suficientemente informado y necesite de un asesor económico, es decir, un experto,

---

(24) art. 62 Decreto-Ley 3.500.

(25) art. 64 del Decreto-Ley 3.500.

(26) art. 65 del Decreto-Ley 3.500.

independiente de las Administradoras, que le pueda asesorar en la decisión más aconsejable a sus circunstancias personales; suelen «negociar» con las Compañías de Seguros, o las Administradoras, para el caso de retiros programables, en representación del afiliado; el asesor experto es retribuido en parte por el afiliado, y en parte también por la Compañía de seguros, lo que les lleva a considerarlo como verdadero cliente, y no al asegurado. La crítica que a esta actuación señala el informe de la OIT, es que, con frecuencia, tal asesoramiento no parece tener otro objeto que inducir al futuro pensionista a retirar el máximo de capital para invertir donde obtenga mejores resultados, dejando lo suficiente para obtener el derecho a una pensión mínima (27).

#### **4. COMENTARIOS**

El sistema privado de pensiones ha obtenido un éxito satisfactorio en los diez primeros años en cuanto a la acumulación de capitales y a su rentabilidad, las cifras manejadas hasta ahora por la economía del país han llevado a mejorar el mercado de inversiones permitiendo que los Fondos de Pensiones invirtieran en el extranjero, entrando con ello en el mercado de capitales internacional. Sin embargo, tales éxitos económicos de la acumulación de ahorros y su inversión, deben ser sometidos a un examen actuarial que observe a largo plazo las posibles deficiencias del sistema, de modo que pueda preverse y garantizarse, mediante medidas cautelares de aseguramiento y económicas de solvencia, la rentabilidad frente a posibles devaluaciones de capitales que llevarían a la ineficacia del sistema, y a la necesidad de intervenciones del Estado en forma de subvenciones ruinosas.

Porque, efectivamente, el sistema de previsión chileno lleva consigo un conjunto de factores inquietantes en aquellos puntos que han sido señalados por los actuarios de la OIT en el citado informe, entre los que destacamos la falta de garantía que, en otros sistemas, proporciona el principio de solidaridad entre las generaciones, tampoco existe solidaridad entre los diferentes grupos sociales al tratarse de una capitalización individual. Faltan

---

(27) V. GILLIÓN, C. y BONILLA, A. *La privatización ...* op. cit. pág. 207.

entonces elementos del «seguro mutuo», o de los seguros sociales, tan propios de los sistemas que cubren los riesgos de los asalariados.

No hay cotizaciones del empresario ni del Estado (con la única excepción de los bonos de reconocimiento), por lo que los riesgos son asumidos y financiados directamente por los propios trabajadores (28).

No hay que olvidar que el último régimen militar que gobernó este país durante 17 años (1973-1990), ha dejado una impronta que se manifiesta, entre otros aspectos, en un marcado carácter proteccionista de la legislación estatal, lo que facilitó la posibilidad de un cambio de sistema tan copernicano como el propiciado en la Reforma Previsional chilena (29). Esto explica que el sistema no pueda ser calificado de «privado y libre», como opuesto a «público y obligatorio»; el Estado desarrolla un importante papel, definitivo para la eficacia del sistema y que se concreta en un gran número de funciones: en primer lugar ha propiciado el sistema previsional regulando su complejidad y facilitando las condiciones económicas, fiscales y legales que sirven de presupuesto para su establecimiento; por otra parte, ha otorgado el reconocimiento de derechos adquiridos por cotizaciones al anterior sistema valorándolas de forma generosa (a través de los bonos de reconocimiento que hemos mencionado), y asimismo ha facilitado el tránsito de un sistema a otro, asumiendo los costes de la tramitación; por otro lado, garantiza el funcionamiento de las AFP a través de la Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones (30), que supervisan el cumplimiento de las normas legales, y vigilan la rentabilidad mínima de los capitales invertidos (exigiendo para ello unas cantidades de fluctuación en las AFP); finalmente también es el Estado quien garantiza, como hemos señalado una pensión mínima a los trabajadores que hayan cotizado el tiempo suficiente para causarla.

Sin embargo, la opinión que merece el sistema no está exenta de cierto grado de inseguridad hacia el futuro, pues los riesgos que se señalan se

---

(28) Con excepción de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que son financiados por el empresario.

(29) V. Informe RELASUR, *Las Relaciones Laborales en Chile*, Madrid, 1995

(30) V. art. 93 Decreto-Ley 3.500, su objetivo es «la vigilancia y control de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y el ejercicio de funciones y atribuciones que establece esta ley».

refieren al propio principio de capitalización; en concreto, según el cálculo actuarial realizado por la Organización Internacional del Trabajo, el grado de rentabilidad de los capitales ahorrados (que es un 4 ó un 5 por cien en los cálculos previsionales) (31), es insuficiente para una cotización del 10% del salario. Y la tasa de sustitución de las pensiones de vejez no está suficientemente garantizada. Las tablas de previsión del sistema arrojan un resultado del 44 por cien de tasa de sustitución (32); es verdad que tales pensiones pueden ser complementadas con ahorros voluntarios, pero la cotización básica del 10 por cien no garantiza una sustitución de los salarios en activo del 65 ó 70 por cien, que es el nivel mínimo de todo sistema de seguridad social.

Ahora bien, cabe realizar un cálculo atendiendo a unos parámetros más cercanos a la realidad actual de Chile, y por ende más optimistas en vista de los datos económicos actuales; de aquí se puede seguir una tasa de sustitución más alta y, evidentemente, más aceptable, es decir, el 14,5% de promedio de rentabilidad anual permite realizar un modelo de proyección del monto de las pensiones que arroje una tasa de sustitución mínima del 54 por cien (33).

Asimismo se han subrayado los riesgos que entraña la excesiva sensibilidad de los tipos de interés de los capitales ahorrados al grado de cumplimiento de la obligación de cotizar y a la economía en general. Tales riesgos -señala el informe de la OIT- son soportados directamente por los afiliados ya que no existen mecanismos de ajuste que los contemple. En consecuencia, no hay seguridad sobre «el nivel medio de las prestaciones que el régimen sea capaz de ofrecer en el futuro» (34). Frente a ello, se ha criticado dicho informe señalando que no es correcto afirmar que el afiliado asume directamente el riesgo de la quiebra de los Fondos, ya que éstos no pueden quebrar, y si lo que se señala es la quiebra de la AFP, ello afecta a los propietarios de la Administradora de los Fondos, pero no a los beneficiarios de ésta, pues en última instancia hay una garantía estatal (35).

---

(31) Cfr. GILLIÓN, C y BONILLA, A., *La privatización ...* op. cit. pág. 194 (apartado referente a «La aritmética de las cuentas individuales»).

(32) *Ibidem*, pág. 211

(33) Cfr. BUSTOS CASTILLOS, Raúl, *Comentarios...* op. cit. págs 484-489.

(34) Cfr. GILLIÓN, C y BONILLA, A., *La privatización ...* op. cit. pág. 221.

(35) Cfr. BUSTOS CASTILLO, Raúl, *Comentarios....* op. cit. pág. 483.

En otro orden, se puede observar que los criterios establecidos por las normas internacionales de trabajo no son acogidos por el sistema previsional, en particular los aspectos señalados por la OIT. En este sentido, se ha objetado el incumplimiento de los Convenios 35, 36, 37 y 38 sobre pensiones de vejez e invalidez en muchos de los datos aquí consignados, como por ejemplo el hecho de que de ese ahorro forzoso no pueden disponer los trabajadores. En cuanto a la financiación corre al 100% a cargo de los trabajadores con carácter obligatorio, frente al criterio establecido en los Convenios 102 y 128 de la OIT que señalan el nivel de financiación a cargo del asalariado en un máximo del 50 por cien. Tales Convenios no han sido firmados por Chile. Por último, se observa una falta de participación de los cotizantes y beneficiarios del sistema en la administración y gestión de los regímenes, participación recomendada por las normas internacionales al menos en un nivel consultivo cuando las gestoras son entidades públicas.

El análisis del informe de la OIT lleva a la conclusión, con todas las variables que tal análisis comporta, de que tales medidas resultan inquietantes porque no llevan consigo una «red de aseguramiento» que garantice los resultados a largo plazo, o con otras palabras, no se garantiza que la falta de los resultados previstos pueda estar «blindada» con mecanismos de seguridad que impidan la quiebra del sistema, y que, en definitiva, el riesgo recaiga sobre los asegurados.

Sin embargo, en sentido contrario BUSTOS CASTILLO expone, que el sistema se ha estructurado sobre una opción de financiamiento de las pensiones de vejez que fuera «ajena a factores demográficos adversos y no dependiera de una favorable relación de activos-pasivos; a la vez, y sobre la base de invertir los recursos del sistema, se ha buscado relacionar el régimen de seguridad social con la economía del país (36). Ha señalado también, que el sistema incluye el principio de reparto en relación a las pensiones de invalidez y de sobrevivientes, por tratarse de riesgos que pueden ocurrir en cualquier época, antes de que la capitalización alcance a rendir frutos suficientes. Y como aspectos positivos frente a la crítica del sistema, se ha puntualizado que la reforma previsional chilena supone una forma de libertad

---

(36) Ibid. pág. 482.

de afiliación y administración privada, pues permite la competencia de las AFP, y, la movilidad de las cuentas de capitalización en busca de mayor rentabilidad, lo cual repercute en menores costos y buen servicio, todo en beneficio del usuario, a fin de cuentas el trabajador afiliado. Igualmente, el sistema, al reconocer un derecho de propiedad privado sobre la cuenta de capitalización, salvaguarda la disposición de los recursos frente a cualquier grupo de presión (37). Y por último, el que los empleadores no contribuyan directamente a la financiación de los recursos no impide que las empresas paguen determinados niveles de remuneraciones contando con la necesidad de contribución de los afiliados al sistema previsional; y, en todo caso, las cotizaciones al nuevo sistema son sensiblemente menores que las anteriores a la reforma (38).

Lo que en resumen cabe concluir de la reforma previsional chilena es que se ha puesto en práctica un sistema que ha dejado entre paréntesis algunas de los postulados categóricos que se mantienen desde los Convenios de la OIT, buscando soluciones reales, y eficaces. A fin de cuentas -concluye BUSTOS CASTILLO- «el sistema no será juzgado por el número de convenios que cumpla, sino en función de las pensiones que logre generar y de los costos que para ello deban soportar sus afiliados, aspectos ambos que hasta ahora presentan muy buenos resultados y nada hace presagiar que pudieran tornarse desastrosos en un futuro» (39).

El Informe de la ponencia que propició el Pacto de Toledo, señala al respecto que «en los distintos estado de la Unión Europea se entabló en los años ochenta una discusión en torno a la seguridad social, su estructura, la protección dispensada o su viabilidad. Discusión que no era de carácter ideológico, sino guiada por el objetivo de la estabilidad del sistema y la garantía de los niveles alcanzados. Su finalidad no era, por lo tanto, cuestionar el sistema sino afianzarlo, de ahí que «ningún país europeo -señala la ponencia- ha modificado ni el modelo de protección social ni el sistema de financiación (en todos de reparto)» (40); y añade «la evolución más reciente,

---

(37) Ibi. pág. 482.

(38) Ibi. pág. 487.

(39) Ibi. pág. 488.

(40) V. *Informe de la ponencia ... op. cit.* pág. 30

concretamente en los años noventa, pone de manifiesto que ninguno de los países de la Unión Europea ha introducido modificaciones en sus respectivos sistemas de Seguridad Social que supongan un cambio de modelo de protección social. Igualmente, el sistema de reparto existente en todos los países no ha sido sustituido por otro» (41).

Esto no implica desconocer los problemas financieros que actualmente y en un corto plazo afectan con carácter grave y urgente al sistema de reparto, de ahí que la tendencia más que parece más recomendable en política social sea la de un sistema mixto como se ha arbitrado ya en gran parte de los países más desarrollados, con tres pilares de apoyo que estarían constituidos por: un sistema básico fundamentado en el principio de reparto, de carácter público y obligatorio para los asalariados (con una cobertura en grado mínimo o suficiente); un sistema complementario-libre, y, en tercer lugar, un sistema público asistencial al margen del nivel profesional contributivo. El sistema previsional chileno no es ajeno a estos principios si bien el modo de articularlos ha seguido un modelo diferente, lo que lleva consigo una apuesta fuerte por un sistema audaz implantado en una coyuntura político-social favorable.

---

(41) *Ibidem*, pág. 31.