

## **Reforma Constitucional al derecho a la seguridad social**

Gabriel Ossandón F.

### **1. Resumen Ejecutivo:**

- Hace más de cinco años se iniciaron las movilizaciones contra el actual sistema de pensiones. A la fecha existe abundante literatura sobre su fracaso. De hecho, muchos de los países que adoptaron el sistema ya han iniciado procesos para revertir la privatización.
- El derecho a la seguridad social no está garantizado en la Constitución de 1980. Por el contrario, permite y protege un modelo de capitalización individual. Por lo tanto, un cambio en el sistema de pensiones requiere una reforma constitucional que lo garantice efectivamente.
- La propuesta de reforma constitucional que presentamos consagra efectivamente el derecho a la seguridad social, mencionando el Sistema de Seguridad que debe implementarlo y los principios propios de la Seguridad Social.
- Para garantizar el derecho a la seguridad social presentamos, a partir de la propuesta B de la Comisión Bravo, una protección de tres niveles: uno solidario y universal, un segundo de seguro social y un tercero de ahorro privado. Un sistema de pensiones mixto.
- El análisis del mapa de actores permite poner como prioritario el apoyo de las y los parlamentarios de centro-izquierda, de la ciudadanía por el apruebo y de actores claves como la Fundación SOL, la Coordinadora NO + AFP y otros sindicatos de trabajadores.
- La propuesta debería comunicarse centrándose en los nuevos beneficios, universales o particulares, de la propuesta. Un nuevo sistema de pensiones sería asegurar mínimos de dignidad para todas las personas, estableciendo un piso para toda nuestra comunidad democrática.

## **2. Contexto político**

El año 2016 comenzaron las grandes movilizaciones contra el actual sistema de pensiones, bajo la consigna No+AFP. Fue la primera demanda que concitó un apoyo comparable a las movilizaciones estudiantiles de 2006 y 2011. La consigna tomó protagonismo en el debate público y se integró a la agenda de gobierno de Michelle Bachelet, a través de la Comisión Bravo. Lamentablemente, el conflicto sigue abierto: desde aquellos años, las pensiones se han mantenido como ícono del abuso en el país.

Los últimos cinco años han sido prolíficos en estudios sobre el fracaso del actual sistema de pensiones, desde la OIT a la Fundación Sol, otorgando nueva información a la capitalización individual. En julio de 2019, la iniciativa judicial de No+AFP con la Fundación La Casa Común, puso en el centro del debate la propiedad de los fondos de pensiones, a través de la profesora María Angélica Ojeda. Como muchas chilenas y chilenos, luego de trabajar toda su vida, la pensión de la profesora María Angélica Ojeda no alcanzaba para pagar su dividendo. Si los fondos son de los pensionados, ¿pueden retirarlos?.

Mientras el proceso judicial avanzaba, la promesa de José Piñera, que los chilenos jubilarían con el 100% de su sueldo a 2020, llegó incumplida a la fecha límite. Según la proyección de la comisión Bravo, la mediana de la tasa de reemplazo no superará 15% en pensiones autofinanciadas. La promesa de la privatización del sistema de pensiones ya está rota.

Durante estos días, las chilenas y chilenos están retirando el 10% de sus fondos de pensiones, reafirmando la propiedad de los afiliados sobre sus fondos. De paso, la puesta en marcha del retiro demostró que las proyecciones de catástrofes económicas eran del todo exageradas. Se puede, entonces, discutir sobre pensiones, de los fondos, su propiedad y administración, y el país no se acaba. Vaya sorpresa.

La movilización social del 18 de Octubre tuvo como una de sus banderas el sistema de pensiones. Como sabemos, aquella movilización conquistó un Proceso Constituyente que culminará en un plebiscito de salida a mediados del año 2022 (Ley N°21200, 2019). Tras ello, será necesario avanzar en la discusión política y legislativa para realizar efectivamente lo consagrado en el nuevo texto fundamental. Por lo tanto, quedan al menos dos años para ver nacer la nueva legislación, y con ella, los sistemas y los derechos sociales que nos daremos. Vivimos, por lo tanto, el espacio de tiempo donde promover reformas constitucionales prefigura el país por venir.

## **3. Contexto en pensiones**

Chile inauguró la que sería una tendencia internacional en la privatización de los sistemas de seguridad social (Ortiz, Durán-Valverde, Urban, Wodsak, & Yu, 2019). Conforme al rol del Estado subsidiario impuesto en la Constitución de 1980, el 1 de mayo de 1981 se sustituye el esquema anterior de reparto por uno de capitalización en cuentas individuales de propiedad del trabajador y trabajadora (Larraín, 2012), a través del decreto ley 3.500.

Otorgando un marco a aquel sistema, nuestra actual Constitución consagra:

*18° El derecho a la seguridad social.*

*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.*

Es llamativo que abre la regulación sobre el derecho estableciendo quórum calificado para las leyes que regulen el ejercicio de este derecho, lo que supone una mayoría absoluta en el Congreso para la modificación del sistema y, por tanto, una traba para avanzar en cualquier reforma (Henríquez, 2020). A su vez, limita la acción del Estado a asegurar solo el acceso al goce de las prestaciones, reconociendo la intervención de privados, y a la supervigilancia del ejercicio del derecho a la seguridad social.

Al igual que en salud y educación, utilizando el lenguaje de los derechos sociales la redacción actual protege la libertad de elección. Es decir, no se garantiza el derecho sustantivo, estableciendo un mero rol de supervigilancia del Estado (Bustos, 2014). En definitiva, protege al mercado, profundizando la desigualdad económica, territorial y social que existe en el país. Esto es lo que en Chile se denomina el “principio de subsidiariedad”: el deber constitucional del Estado no es asegurar derechos sociales, sino asegurar las condiciones del mercado.

El régimen de previsión social impuesto se basa en la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de trabajadoras y trabajadores –excluyendo a los miembros de las Fuerzas Armadas– las que son invertidas en diversos instrumentos financieros de mercado, especialmente a grandes conglomerados económicos, por una administración privada regulada y supervisada por el Estado, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) (Rivera, 2020)

Se esperaba que el sistema de AFPs, a través de la competencia entre privados, iba a aumentar el monto de las pensiones, las tasas de cobertura y beneficios, mientras disminuye la desigualdad y reducía los costos administrativos, entre otros (Ortiz et. al, 2019).

La experiencia de estos 40 años no ha estado a la altura de aquella promesa. Las tasas de cobertura disminuyeron de un 64% antes de la reforma a un 61% para el año 2007. Los beneficios o tasas de reemplazo no cumplen con las normas de la OIT del 40% del salario de referencia ya que en Chile, la media de las tasas de reemplazo proyectadas es del 15%, llegando incluso a un 3,8% en trabajadoras y trabajadores de bajos ingresos. Esto trae como consecuencia un aumento en la pobreza durante la vejez (Ortiz et.al, 2019). A Diciembre de 2019, el 50% de las y los jubilados que recibieron una pensión de vejez obtuvieron menos de \$202 mil –\$145 mil si no se incluyera el Aporte Previsional Solidario (APS) del Estado– una cifra mucho menor al salario mínimo. (Gálvez & Kremerman, 2020)

La capitalización individual transfiere todos los riesgos a las y los individuos, siendo muy sensible a las trayectorias laborales –lagunas en las cotizaciones, bajos salarios, entre otros– y a la desigualdad de género ya que, al no ser un sistema redistributivo, las mujeres deben soportar individualmente la carga que implica la maternidad y el cuidado de los hijos y la familia. En todo el sistema de seguridad social no hay reconocimiento al trabajo doméstico y reproductivo (Cooperativa Desbordada, 2020). A su vez, en América Latina, la tasa de desempleo en mujeres es el doble que la de los hombres y el salario promedio de las mujeres es un 30% menor que el de los hombres lo que afecta directamente al monto de jubilación que reciben las mujeres, profundizando así la desigualdad de género. (Ortiz et.al, 2019) Así, el 50 % de las 73.995 nuevas pensionadas, pudo autofinanciar una pensión menor a \$25 mil y la mitad de las mujeres que cotizaron entre 30 y 35 años, lograron una pensión menor a \$201 mil, monto que equivale a 66,8 % del Salario Mínimo. (Gálvez & Kremerman, 2020)

Con respecto a los costos de administración privada, que se esperaba fueran menores debido a la competencia en el mercado entre las administradoras, aumentaron con respecto a la administración estatal ya que no se contemplaron los costos fijos tales como los gastos de mercadeo, los costos corporativos, o la selección adversa (Ortiz et.al, 2019). Lo anterior trae como consecuencia una disminución de las pensiones de las y los trabajadores. En Chile, antes de la privatización estos costos eran del 8% con respecto a las cotizaciones mientras que al año 2002, subieron a un 19,5% (BPS, 2005).

Mientras que a las trabajadoras y trabajadores se les impuso la privatización, las Fuerzas Armadas y de Orden no tomaron el riesgo de sumarse al sistema de capitalización individual, manteniéndose en el sistema de reparto. A diciembre de 2018, recibieron pensiones promedio de \$972.354 para pensionados en CAPREDENA y de \$1.085.708 promedio en DIPRECA. (Kremerman & Gálvez, 2019)

En síntesis, el actual régimen de seguridad social impuesto por la Dictadura y protegido por la Constitución de 1980 es uno de los núcleos centrales del modelo neoliberal en Chile, donde cada persona se hace cargo de su propia jubilación, sin considerar el principio de solidaridad intergeneracional ni las desigualdades de género, económicas y sociales y la precariedad laboral, dejando en manos del mercado y a su beneficio la seguridad social, mientras que las trabajadoras y trabajadores asumen como propio los vaivenes de los mercados financieros.

Por el contrario, los derechos sociales se caracterizan por tener un interés colectivo en su provisión, generando espacios de igualdad, donde todas y todos somos ciudadanos. Esto exige una organización libre del principio del mercado, conforme al cual cada uno recibe aquello por lo que puede pagar (Atria, 2014). El principio de subsidiariedad en su sentido ya explicitado, entonces, consiste en la negación precisa de la idea fundamental de los derechos sociales. En vez de asegurar derechos sociales, la constitución vigente los deja entregados a la lógica del mercado y a merced de la desigualdad que caracteriza a nuestro país (Allard, Hennig Leal & Galdámez Zelada, 2016).

#### 4. Propuesta, justificación y conceptos claves

Proponemos discutir sobre este texto constitucional:

***El derecho a la seguridad social, garantizado y protegido por el Estado.***

***Todas las personas tienen derecho a una pensión que garantice su bienestar y cubra sus necesidades básicas.***

***Este derecho se realizará a través del Sistema de Seguridad Social, cuya cobertura será universal. El Sistema de Seguridad Social tendrá un pilar solidario y uno de seguro social y se organizará conforme a los principios de la universalidad, suficiencia, equidad de género, eficiencia, participación social y sustentabilidad.***

La propuesta tiene por objetivo la consagración efectiva del derecho a la seguridad social. Como se señaló, la Constitución vigente dice asegurar el derecho a la seguridad social, mientras protege las condiciones del mercado. Se ha concluido, inclusive, que en Chile no existe seguridad social, sino un ahorro forzoso de capitalización individual (Barriga & Kremerman, 2020).

Para una genuina consagración del derecho a la seguridad social, las pensiones de los trabajadores y trabajadoras deben sustentarse en los principios de la misma. Para ello, la propuesta se aleja de la focalización, propia de la mirada neoliberal y sustento a la pensión básica solidaria. En su lugar, compromete una pensión *universal* –todos pueden acceder a ella sin distinción– y *suficiente* –que garantiza su bienestar y cubre sus necesidades básicas..

Además de la universalidad y la suficiencia, ya mencionados, la seguridad social contempla, además, los principios de la sustentabilidad, ya que debe proyectarse en el futuro, siendo tanto social como financieramente viable; solidaridad, para repartir los riesgos para que las consecuencias no se concentren sólo en un grupo (Montt, 2014). A éstos, se les puede sumar *enfoque de género, participación social y eficiencia* (Mesa-Lago, 2013). Con estos principios, se configura un genuino sistema de seguridad social (Espacio Público, 2017).

Una consagración como la propuesta reconoce a los individuos como miembros de una sociedad, es decir, como ciudadanos. Que la seguridad social sea consagrada como derecho social significa que no es públicamente aceptable que su provisión dependa del mercado, según lo que pudo ahorrar (Atria, Larraín, Benavente, Couso, & Joignant, 2013). Por el contrario, la seguridad social se convierte en garante de la existencia y ejercicio de la ciudadanía. Un criterio de distribución que mira lo público, entiende que si una persona recibe una pensión suficiente, no puede participar activamente de la vida política, social y cultural. En definitiva, el Estado no le está asegurando su ciudadanía (Fundación SOL, 2014). Es un asunto, entonces, de democracia.

##### a. Sistema de Seguridad Social:

La reforma constitucional propuesta recoge, como principal antecedente, la propuesta global B de la Comisión Asesora Presidencial sobre Sistema de pensiones (Comisión Asesora Presidencial, 2015). Ella sugería un esquema de dos componentes, uno no contributivo y universal, y uno contributivo en dos modalidades: una para los ingresos inferiores a 350.000 y hasta dicho monto y otra desde 350.000.

El primer componente –no contributivo, de beneficio uniforme y reajutable– otorga una pensión básica a todas las personas mayores de 65 años o inválidas que no pertenecen al 20% de las familias de mayores ingresos. Para la Organización Internacional del Trabajo, donde el componente no contributivo recibe el nombre de “Pilar 0”, este pilar debe ser universal. Como hemos visto, la universalidad es uno de los principios de la seguridad social, siendo la contrapartida de la actual focalización. En este sentido, un nuevo sistema de pensiones debe ofrecer un piso universal como ha sido señalado por economistas e, inclusive, gerentes de AFP (Solimano, 2019) (Alvarez, 2020).

La primera modalidad del segundo componente, es uno de seguro social, financiado con la contribución del 10% de todos los cotizantes, con un tope de \$350 mil y un pareo o “matching” por el mismo monto a cargo de los empleadores y aportes fiscales. Estos recursos contribuyen a elevar la pensión de los actuales pensionados (Comisión Asesora Presidencial, 2015). La segunda modalidad del segundo componente es para las cotizaciones sobre los 350.000, que pueden ser administradas por AFP, en forma similar al sistema actual.

La reforma propuesta requiere, además, de la creación de dos entidades. La primera, encargada de forma centralizada de la afiliación, recaudación y registro del estado de las cuentas. La segunda, un fondo colectivo de pensiones que invierte de forma colectiva e informada, administra los fondos del pareo o “matching” y, por cierto, paga las pensiones. Por lo demás, la implementación de una entidad previsional única disminuye los costos de administración.

**Cuadro 16: Cuadro resumen de organización, beneficios y financiamiento del Sistema de Pensiones mixto**

		No contributivo	Contributivo	
			Seguro Social	Capitalización Individual
Beneficios previstos (por categoría de ingresos)	Personas sin cotizaciones	PBS	-	-
	Personas con ingresos hasta \$350.000	PBS	PSS	-
	Personas con ingresos mayores a \$350.000	PBS (Excluye a personas en el 20% de mayores ingresos)	PSS	PCI
Financiamiento		Rentas generales	Cotizaciones personales y de empleadores por ingresos hasta \$350.000 Aportes del Estado provenientes de rentas generales	Cotizaciones personales por ingresos superiores a \$350.000
Administración de cuentas, fondos y beneficios		Entidad Administradora de la Seguridad Social	Entidad Administradora de la Seguridad Social	Entidad Administradora de la Seguridad Social
			Fondo Solidario	AFP – Compañías de seguro
			Capitalización colectiva (Similar FRP)	Capitalización en cuentas individuales

PBS: Pensión Básica Solidaria  
 PSS: Pensión Seguro Social  
 PCI: Pensión Capitalización Individual  
 FRP: Fondo de Reserva de Pensiones

(Fuente: Comisión Asesora Presidencial sobre el sistema de pensiones, 2015)

En síntesis, el sistema propone tres beneficios, (i.) la pensión solidaria, (ii.) la pensión proveniente del seguro social y (iii.) el componente de ahorro individual por cotizaciones mayores al monto definido. Aquello va en línea con el modelo de pensiones multipilar de la OIT. En él, (i.) es el pilar cero, piso de protección y es universal; (ii.) es el primer pilar, de seguro social y (iii.) son el segundo pilar del régimen complementario.

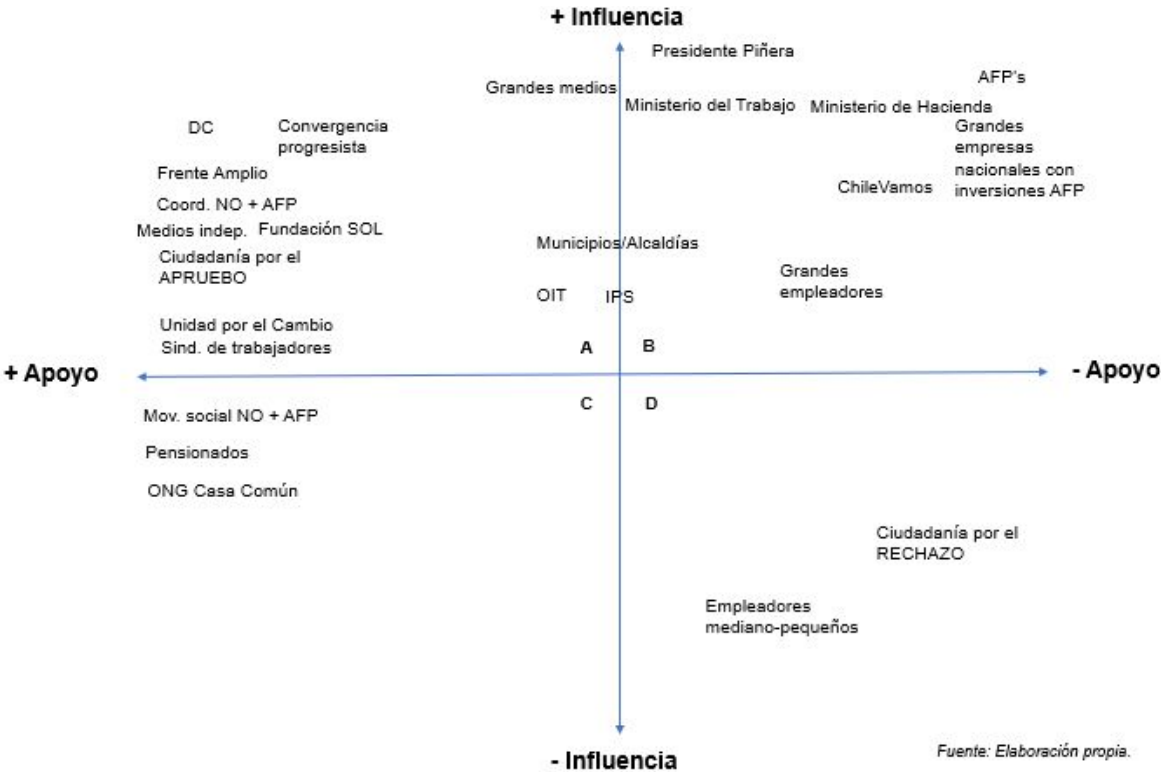


(Fuente: Ortiz, et.al., 2019)

El sistema de pensiones propuesto permite iniciar el tránsito que revierte la privatización de la seguridad social en los términos planteados por la OIT (Ortiz et.al., 2019). Tras recoger la experiencia de 18 países que han transitado desde sistemas de capitalización individual a mecanismos mixtos, se plantean once pasos de avance. En régimen, la propuesta actual dejaría más de la mitad de ese camino avanzado.

**5. Mapa de actores de una reforma constitucional en Seguridad Social**

El posicionamiento de los actores en cuanto a su influencia y apoyo se grafica en el siguiente mapa:



De su análisis, se observa una importante aglutinación de los actores en alto apoyo y alta influencia. Observamos un consenso bastante generalizado de la necesidad de generar una reforma hacia el derecho social a pensiones de vejez dignas, el notorio fracaso del sistema, reflejado en que el 94% de los chilenos cree que es necesaria una reforma (CADEM, 2019).

Resulta necesaria la colaboración de Fundación SOL, coordinadora NO + AFP y los sindicatos de trabajadores para configurar un bloque sólido; considerando que son las organizaciones sociales que han impulsado este tipo de reformas.

Evidentemente, se precisa de la unidad de los conglomerados de centro-izquierda en el Congreso. La defensa al actual sistema estará comandada por las AFPs, el gobierno y su

alta influencia en la agenda pública. Por el contrario, es posible una nueva fragmentación de Chile Vamos.

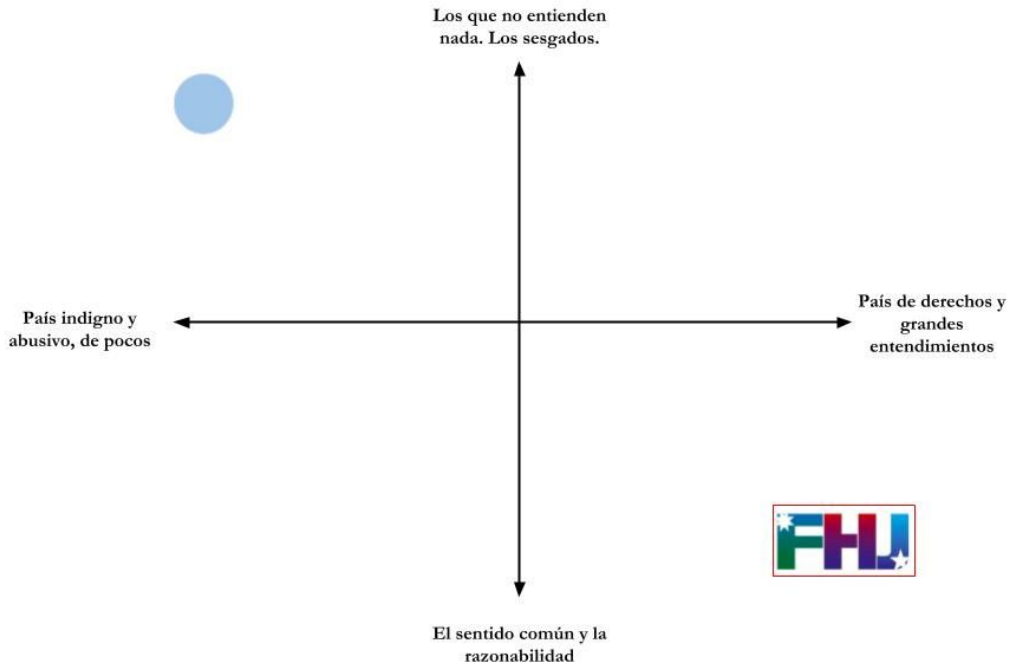
## **6. Posicionamiento comunicacional:**

Desde 2016 los y las chilenas se han reunido bajo la consigna de las pensiones dignas. El 18 de Octubre vociferó la exigencia nacional por una vida digna. En los próximos dos meses el país vivirá esperanzado una carrera hacia un plebiscito nacional. Comenzar a conquistar la vida digna será parte de la conversación de cada hogar del país. Una vez más, es con aquella sensación de esperanza con la que hay que conectar. El fin del sistema de AFP, puede ser considerado un nuevo día de la independencia nacional.

En pensiones, está claro y demostrado el fracaso del actual sistema. Las personas conocen en carne propia las pensiones de miseria y comprenden que las AFPs son uno de los adversarios. Hay poco que comunicar en aquella línea.

Por lo mismo, parece más atractivo contar cómo sería un nuevo sistema de pensiones que otorgue dignidad a las personas. Cómo beneficiaría, en concreto, a las y los pensionados. Con la actual propuesta, todo chileno, sin importar su lugar de nacimiento, su nivel educativo o su capacidad laboral, recibiría una pensión universal. Establece un piso mínimo de bienestar. Luego, las pensiones actuales mejorarían gracias al pareo y a la solidaridad del primer componente.

El senador Francisco Huenchumilla es reconocido como un político serio, razonable, con convicciones claras y disposición al diálogo. Como hemos dicho, sus intervenciones con mayor relevancia pública son aquellas en que invita a un gran entendimiento sobre temas críticos para el país, contraponiéndose a aquellos sesgados por el modelo neoliberal, a quienes no entienden nada. El posicionamiento comunicacional debe partir desde aquellas virtudes.



## 7. Conclusiones, recomendaciones y pasos a seguir

- El derecho a la seguridad social no está garantizado en la Constitución de 1980. Por el contrario, permite y protege un modelo de capitalización individual. Por lo tanto, un cambio en el sistema de pensiones, requiere una reforma constitucional que lo garantice efectivamente.
- La propuesta de reforma constitucional que presentamos en este documento consagra efectivamente el derecho a la seguridad social, mencionando el Sistema de Seguridad que debe implementarlo y los principios propios de la Seguridad Social. El Estado protege el interés general y colectivo en proveer el derecho, por sobre los intereses privados.
- Para garantizar el derecho a la seguridad social se propone, a partir de la propuesta de la Comisión Bravo, una protección de tres niveles: uno solidario y universal, un segundo de seguro social y un tercero de ahorro privado. Un sistema de pensiones mixto. La propuesta se enmarca además dentro de las recomendaciones de la OIT para revertir la privatización de los fondos de pensiones.
- Comunicacionalmente la propuesta debería centrarse en los nuevos beneficios, universales o particulares, de la propuesta. Un nuevo sistema de pensiones sería asegurar mínimos de dignidad para todas las personas, estableciendo un piso para toda nuestra comunidad democrática.

## Referencias

- Allard, R., Hennig Leal, M. C., & Galdámez Zelada, L. (Julio de 2016). El derecho a la salud y su (des)protección en el Estado Subsidiario. *Estudios constitucionales*, 14(1).
- Álvarez, I. (20 de Enero de 2020). AFP Uno arremete y propone una pensión mínima universal. (R. Zanetta, Entrevistadora) Pauta. Obtenido de <https://www.pauta.cl/economia/bloomberg/afp-uno-arremete-y-propone-una-pension-minima-universal>
- Atria, F. (2014). *Derechos Sociales y Educación, Un nuevo paradigma de lo público* (Santiago: Lom, 2014)
- Atria, F., Larraín, G., Benavente, J., Couso, J., & Joignant, A. (2013). *El otro modelo: Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago: Penguin Random House Grupo Editorial Chile.
- Barriga, F., & Kremerman, M. (2020). *Pensiones sin Seguridad Social. ¿Cómo se calcula el monto de las pensiones en Chile?*. Fundación Sol, Documentos de Trabajo del Área de Seguridad Social. Estudios de la Fundación Sol.
- BPS (Banco de Previsión Social). (2005). Boletín Estadístico 2005.
- Bustos, R. (2014). Nueva Constitución y derechos sociales: hacia un nuevo paradigma. En E. Chia, & F. Quezada, *Propuestas para una Nueva Constitución (Originada en Democracia)* (págs. 227-250). Santiago.
- CADEM. (2019). Encuesta Plaza Pública. Cuarta semana de Diciembre - Estudio N°311.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el sistema de pensiones. (2015). Informe Final. 24 de agosto 2020, de Comisión Asesora Presidencial Sitio web: [www.comision-pensiones.cl](http://www.comision-pensiones.cl)
- Cooperativa Desbordada (2020). *La crisis del sistema de pensiones chileno: una mirada desde la economía feminista*. Santiago, Chile: Cooperativa Desbordada
- Espacio Público (2017). *Principios para una reforma al Sistema de Pensiones*. Santiago, Chile: Espacio Público
- Fundación SOL. (2014). *Presentación fundación SOL para la Comisión Asesora Presidencial sobre sistema de pensiones*. Santiago, Chile: Fundación SOL.

- Fundación SOL. (2020). Derribando mitos sobre los sistemas de Reparto ¿Fondos de Pensiones para la Seguridad Social o para el Sistema Financiero?. Santiago, Chile: Fundación SOL
- Gálvez , R., & Kremerman, M. (2019). *Pensiones por la fuerza. Resultados del sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas y el Orden*. Fundación Sol, Documentos de Trabajo del Área de Seguridad Social. Ideas para el Buen Vivir N°17.
- Gálvez, R., & Kremerman, M. (2020). *¿AFP para quién? Dónde se invierten los Fondos de Pensiones en Chile*. Fundación Sol, Documentos de Trabajo del Área de Seguridad Social. Estudios de la Fundación Sol.
- Henríquez, M. (4 de Febrero de 2020). La actual Constitución no es compatible con las demandas sociales. Obtenido de <https://ciperchile.cl/2020/02/04/la-actual-constitucion-no-es-compatible-con-las-demandas-sociales/>
- Kremerman, M., & Gálvez, R. (2020). *Pensiones bajo el mínimo: Los montos de las pensiones que paga el sistema de capitalización individual en Chile*. Fundación Sol, Documentos de Trabajo del Área de Seguridad Social. Estudios de la Fundación Sol.
- Larraín, F. (2012). EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES EN CHILE Y SUS RESGUARDOS CONSTITUCIONALES. *Revista Chilena de Derecho*, 39(2), 541 - 551.
- Ley N° 21200. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 23 de diciembre de 2019.
- Mesa-Lago C. (2013). La re-reforma de pensiones en Chile. En Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría (55-76). *Revista Trabajo*.
- Montt, G. (2014). Los principios de la seguridad social como hoja de ruta para avanzar hacia un sistema mixto de pensiones. En Fundación SOL. (2014). Derribando mitos sobre los sistemas de Reparto ¿Fondos de Pensiones para la Seguridad Social o para el Sistema Financiero?. Santiago, Chile: Fundación SOL.
- Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Urban, S., Wodsak, V., & Yu, Z. (2019). *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. Organización Internacional del Trabajo, Departamento de Protección Social.
- Rivera, F. (2020). *Modelos de sistemas de pensiones en el mundo*. Biblioteca del Congreso Nacional, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones.

Solimano, A. (11 de Noviembre de 2019). "Y nos vamos a llevar haciendo mini reformas cada ciertos años", dice el autor de "Pensiones a la chilena". (X. P. Villamil, Entrevistador)

## **Proyecto de reforma constitucional del Honorable Senador Francisco Huenchumilla, que consagra el derecho a la salud**

### **Considerando:**

1.- Que el artículo 19, numeral 9 de las Constitución Política de Chile establece que todas las personas tienen: "El derecho a la protección de la salud.

El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo.

Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud.

Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias.

Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado".

2.- Que, utilizando el lenguaje de los derechos sociales, la redacción actual protege la libertad de elección, consolidando lo que en Chile se denomina el "principio de subsidiariedad", es decir, el deber constitucional del Estado de asegurar las condiciones del mercado, no de asegurar derechos sociales.

3.- Que el financiamiento del sistema de salud en Chile alcanza un 8.4% del PIB, cifra inferior al resto de los países OCDE, siendo esta brecha mayor en relación al origen de ese financiamiento, donde sólo alrededor del 50% proviene de medios públicos. Lo anterior, exige un alto "gasto de bolsillo" de la ciudadanía, el cual es regresivo (Escuela de Salud Pública, Universidad de Chile & Colegio Médico de Chile A.G., 2018).

4.- Que el sistema de salud se caracteriza además por su segregación. Tan solo el 15% de la población es usuaria de Isapres, siendo este sistema mayoritario sólo en el decil más rico (Casen, 2018). Las Fuerzas Armadas, financiadas a través de impuestos generales, soportan a un 4% y Fonasa al restante 77% de la población (Becerril-Montekio, Reyes, & Manuel, 2011).

5.- Que Fonasa asume, además, los costos de la selección de riesgo que ejerce el sistema privado, funcionando como una respuesta pública que subsidia este modelo de discriminación (Escuela de Salud Pública, Universidad de Chile & Colegio Médico de Chile A.G., 2018). La organización de las Isapres, sus planes y los respectivos costos incitan la migración de sus usuarios y usuarias a medida que se transforman en población más riesgosa. En otras palabras, mientras hombres jóvenes y sanos cotizan en Isapre, separadamente del resto de la población,

las mujeres y los adultos mayores son forzados a abandonar el sector privado para ser asumidos solidariamente por Fonasa.

6.- Que, por lo tanto, la diferencia de calidad entre ambos es consecuencia de un diseño institucional creado para aquello: para que la provisión mínima y más gravosa sea de carga de todas y todos, mientras se genera el espacio suficiente para crear un mercado que atienda a quienes tengan los recursos para pagarlo. Así, bajo la actual protección constitucional de la salud y su respectivo modelo de financiamiento, destacan dos grandes sistemas opuestos: uno solidario para los tres cuartos más pobres de la población y uno de seguro privado para los más ricos.

7.- Que, por el contrario, los derechos sociales se caracterizan por tener un interés colectivo en su provisión, generando espacios de igualdad, donde todas y todos somos ciudadanos. Esto exige una organización libre del principio del mercado, conforme al cual cada uno recibe aquello por lo que puede pagar (Atria, 2014). El principio de subsidiariedad en su sentido ya explicitado, entonces, consiste en la negación precisa de la idea fundamental de los derechos sociales. En vez de asegurar derechos sociales, la constitución vigente los deja entregados a la lógica del mercado y a merced de la desigualdad que caracteriza a nuestro país (Allard, Hennig Leal & Galdámez Zelada, 2016).

9.- Que una transformación al sistema de Salud chileno que prefigure el Estado que viene requiere una ruptura del modelo de Estado contenido en la Constitución de 1980, que por las razones ya explicadas es incompatible con la idea de derecho social a la salud (Allard, Hennig Leal & Galdámez Zelada, 2016). De allí la necesidad de una reforma constitucional. Una nueva redacción del derecho a la salud consagrado en la Constitución determinará la forma en que el Estado asume ese compromiso.

10.- Que una nueva redacción debe consagrar efectivamente el derecho a la salud. La genuina consagración del derecho a la salud requiere constitucionalizar tres principios: (i) que el sistema se organice de modo de atender a las necesidades de todos y todas; (ii) que sea gratuito en el punto de servicio y (iii) que tenga cobertura universal.

11.- Que con esta finalidad, el nuevo texto debe separarse de la redacción actual en la Constitución de 1980, porque pretende constitucionalizar el derecho a la salud, en contraposición al texto constitucional actual que niega el derecho a la salud y lo reemplaza por el mercado en la salud. Este giro desde el mercado al derecho a la salud tiene una serie de consecuencias. Implica entender la salud no como la sola ausencia de enfermedad, sino desde una perspectiva sistémica. Así, los recursos que el Estado destina a través de sus políticas públicas, deben garantizar a todos y todas las condiciones ambientales, sociales, culturales y económicas para tener salud y con ello desarrollar una vida digna. (Vélez, 2007). Es decir, las políticas públicas que se desarrollen deberán, proteger y promover la salud integral de ciudadanos y ciudadanas.

12. Que implica, además, comprender que el derecho a la salud incluye pero no es reducible al derecho de acceder a un conjunto de prestaciones de salud. En lo que se refiere a éstas, el acceso debe ser universal en el entendido que el sistema de salud debe estar orientado a servir a toda la población, sin ningún tipo de exclusión o discriminación. Debe ser también igualitario, en el sentido de que todos tendrán acceso de acuerdo a sus necesidades y no de acuerdo a su capacidad de pago.

13. Que el Colegio Médico de Chile junto con la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile presentaron en mayo del 2018 la Propuesta para una reforma integral al financiamiento de la salud en Chile, que contiene una transición hacia un Seguro Nacional, con un Plan Universal y un nuevo rol a las Isapres. Tras la movilización del 18 de Octubre a esta propuesta adhirieron diversas organizaciones, bajo el lema “Por el derecho a la Salud”.

14.- Que en ella, el Seguro Nacional de Salud asume la administración de los recursos públicos, superando la segmentación del financiamiento actual. Que se basa en los principios de universalidad y equidad ya explicados, y en los de integralidad, solidaridad y eficiencia. Integralidad es comprendido como la coordinación y coherencia dentro de las actividades que son parte de un sistema de salud. Solidaridad, en cuanto el aporte económico no es individual sino que es parte de un sistema en el que el aporte es progresivo y subsidia a otros grupos de riesgo. Eficiencia, al esperar alcanzar los mejores resultados sanitarios posibles a partir de los recursos disponibles, integrando la participación social en la toma de decisiones en diferentes niveles. Sustentabilidad, entendida como sostenibilidad financiera política y social en el largo plazo. (Escuela de Salud Pública, Universidad de Chile & Colegio Médico de Chile A.G, 2018)

15.- Que la propuesta cuenta de cuatro componentes:

- i. Universalización y unificación de los diversos esquemas de aseguramiento existente – Fonasa, Isapres, FFAA, Seguros sociales contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales– en un único esquema de seguro público.
- ii. Unificación de todas las fuentes de financiamiento, incluidos aportes fiscales, las cotizaciones de los trabajadores y las cotizaciones de empleadores para el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Se transita en disminuir progresivamente las cotizaciones ligadas al trabajo a la vez que se aumenta el aporte del Estado vía impuestos generales
- iii. Creación de un Plan de Salud Universal que cubra a todas y todos los afiliados del seguro, tenga una cobertura integral de prestaciones –incluidas promoción, prevención, curación y rehabilitación–.
- iv. Transformación de los seguros privados –Isapre–, abandonando el rol sustitutivo que tienen actualmente, para transformarse en seguros con un rol complementario o suplementario de carácter voluntario, con regulaciones que protejan a las personas de prácticas discriminatorias.

16.- Que esta nueva institucionalidad y modelo de financiamiento crea la solidaridad característica de los derechos sociales, estableciendo un nuevo paradigma en salud.

### **Proyecto de reforma constitucional:**

#### ***Artículo único: Sustitúyase el numeral 9 del artículo 19 de la Constitución Política de Chile por el siguiente:***

*La salud es un derecho de todas las personas. Es deber del Estado garantizar el derecho a la salud a través de políticas sociales, económicas y ambientales que la promuevan de manera integral y reduzcan el riesgo de enfermedad y otros factores de riesgo.*

*El acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación de las personas es universal e igualitario.*

*Este derecho se realizará a través de un Seguro Nacional de Salud, cuya cobertura será universal. La ley podrá crear para su mantención cotizaciones obligatorias. Adicionalmente, el Seguro Nacional de Salud se organizará conforme a los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, eficiencia, participación y sustentabilidad.*

### **Referencias**

Allard, R., Hennig Leal, M. C., & Galdámez Zelada, L. (Julio de 2016). El derecho a la salud y su (des)protección en el Estado Subsidiario. *Estudios constitucionales*, 14(1).

Atria, F. (29 de Enero de 2016). Efectivamente no hay salud. *El Mostrador*. Obtenido de <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/01/29/efectivamente-no-hay-salud/>

Atria, F. (2014). *Derechos Sociales y Educación, Un nuevo paradigma de lo público* (Santiago: Lom, 2014)

Bachelet, V., & Atria, F. (2016). Salud y Nueva Constitución. Instituto Igualdad. Obtenido de <https://institutoigualdad.cl/2016/01/04/salud-y-nueva-constitucion/>

Becerril-Montekio, V., Reyes, J., & Manuel, A. (enero de 2011). Sistema de salud de Chile. Salud Pública de México, 53(2).

Cadem. (2020). Encuesta Plaza Pública. Obtenido de <https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2020/07/Track-PP-341-Julio-S4.pdf>

Casen. (2018). Salud. Síntesis de resultados. Ministerio de Desarrollo Social.

CNN Chile. (6 de Julio de 2020). Senadores ingresan proyecto para limitar atribuciones del presidente de la República. Obtenido de [https://www.cnnchile.com/pais/senadores-proyecto-limitar-atribuciones-presidente\\_20200706/](https://www.cnnchile.com/pais/senadores-proyecto-limitar-atribuciones-presidente_20200706/)

Data Influye. (2020). Coronavirus en Chile. Radiografía de la crisis. Estudio cuantitativo. Obtenido de [https://www.tuinfluyes.com/assets/estudios/ESTUDIO\\_TUINFLUYES\\_MAYO\\_2020.pdf](https://www.tuinfluyes.com/assets/estudios/ESTUDIO_TUINFLUYES_MAYO_2020.pdf)

Escuela de Salud Pública, Universidad de Chile & Colegio Médico de Chile A.G. (2018). Propuestas para una reforma integral al financiamiento de la salud en Chile. Obtenido de <http://www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2018/05/Propuesta-Reforma-de-Financiamiento-Integral-a-la-Salud.pdf>

Ley N° 21200. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 23 de diciembre de 2019.

Vélez Arango, A. L. (2007). Nuevas dimensiones del concepto de salud: el derecho a la salud en el Estado. *Hacia la Promoción de la Salud*, 63-78.