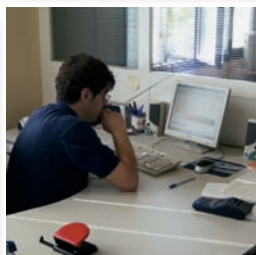
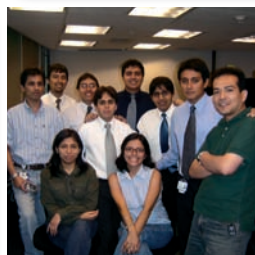
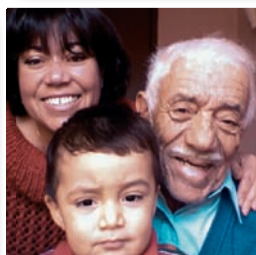


LA REFORMA PREVISIONAL EN CHILE Y LA CONTRIBUCIÓN DE LA OIT



Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina
Chile - Paraguay - Uruguay

LA REFORMA PREVISIONAL EN CHILE Y LA CONTRIBUCIÓN DE LA OIT

Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina
Chile - Paraguay - Uruguay

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2008
Primera edición 2008

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

OIT

La reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2008

ISBN 978-92-2-021204-2 (impreso)

ISBN 978-92-2-021205-9 (web pdf)

SEGURIDAD SOCIAL / REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
PAPEL DE LA OIT / CHILE

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca@oitchile.cl

Vea nuestro sitio en la red: www.oitchile.cl

Diseño portada, diagramación y edición: Marilú Celedón M.
Impreso en Chile por Andros Impresores

Prólogo

Estas breves notas sintetizan las principales acciones de la OIT con relación a la reforma previsional de 2008 impulsada por el Gobierno de Chile y respaldada en forma unánime por el Congreso Nacional.

La OIT ha apoyado y acompañado a sus mandantes para la consecución de esta importante transformación social, incluso antes de lograr el consenso político para iniciar la reforma previsional. Esta publicación da cuenta de ello y resume las principales actividades y estudios llevados a cabo a modo de rendición a los propios mandantes tripartitos: gobierno, empleadores y trabajadores.

El sistema de pensiones de Chile tiene características muy particulares que no necesariamente implica que pueda replicarse en otros países de América Latina y el mundo. Sin embargo, la experiencia del proceso de reforma, incluyendo el delicado proceso de economía política, puede tomarse como una importante referencia internacional para materializar una importante transformación de la economía pública en materia previsional.

Los resultados esperados en cuanto a cobertura previsional, tanto en la extensión como la calidad de la misma, están en línea con las recomendaciones emanadas de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 en su 89ª sesión donde fue abordado el tema de la seguridad social. Asimismo, estas actividades forman parte del compromiso de la OIT de respaldar a los países en la expansión de la protección social para todos los grupos sociales mejorando sus condiciones laborales y su seguridad de ingresos.

Guillermo Miranda
Director
Oficina Subregional de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

La Reforma Previsional en Chile y la contribución de la OIT¹

El 11 de marzo de 2008 la Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet, promulgó la Ley 20.255 de reforma del sistema de pensiones. El Congreso había aprobado por unanimidad dicha ley el 16 de enero de 2008 tras un intenso año de trámite parlamentario. Este es, sin lugar a dudas, un acontecimiento de gran envergadura para el país por sus consecuencias en la configuración del sistema de protección social y sus efectos en el bienestar de las generaciones actuales y futuras. También, la reforma de pensiones en Chile tiene una relevancia que trasciende sus fronteras debido a la influencia que ha tenido el régimen de capitalización individual implementado en 1981 sobre otros países.

La reforma previsional se sustenta en varios pilares de los cuales pueden destacarse los siguientes: la introducción de un sistema de pensiones solidarias, una nueva institucionalidad, la equidad de género, mayor cobertura a trabajadores independientes y trabajadores jóvenes, mayor competencia en la industria previsional y la disciplina fiscal. La transformación más importante será la creación del sistema de pensiones solidarias que permitirá, por un lado, entregar una pensión básica solidaria para las personas que se encuentren en la pobreza y, por otro, otorgar un aporte previsional solidario para quienes reciben bajas pensiones (www.reformaprevisional.cl).

El proceso de reforma se inicia al principio de la gestión de la Presidenta Bachelet, quien conforma, en marzo de 2006, un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional conocido como Comisión Marcel. En julio del mismo año, la Comisión entrega un reporte que sirve de base para que un Comité Interministerial elabore el proyecto de ley. El 15 de diciembre de 2006, la Presidenta anuncia los contenidos del proyecto enviado al Congreso. Luego, el trabajo de técnicos, políticos y actores sociales permitió ir conformando consensos para la aprobación definitiva del proyecto.

1 Fabio M. Bertranou. Especialista en Seguridad Social. Organización Internacional del Trabajo. E-mail: bertranou@ilo.org

La OIT ha acompañado el proceso de reforma no sólo desde que se tomó la decisión política de reforma en 2006 al asumir su gobierno la Presidenta Bachelet, sino que se inició con anterioridad a través del trabajo con sus mandantes y los equipos técnicos que elaboraron la propuesta de reforma. Podría decirse que el trabajo transversal que ha realizado la OIT con trabajadores, empleadores y gobierno ha colaborado en forma modesta, pero continua, a diseminar ideas y posibilidades de consenso para una reforma compresiva. Precisamente la necesidad de una mirada sistémica de la previsión integrando los aspectos contributivos y no contributivos fue uno de los puntos que la OIT resaltó con bastante anticipación como enfoque general para la reforma. Otros aspectos en los que la OIT aportó con estudios y criterios para lograr una mayor visibilidad y el establecimiento de prioridades fueron aquellos relacionados con el aumento de la cobertura, la mejora de las prestaciones y la equidad de género.

En resumen, la OIT ha acompañado el proceso de reforma con aportes relevantes. Algunos de dichos aportes constituyen productos visibles, como los estudios y publicaciones, mientras que otros menos visibles, como la formación de equipos técnicos que han colaborado a pavimentar el camino para la reforma social más significativa de Chile de los últimos 25 años.

Actividades y contribuciones de la OIT para la Reforma Previsional: Cuatro etapas

a) Hasta 2001

La OIT tuvo históricamente una visión crítica de la reforma previsional privatizadora implementada en Chile en 1981 con la introducción del régimen de capitalización individual. Este nuevo régimen, a pesar que permitió colaborar junto a otras reformas institucionales y económicas al desarrollo de un mercado de capitales y a promover una etapa de crecimiento, violaba los principios básicos de los sistemas de seguridad social promovidos por la OIT en forma tripartita. En tal sentido, la solidaridad, la cobertura, la equidad de género y la falta de representación de los asegurados eran aspectos que imposibilitaban su legitimidad social.

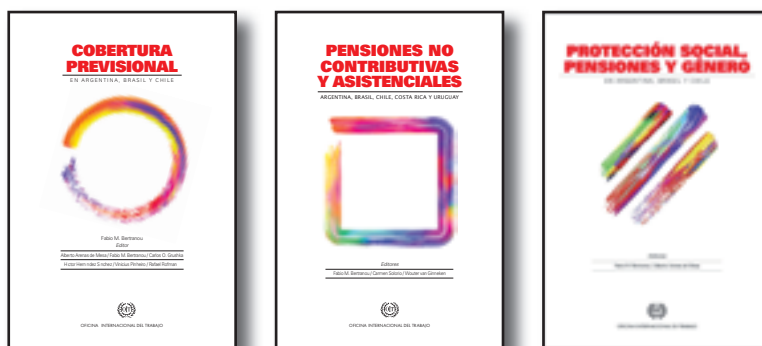
En 1992, funcionarios de la OIT publicaron en la *Revista Internacional de Seguridad Social*² quizás uno de los primeros artículos críticos con mayor

2 Gillion, C. y A. Bonilla (1992). "Analysis of a national private pension scheme: The case of Chile", en *International Social Security Review*, Vol. 131, N° 2.

repercusión técnica, dado que revelaba algunas de las falencias fundamentales del régimen de capitalización respecto a la calidad y alcance de las prestaciones.

b) De 2001 a 2003

Siguiendo los lineamientos de la resolución relativa a la seguridad social de la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2001³, en esta etapa se desarrollaron como parte de las actividades de cooperación técnica, estudios que permitieron identificar aspectos prioritarios para la reforma. De esta manera, tres estudios anticiparon áreas fundamentales en el contenido de la reforma de 2008. En 2001 el estudio sobre la cobertura previsional⁴, en 2002 sobre las prestaciones previsionales no contributivas⁵ y en 2003 sobre los aspectos de género⁶. Dichos estudios permitieron, desde una perspectiva comparativa internacional, mostrar las fuerzas y debilidades del sistema previsional de Chile.



En el ámbito de la cooperación técnica, en el año 2002, el Departamento de Seguridad Social en Ginebra conjuntamente con la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, gestionó y comenzó a operar un im-

3 OIT (2002). *Seguridad social. Un nuevo consenso*. OIT, Ginebra.

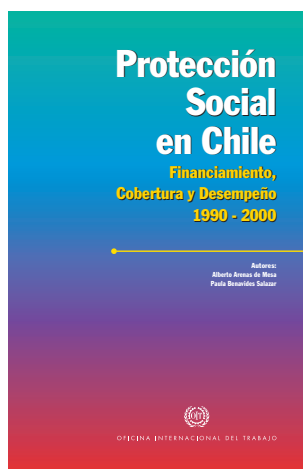
4 OIT (2001). *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. OIT, Santiago, Chile. (Editor: Fabio M. Bertranou).

5 OIT (2002). *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. OIT, Santiago, Chile. (Editores: Fabio M. Bertranou, Carmen Solorio and Wouter van Ginneken).

6 OIT (2003). *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. OIT, Santiago, Chile. (Editores: Fabio M. Bertranou y Alberto Arenas de Mesa).

portante proyecto con el Ministerio de Hacienda, más precisamente con la Dirección de Presupuestos. El proyecto titulado “*Desarrollo de un modelo para la proyección financiera de los sistemas de pensiones de Chile*” permitió comenzar a elaborar un modelo, adaptado a la realidad previsional chilena, para estimar los compromisos fiscales que implicaban los distintos componentes del sistema previsional (INP, bonos de reconocimiento, pensión mínima y PASIS). El proyecto permitió, además, iniciar la capacitación de un grupo de técnicos de la Dirección de Presupuestos.

También en el ámbito de la cooperación técnica, en el año 2003, luego de dos años de trabajo, se publicó el libro “*Protección Social en Chile: Financiamiento, Cobertura y Desempeño, 1990-2000*”.⁷ Dicha publicación integró una serie de trabajos realizados por la OIT para evaluar las principales dimensiones del desempeño de los sistemas de protección social en distintos países del mundo utilizando la metodología SPER (*Social Protection Expenditure Review*) desarrollada por el Departamento de Seguridad Social en Ginebra. Uno de los aspectos más relevantes que el estudio detectó fue el nivel de fragmentación en la previsión social y los subsidios monetarios junto a sus impactos en el desempeño de la cobertura.



c) De 2004 a 2006

En abril de 2004, la OIT organizó, conjuntamente con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y la Fundación Chile 21, un importante seminario internacional sobre el futuro de la previsión social en Chile. Dicho seminario tuvo dos facetas importantes. En lo técnico, incluyó la discusión de aspectos claves que formarían parte de la agenda planteada posteriormente por la Presidenta Bachelet: la cobertura previsional, la equidad de género, los requerimientos fiscales y los altos costos del sistema motivados en las

⁷ OIT (2003). *Protección social en Chile: Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2000*. OIT, Santiago, Chile. (Autores: Alberto Arenas de Mesa y Paula Benavides Salazar).

restricciones en la competencia. En lo político, permitió reunir a autoridades, técnicos y actores sociales en un mismo foro contando además con la participación de académicos orientadores de numerosas reformas previsionales como los profesores Carmelo Mesa Lago (University of Pittsburgh) y Nicholas Barr (London School of Economics). En el mismo seminario participaron representantes líderes de empleadores y trabajadores, así como también parlamentarios que expusieron sus visiones respecto al sistema de pensiones.⁸



Nicholas Barr
Helmut Schwarzer
Emmanuel Reynaud
Fabio Bertranou
Carmelo Mesa-Lago

Seminario Internacional
**El sistema de pensiones en Chile en
el contexto mundial y de América
Latina: Evaluación y desafíos**

Santiago, abril de 2004

En este período se renovó y profundizó la cooperación técnica con la DIPRES con el proyecto “Apoyo a la Dirección de Presupuestos para el proceso de reforma previsional”. Dado los lineamientos que se perfilaban como elementos claves de un nuevo modelo de pensiones para Chile, la OIT colaboró en la formulación de un modelo actuarial.⁹ También en esta etapa se profundizaron los análisis que buscaron revelar con mayor precisión las interacciones entre la dinámica del mercado laboral y el desempeño de la seguridad social.¹⁰ Un insumo importante para dicho análisis fue la primera Encuesta de Protección Social realizada por la Universidad de Chile y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

8 OIT (2004). *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos. Ponencias del Seminario Internacional*. Santiago, 22 y 23 de abril de 2004. OIT, Santiago, Chile.

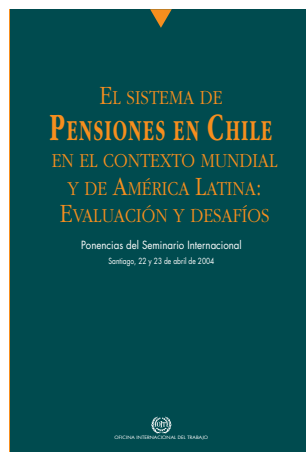
9 ILO (2005). *Modelling the fiscal implications of the Chilean pension system*. Report to the Government. ILO/TF/Chile/R.15. Social Security Department. Ginebra.

10 OIT (2004). *Protección social y mercado laboral*. OIT, Santiago, Chile. (Editor: Fabio M. Bertranou).

d) De 2006 a enero de 2008

Este fue el período de elaboración del proyecto de Reforma que comenzó con la conformación de la Comisión Marcel. La OIT participó en la audiencia de la Comisión centrando su presentación en los principios de la seguridad social que promueve la Organización, destacando tres ámbitos necesarios de atención para la política pública previsional: la cobertura, la solidaridad y la sostenibilidad financiera.

En mayo de 2006, la Comisión Marcel organizó un seminario internacional sobre los sistemas de pensiones. La OIT participó con una ponencia sobre “Cobertura y solidaridad en los sistemas previsionales”. De esta manera, al igual que en la audiencia de la Comisión, la OIT propuso: (a) la expansión de los componentes contributivos a través de una combinación de mandato e incentivos, así como también estrategias progresivas de ampliación de la cobertura; (b) la introducción y expansión de componentes no contributivos; (c) la unificación y estandarización de regímenes, y (d) la introducción de mecanismos solidarios en el financiamiento y la cobertura de riesgos. De esta forma, se propuso establecer un “sistema” de pensiones, es decir, pasar de un conjunto de programas débilmente conectado hacia una articulación eficiente y eficaz, a través de la reforma y fortalecimiento del componente público, solidario y no contributivo/subsidiado. En el mencionado seminario también la OIT colaboró aportando con evidencia internacional y el enfoque de la Organización



Fabio Bertranou

Presentación ante el Consejo
de Reforma Previsional

Santiago, abril de 2006

con la presencia del Director del Departamento de Seguridad Social en Ginebra y facilitando la participación de los Secretarios de Seguridad Social de Argentina, Brasil y Uruguay.

Asimismo, en mayo de 2006, la OIT asistió a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados para informar sobre “Las reformas de pensiones en América Latina: Experiencias y desafíos”. El Congreso se preparaba para recibir el proyecto de reforma previsional y había interés en los legisladores para comenzar a prepararse para una discusión informada.



Durante el primer semestre de 2006, la OIT también colaboró con la preparación de notas técnicas que involucraron el tratamiento de aspectos como las normas internacionales del trabajo, la cobertura de los trabajadores independientes, la importancia de las prestaciones no contributivas y asistenciales, y la relación entre demografía y sistema de pensiones.¹¹

El 4 de junio de 2007, durante la 96ª Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General de la OIT presentó ante la Presidenta Michelle Bachelet un discurso que planteó la importancia de la protección social para responder al desafío del Trabajo Decente. De esta forma, la Presidenta se consustanciaba con la Agenda de Trabajo Decente de la OIT, poniendo explícitamente como prioridad de política pública a la protección social.

Una vez enviado el proyecto de Reforma Previsional al Congreso en diciembre de 2006, la OIT participó en las audiencias que se realizaron en el mes de abril, en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados; en el mes de julio, en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y, finalmente, en el mes de octubre, en la Comisiones Unidas

11 OIT (2006) “Evolución demográfica y pensiones en Chile”, OIT Notas N° 4, junio (Jorge Bravo y Fabio M. Bertranou); OIT (2006) “Pensiones no contributivas. Su relevancia para la reforma previsional”; OIT Notas N° 3, mayo (Fabio M. Bertranou, Pamela Gana y Javiera Vásquez); OIT (2006) “Normas internacionales del trabajo, seguridad social y pensiones”; OIT Notas N° 2, abril (Fabio M. Bertranou y Guillermo Pérez); OIT (2006) “Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile”, OIT Notas N° 1, marzo (Fabio M. Bertranou y Javiera Vásquez).



Presidenta Michelle Bachelet
y el Director General de la OIT
Juan Somavía

**96ª Conferencia
Internacional del Trabajo**

Ginebra, junio de 2007

de Hacienda y Trabajo de la Cámara de Senadores. Por último, el proyecto es aprobado en el Congreso el 16 de enero de 2008 y la Ley 20.255 promulgada el 11 de marzo de 2008. Las primeras prestaciones comenzarán a otorgarse en julio del presente año.

Por otro lado, también es importante destacar que en noviembre de 2007 comenzó a realizarse un curso de formación sobre técnicas actuariales y financieras para un grupo selecto de funcionarios del Gobierno de Chile, incluyendo el Ministerio del Trabajo, la DIPRES, la Superintendencia de AFP y el Instituto de Normalización Previsional (INP). El objetivo es extender la formación, inicialmente realizada con funcionarios de la Dirección de Presupuestos, a otros organismos públicos como para contar con un lenguaje común en la estructura gubernamental conjuntamente con una masa crítica que permita realizar el monitoreo y supervisión de las variables financieras claves del sistema de protección social. Este curso ha sido coordinado por la OIT en el marco del Programa QUATRAN-Américas (*Quantitative Training for the Americas*).

Finalmente, cabe mencionar que en diciembre de 2007 se realizó en Santiago de Chile la Reunión Regional Tripartita de la OIT sobre Seguridad Social contando con la participación de diez países de América Latina. Esta importante reunión tuvo como finalidad establecer una agenda de prioridades y actividades para la OIT y sus mandantes, durante los próximos años basada en las buenas prácticas, la evidencia internacional y las normas internacionales del trabajo. En este sentido, Chile, en pleno proceso de debate de la Reforma Previsional, conjuntamente con otras reformas en áreas como las transferencias monetarias, la salud y la protección al desempleo, constituyó un escenario más que propicio para estimular el intercambio de ideas y aspiraciones para la protección social regional.



Assane Diop y Michael Cichón
Alberto Arenas de Mesa

Guillermo Miranda,
Alberto Arenas de Mesa,
Fabio Bertranou y Florian Léger

Reunión Regional Tripartita
**El Futuro de la Protección
Social en América Latina**
Santiago, diciembre de 2007

Si bien la promulgación de la Reforma Previsional constituye un hito relevante en la materia, es necesaria una apropiada implementación de la misma para lograr los impactos deseados. De esta manera, las actividades de cooperación de la OIT continuarán contribuyendo en dicha línea, con un enfoque basado en el tripartismo y el diálogo social.

Publicaciones y documentos relevantes de la OIT en relación a la previsión en Chile

- 2006 *Evolución demográfica y pensiones en Chile* (Jorge Bravo y Fabio M. Bertranou), OIT Notas N° 4, junio.
- 2006 *Pensiones no contributivas. Su relevancia para la reforma previsional* (Fabio M. Bertranou, Pamela Gana y Javiera Vásquez), OIT Notas N° 3, mayo.
- 2006 *Normas internacionales del trabajo, seguridad social y pensiones* (Fabio M. Bertranou y Guillermo Pérez), OIT Notas N° 2, abril.
- 2006 *Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile* (Fabio M. Bertranou y Javiera Vásquez), OIT Notas N° 1, marzo.
- 2005 *Modelling the fiscal implications of the Chilean pension system. Report to the Government*. ILO/TF/Chile/R.15. Social Security Department. Ginebra. Agosto.
- 2004 *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos. Ponencias del Seminario Internacional*. Santiago, 22y 23 de abril de 2004. OIT, Santiago, Chile.
- 2004 *Protección social y mercado laboral*. OIT, Santiago, Chile.
- 2003 *Protección Social en Chile: Financiamiento, Cobertura y Desempeño, 1990-2000*. OIT, Santiago, Chile. (Alberto Arenas de Mesa y Paula Benavides Salazar).
- 2003 *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. OIT, Santiago, Chile. (Editores: Fabio M. Bertranou y Alberto Arenas de Mesa).
- 2002 *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. OIT, Santiago, Chile. (Editores: Fabio M. Bertranou, Carmen Solorio y Wouter van Ginneken).
- 2002 *Seguridad social. Un nuevo consenso*. OIT, Ginebra.
- 2001 *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. OIT, Santiago, Chile. (Editor: Fabio M. Bertranou).

- 1992 "Analysis of a national private pension scheme: The case of Chile". (Gillion, C. y A. Bonilla), en *International Social Security Review*, Vol. 131, N° 2, pp. 171-195. Ginebra.

Otros documentos relacionados

- 2006 *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*. OIT, Santiago, Chile.
- 2006 *Financiación de la protección social*. Informes OIT, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, España. (Michael Cichon, Wolfgang Scholz, Arhur van de Meerendonk, Krzysztof Hagemeyer, Fabio Bertranou, Pierre Plamandon).
- 2000 *Social security pensions: Development and reform*. OIT, Ginebra. (Editores: Colin Gillion, John Turner, Clive Bailey y Denis Latulippe).
- 1997 "Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina" (Alberto Arenas de Mesa y Fabio M. Bertranou), en *World Development*, Vol. 25, N° 3, Marzo, pp. 329-348. También en *Conjuntura Social*, Vol. 8, N° 4, octubre - diciembre, pp. 91-116 (Ministério de Previdência e Assistência Social, Brasília).

Anexo

Informe al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

Fabio M. Bertranou
Especialista en Seguridad Social

Resumen

El principal objetivo de la OIT es contribuir al debate de la reforma de pensiones aportando evidencias, experiencias internacionales y elementos técnicos. No es objeto de la OIT promover un modelo particular de reforma, sino que esto es algo que le compete exclusivamente al gobierno y a los actores sociales a través de las instituciones sociopolíticas del país. La OIT sí promueve un conjunto de principios básicos que emanan de la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT, 2002).

La OIT plantea que para Chile es deseable “rebalancear” los riesgos individuales y sociales reformando el sistema de pensiones hacia uno que permita continuar aprovechando las ventajas y efectos positivos que ha producido el régimen de capitalización implementado a partir de 1981, pero que estructure un componente solidario a través del cual se articulen los componentes no contributivos y contributivos.

Las tres áreas cruciales en las que la OIT informó al Consejo Asesor fueron: (a) cobertura; (b) solidaridad, y (c) sostenibilidad financiera.

En relación a la cobertura se destacaron tres temas: la situación de los trabajadores de bajos ingresos, los trabajadores independientes y las consideraciones de género. La OIT recomienda una estrategia que combine instrumentos contributivos y no contributivos, considerando que hay en el medio una combinación de ambos que puede resultar apropiada para numerosas circunstancias de trabajadores con mediana capacidad contributiva. En tal sentido, se recomienda combinar obligatoriedad, incentivos y mejor administración. Los instrumentos semicontributivos y no contributivos merecen una atención especial en esta reforma del sistema previsional. Los mismos deberían ser fortalecidos y modernizados. Esto implicaría ampliar el programa PASIS reformulando su naturaleza desde un criterio asistencial hacia un concepto de derechos básicos y ciudadanía. Además, el componente

no contributivo (PASIS) debería integrarse gradualmente al componente contributivo financiado por el Estado, es decir, la pensión mínima. Una forma de permitir dicha integración es a través de la modificación de las denominadas “no-linealidades” en las condiciones de adquisición a las prestaciones que implica, en el caso de la pensión mínima, requerir un mínimo relativamente alto de años de cotizaciones.

En cuanto a los costos de administración del sistema de pensiones, la opción de centralizar la recaudación es una alternativa de rediseño que permitiría múltiples ventajas. Por un lado se podrían aprovechar las economías de escala para contribuir a la reducción de costos, pero también permitiría mejorar la integración de los componentes contributivos y no contributivos así como la vinculación progresiva con los otros subsistemas de la protección social y el sistema impositivo.

En relación al componente solidario, el conjunto de programas de pensiones en Chile, en la práctica, no puede caracterizarse como un “sistema”, debido a su escasa e inadecuada articulación. De esta forma, la nueva reforma de las pensiones debe contemplar un rediseño para fortalecer una idea sistémica de los programas en donde el componente solidario sea central y funcione como articulador de los otros. El financiamiento de este componente solidario no debería basarse únicamente en recursos impositivos sino también en contribuciones salariales solidarias.

Respecto a la reducción de las desigualdades e inequidades de género, las mismas pueden abordarse en forma efectiva a través del adecuado diseño del componente solidario. Esto permitiría inhibir canales por los cuales el sistema exacerba las disparidades que enfrentan las mujeres en el mercado laboral. Así, la eliminación o reducción de las desigualdades e inequidades de género deben lograrse a través de un conjunto de políticas e instrumentos. No existe una medida única que al mismo tiempo sea técnicamente efectiva y políticamente viable. El conjunto de políticas e instrumentos debe contemplar la implementación de tablas de vida únicas o mecanismos con efectos similares para las prestaciones que otorga el componente de capitalización, créditos en términos contributivos por la maternidad, una adecuación de las edades de retiro a la realidad demográfica de mayor longevidad y la adaptación normativa por la situación de separaciones y divorcios que enfrentan las familias chilenas a lo largo del ciclo de vida.

En cuanto a la sostenibilidad financiera, la OIT informó al Consejo respecto a la asistencia técnica realizada a la Dirección de Presupuestos para dotarla de un modelo de proyecciones financieras-actuariales para estimar las responsabilidades fiscales derivadas del sistema de pensiones.

Finalmente, se informó sobre la importancia de: (a) incluir en el debate de la reforma el papel que tendrá el sistema de pensiones en relación al objetivo de mediano y largo plazo que consiste en la reducción de las desigualdades de ingresos; (b) considerar las reglas de transición para establecer una adecuación paulatina de los cambios demográficos (por ejemplo, en las edades de retiro), y (c) establecer mecanismos efectivos de representación de los asegurados en las instituciones que administran y gestionan las pensiones, ya sean públicas o privadas.

Santiago, 24 de abril de 2006



“La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social. También es importante para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia”.

*De la Resolución y Conclusiones relativas a la seguridad social,
Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª reunión 2001*