



► **COMENTARIOS GENERALES AL PROYECTO DE LEY QUE MEJORA PENSIONES DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS Y DEL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL, CREA NUEVOS BENEFICIOS DE PENSIÓN PARA LA CLASE MEDIA Y LAS MUJERES, CREA UN SUBSIDIO Y SEGURO DE DEPENDENCIA E INTRODUCE MODIFICACIONES EN LOS CUERPOS LEGALES QUE INDICA (BOLETIN Nº12.212-13)**

Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina  
6 de julio de 2020

*Comentarios preparados por Guillermo Montt, Especialista en Protección Social de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.*

## **1 Principios rectores de un sistema de pensiones**

Los principios que rigen a un sistema de pensiones en el marco de la seguridad social están amparados en las normas internacionales del trabajo adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo como son el *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (Núm. 102)* y la *Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (Núm. 202)*. Asimismo, el *Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128)* supera los mínimos establecidos en el Convenio 102. Estos instrumentos han sido consensuados entre los tres mandantes de la Organización: gobiernos, empleadores y trabajadores.

Las normas internacionales del trabajo permiten orientar el diseño de un sistema de pensiones sugiriendo un piso de protección social, un componente contributivo con solidaridad y un componente complementario que puede ser de carácter individual y/o colectivo. Esta estructura es comúnmente denominada como sistema mixto al confluir criterios contributivos y no contributivos, y mecanismos solidarios y de ahorro previsional. La validez y vigencia de esta orientación está refrendada en el hecho que el Convenio 102 sigue siendo ratificada y los pisos de protección social universal están siendo implementados a través del mundo.

Estos instrumentos sientan las bases de un sistema de pensiones que debe guiarse por los principios de

- Suficiencia y predictibilidad de las prestaciones,
- Sostenibilidad financiera y social,
- Solidaridad en el financiamiento (contribución patronal y del trabajador),
- Solidaridad en las prestaciones (intra- e inter-generacional),
- Distribución de riesgos entre distintos actores

- Participación de los actores involucrados en la gobernanza del sistema

Un sistema de pensiones tiene la función de ofrecer seguridad de ingresos; es también una institución clave para el desarrollo y la cohesión social. Un sistema de pensiones debe guiarse primordialmente por objetivos sociales, pudiendo ser los objetivos financieros complementarios.

## 2 Resumen del comentario

1. Es **urgente legislar** cambios en el sistema de pensiones que permitan avanzar en la solidaridad y suficiencia de las pensiones.
2. Los cambios deben permitir **asegurar un camino desde un sistema centrado en la “capitalización individual subsidiada por recursos estatales” hacia un sistema de “seguridad social complementado por la capitalización individual”**. Esto permitiría aprovechar las ventajas de los dos componentes en un denominado sistema mixto.
3. El **incremento de 6 puntos porcentuales en la cotización permitía mejorar el financiamiento contributivo y alinear el sistema de acuerdo al C102**. Esos recursos deberían destinarse a un componente Ahorro Colectivo Solidario.
4. Existe espacio para **mejorar la articulación y gobernanza** de un sistema de pensiones que tendría múltiples pilares interdependientes promoviendo la gobernanza del sistema en su totalidad de tal manera que asegure la participación de los cotizantes (trabajadores y empleadores), la mirada a largo plazo y la consideración de los múltiples factores que interaccionan con un sistema mixto de pensiones.

## 3 Limitaciones y principales desafíos del sistema de pensiones chileno

Las limitaciones y principales desafíos del sistema de pensiones de Chile son identificados en el mensaje de este boletín. También fueron ampliamente identificados por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones 2014-2015 a partir de los principios universalmente reconocidos para los sistemas de seguridad social – pensiones. Estos fueron:

- Bajo **nivel actual y proyectado** de pensiones autofinanciadas;
- Baja **equidad de género**;
- **Riesgo concentrado** en forma individual en los afiliados y pensionados;
- Ausencia de **solidaridad** en el financiamiento y la determinación de las prestaciones del sistema contributivo en pensiones de vejez;
- **Débil gobernanza** debido a la **ausencia de participación** de los cotizantes (trabajadores y empresas) y jubilados en la gobernanza del sistema lo que le da una **baja legitimidad y sostenibilidad social** al sistema; (solo participación acotada a la Comisión de Usuarios)
- Persistencia y posible profundización de restricciones para el desarrollo de un sistema de pensiones robusto: **informalidad laboral**, niveles elevados de

cuentapropismo, baja capacidad contributiva, inequidades en el mercado de trabajo, presiones demográficas, declinante rentabilidad de los instrumentos financieros.

#### **4 Chile cuenta con una oportunidad histórica para la construcción de un sistema mixto: un piso de pensiones básicas solidarias universales, un seguro social contributivo y, como complemento y, considerando la madurez del sistema existente, un pilar de ahorro individual**

La discusión en el parlamento ofrece la oportunidad de construir un sistema de seguridad social que combine un componente de prestaciones no contributivas (pilar solidario) y un seguro social contributivo, complementados por el pilar de ahorro individual. Esto permitiría alinear el sistema de pensiones chileno con las orientaciones que brindan las normas internacionales del trabajo y la amplia evidencia de organización de los sistemas de pensiones en el mundo.

Un sistema mixto de estas características balancearía mejor los riesgos del sistema de pensiones entre los trabajadores y empleadores actuales y futuros y ofrece también la oportunidad de mejorar las pensiones de quienes hoy y mañana jubilarán en condiciones de mayor vulnerabilidad.

El proyecto en su forma actual recoge varias de las consideraciones que la Oficina de la OIT aportó en los comentarios entregados en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados. Subyacen a esos comentarios la oportunidad que este proyecto abre para construir un sistema de seguridad social que combine un componente de prestaciones no contributivas y un seguro social contributivo complementados por un pilar de ahorro individual.

Existen espacios, sin embargo, para profundizar en algunas dimensiones que permitan mejoras en el impacto de la reforma bajo los principios de universalidad, suficiencia, solidaridad y participación.

##### *4.1 Creación de un seguro social solidario financiado con un aumento de cotizaciones de 6 puntos porcentuales*

El aumento en 6 p.p. de las cotizaciones destinadas al financiamiento de las pensiones acerca a Chile al promedio OCDE de 18%. Incluir a los empleadores en este financiamiento acerca a Chile en una dimensión clave del Convenio 102 de la OIT.

Este aumento es una oportunidad para crear un sistema de seguridad social solidario que complemente el pilar contributivo existente. Los parámetros que determinen la relación entre aporte y beneficio determinarán el equilibrio entre reconocer aportes (a más aporte, más beneficio) e incluir solidaridad (mayor aporte proporcional para los que menos reciben para asegurar una vida digna en la vejez).

Las pensiones pueden ser proporcionales a los años y monto de aporte. La proporcionalidad permite reconocer a los que contribuyeron más. La proporcionalidad

puede evitar desigualdades como que hombres trabajadores que contribuyeron por 14 años o mujeres trabajadoras que contribuyeron por 9 años reciben beneficios muy distintos a los que contribuyeron por 15 y 10 años respectivamente.

Las pensiones en este seguro social también pueden ser solidarias, estableciendo parámetros que compensan a los trabajadores que se jubilan en una situación más precaria (p. ej. mujeres, trabajadores de bajos ingresos, etc.).

Un seguro social solidario balancearía mejor los riesgos del sistema de pensiones entre los trabajadores y empleadores actuales y futuros y ofrece también la oportunidad de mejorar las pensiones de quienes hoy y mañana jubilarán en una situación vulnerable.

#### *4.2 Gobernanza del sistema*

La reforma propuesta adquiere características de estructural al incorporar componentes nuevos que convertirían al sistema en mixto. Este cambio debe verse reflejado en la implementación de una gobernanza integral del sistema.

Para ello, sería deseable la creación de un órgano de gobernanza consistente con una lógica de sistema mixto de pensiones pues las decisiones que se toman para un componente afectan las prestaciones y compromisos económicos de los otros componentes. Este órgano debe estar sujeto a los más alto estándares de gobernanza, probidad y rendición de cuentas y aislado de los vaivenes políticos. Debe estar complementado con un reforzamiento del sistema de monitoreo y fiscalización de las instituciones a cargo de la recolección de cotizaciones, administración de fondos y entrega de beneficios

Un sistema de pensiones depende y afecta a trabajadores y empleadores en su condición de cotizantes. Depende y afecta también a los jubilados en su condición de pensionistas, así como depende y afecta a las políticas de trabajo, las finanzas públicas y los equilibrios macroeconómicos. Todos ellos deben ser parte de la gobernanza del sistema.

La participación de representantes de los trabajadores, pensionados, empleadores y otros actores del sistema previsional como el Ministerio del Trabajo y Ministerio de Hacienda son claves para garantizar una adecuada gobernanza y legitimidad del sistema en su conjunto.

Todo sistema de pensiones debe resguardar la sostenibilidad financiera en el largo plazo y ajustar los parámetros en la medida necesaria. Los parámetros que aquí se discuten quedan estipulados por ley y vale la pena considerar mecanismos que los aislen de la coyuntura política. Estos ajustes deben resguardar la suficiencia de las pensiones y contar con el consenso y aprobación de los distintos grupos de interés para no erosionar la sostenibilidad social del sistema. Deberán estar orientados a una comprensión simple y transparente de la operación del sistema.

### 4.3 Equidad de género

El proyecto incorpora un subsidio al ahorro individual de la mujer y un beneficio asociado al Aporte Colectivo de Solidaridad.

El acceso a estos beneficios está sujeto a ciertos años de contribución por sobre el ingreso mínimo, lo que excluye a mujeres que no logran pasar ese umbral, sobre todo a aquellas que trabajaron jornadas parciales para conciliar labore de cuidado. Alternativamente podría establecerse un esquema con proporcionalidad de estos beneficios y así no excluir a ninguna mujer que contribuyó al sistema. Podría también reconocerse como años contribuidos los dedicados al cuidado de niños, niñas y personas mayores con dependencia.

El proyecto también podría eliminar las inequidades que se generan en el ahorro individual al usar las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. Se puede utilizar, en su lugar, tablas unisex en el componente de capitalización individual y mejorar el reconocimiento del trabajo de reproducción para así también aumentar la equidad.

### 4.4 Otras consideraciones

#### 4.4.1 Seguro de dependencia

El seguro está previsto de un monto de entre 80.000 y 60.000 pesos al mes. Pareciera no ser suficiente para cubrir las necesidades de cuidado que generalmente implican la salida de un miembro de la familia del mercado laboral para convertirse en "cuidador/a". Alternativamente podría analizarse la posibilidad de destinar estos recursos a un sistema de cuidados (esto permitiría generar empleo en el sector de los cuidados, evitar la salida de la fuerza laboral del miembro familiar, aprovechar mecanismos de escala en la provisión de cuidados, entre otros).

#### 4.4.2 Período de implementación

Las reformas de pensiones tienen un período de transición que suele ser largo y con altas presiones fiscales ya que exige balancear la expectativa ciudadana, honrar los compromisos adquiridos y mantener los equilibrios macroeconómicos.

El proyecto propone una gradualidad de aumento de las cotizaciones de más de 10 años, lo que exige un amplio consenso y compromiso en materia fiscal y de estabilidad en políticas previsionales de mediano y largo plazo. Sería deseable considerar acelerar el período de implementación en la medida que las condiciones de la economía y el empleo lo permitan.

#### 4.4.3 Otros determinantes del monto de una pensión

En paralelo, y reconociendo que las pensiones recibidas reflejan no solo el diseño de un sistema de pensiones sino también las características del mercado laboral y el adecuado funcionamiento de las instituciones laborales. Por ello, es necesario complementar con políticas que apunten a:

- a. Formalización laboral
- b. Estabilidad laboral

- c. Resguardos ante la creciente precarización del empleo, como, por ejemplo, el trabajo por plataformas
- d. Fortalecimiento de la inspección laboral
- e. Fortalecimiento de la negociación colectiva y políticas de desarrollo productivo para aumentar la masa salarial
- f. Desarrollo de un sistema de cuidado (evaluando si parte de su financiamiento podría realizarse con cargo, en parte, al fondo de pensiones)

En otras palabras, deben tomarse los resguardos institucionales y las políticas que permitan que la economía genere empleo adecuadamente remunerado debido a que es una condición necesaria para garantizar mejores pensiones y reducir la presión fiscal sobre los componentes con financiamiento de rentas generales.