



► Nota informativa

Octubre de 2021

Hacia una nueva reforma de pensiones en Chile con diálogo social: reflexiones a partir de las experiencias de Francia, Uruguay y España

Guillermo Montt y Valentina Jorquera¹

Principales puntos

- Esta nota resume los contenidos de las presentaciones de los casos de Francia, Uruguay y España en materia de diálogo social y gobernanza de las reformas de seguridad social y entrega algunas consideraciones relevantes para Chile a partir del diálogo entre expositores y participantes del seminario.
- Tanto Francia como España y Uruguay han establecido mecanismos de diálogo y participación para mantener diagnósticos compartidos y actualizados del sistema de pensiones y, en ciertos casos, debatir los caminos de reforma para subsanar los déficits identificados.
- A partir de la experiencia internacional, surge como prioridad en Chile: i) generar un espacio regular y amplio de debate, que incluya también a los actores del mundo del trabajo, ii) actualizar el diagnóstico del sistema previsional, iii) atender la legitimidad social del proceso de debate, iv) invitar a las partes a dialogar con una voluntad de establecer pactos y v) compatibilizar la urgencia de avanzar cambios de corto plazo con procesos de reforma de mediano y largo plazo.

El seminario “Reforma de Pensiones: Caminos para avanzar con diálogo social”, realizado a inicios de septiembre de 2021, abordó tres experiencias internacionales (Francia, Uruguay y España) sobre el papel del diálogo social y la construcción de consensos para reformas previsionales. El mismo convocó a diversos sectores y actores interesados en

debatir en cómo avanzar una reforma previsional para Chile. Desde 2015, el debate sobre el futuro de las pensiones en Chile ha considerado la necesidad de proveer seguridad de ingresos a toda la población mayor ampliando la cobertura y mejorando la suficiencia de las prestaciones, asegurar mayor financiamiento contributivo y no contributivo para las

¹ Esta nota ha sido elaborada por Guillermo Montt, Especialista en Protección Social, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina y Valentina Jorquera, socióloga, investigadora en desigualdad social y análisis comparado. Esta nota resume las presentaciones y discusiones que se dieron en el marco del seminario “Reforma de Pensiones: Caminos para avanzar con diálogo social” organizado por Espacio Público y la Organización Internacional del Trabajo el 1, 2 y 3 de septiembre de 2021. El evento contó con las exposiciones de Pierre-Louis Bras (Francia), Rodolfo Saldain (Uruguay) y Valeriano Gómez-Sánchez (España). Las exposiciones y debate están disponibles en https://www.ilo.org/santiago/eventos-y-reuniones/WCMS_817603/lang-es/index.htm. Las opiniones vertidas en esta nota son de exclusiva responsabilidad de los autores, que agradecen los comentarios de Fabio Bertranou, director de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina y Paula Benavides. Agradecen también la colaboración de Pía Mundaca y el equipo de Espacio Público en la organización y desarrollo del seminario y a los participantes que alimentaron el debate.

pensiones, articular la complementariedad de componentes contributivo y no contributivo, rediseñar aspectos de la estructura y organización del sistema de pensiones y otros cambios paramétricos que se adapten mejor a la realidad del mundo del trabajo y las trayectorias laborales.

El estallido social de octubre de 2019 resaltó con más fuerza la urgencia de avanzar una reforma del sistema de pensiones y, desde 2020, la crisis provocada por la COVID-19 ha obligado a evaluar e introducir nuevos elementos para el debate, entre ellos, la pérdida de ingresos de la población, con efectos negativos en los esquemas contributivos, mayor presión fiscal para atender el derecho a un ingreso básico para toda la población, los retiros de los ahorros acumulados por los afiliados y la pérdida de legitimidad y confianza desde la ciudadanía hacia el sistema de pensiones.

La situación actual invita a considerar experiencias internacionales que, si bien, no son directamente trasladables a la situación chilena, pueden entregar elementos para fortalecer un espacio de diálogo que considere el aporte de actores políticos, sociales y técnicos, en un marco que permita acelerar consensos o acuerdos para la adopción de una reforma pensiones en el país.

Oportunidades para el diálogo social desde la experiencia internacional

Desde distintos ángulos, Francia, Uruguay y España han logrado instalar procesos de diálogo en materia previsional, generando espacios para avanzar consensos en torno al diagnóstico previsional y el debate para avanzar reformas. A continuación, una breve descripción de algunos aspectos relevantes de estas experiencias.

El Consejo de Orientación de Pensiones en Francia: La importancia del diagnóstico consensuado

El Consejo de Orientación de Pensiones (COR, por sus siglas en francés) fue creado en el año 2000, como una instancia independiente y pluralista de conocimiento y de discusión, encargada de analizar y dar seguimiento a las perspectivas de mediano y largo plazo del sistema de jubilaciones y pensiones francés.

El COR establece un **diagnóstico compartido**, que considere el monitoreo constante de la evolución financiera y la manera en que el sistema de pensiones francés responde a los objetivos sociales de equidad, alivio a la pobreza y logro de un nivel de vida adecuado. Esta instancia congrega a todas las partes interesadas en participar del debate, entre ellas a miembros del parlamento, a representantes del mundo empresarial, trabajadores y jubilados y representantes del Estado, entre otros.

El COR se reúne regularmente para generar un informe anual de diagnóstico del sistema de pensiones francés en función de una serie de indicadores relativos a la situación actual y proyectada de cobertura, suficiencia y sostenibilidad del sistema².

Los datos plasmados en este diagnóstico son fruto de un proceso de diálogo consensuado, por lo que sus resultados reciben amplia legitimidad y son utilizados para todo debate o proyecto de pensiones. Si bien el COR ofrece recomendaciones, no se pronuncia sobre lo que hay que hacer, distanciándose del proceso de negociación y de reforma. Una vez publicado el informe, son las otras partes las que toman sus decisiones.

² Los informes las actividades del COR están disponibles en su página web: <https://www.cor-retraites.fr>. El informe anual de 2021 está disponible en <https://www.cor-retraites.fr/node/562>.

La CESS de Uruguay: Diálogo intersectorial desde el diagnóstico hasta las propuestas

La Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) nace mediante mandato legal (Art. 393 y ss Ley 19.889, de 9 de julio de 2020), atendiendo a la importancia de construir un debate, un consenso y una propuesta que cuente con apoyo transversal para avanzar en una reforma de pensiones³. En la comisión 15 miembros participan representantes técnicos y políticos de los distintos sectores, así como representantes de los trabajadores y de los empleadores.

Esta Comisión tiene como un primer mandato: i) analizar fortalezas y debilidades de los diversos regímenes previsionales que conforman el sistema previsional uruguayo, diagnosticando la situación actual y perspectivas de corto, mediano y largo plazo; ii) analizar los impactos de la dinámica demográfica y los procesos de automatización en curso en el mercado laboral y sus efectos en el sistema previsional; y iii) examinar experiencias internacionales similares.

El segundo mandato de la CESS consiste en formular recomendaciones de reforma de los regímenes previsionales.


Este organismo se constituye con la participación de los principales actores involucrados, lo que asegura la existencia de diálogo social intersectorial, conjugando dimensiones técnicas y políticas. Toda decisión de la CESS se adopta prioritariamente por consenso, o por una mayoría de 9 votos conformes.

Si bien la función de la CESS se sitúa en el ámbito técnico dada la conformación con miembros que cuentan con conocimiento y experiencia en materias de seguridad social, su composición busca también contribuir a posibles acuerdos políticos que faciliten la trayectoria de las propuestas de reforma en los canales institucionales de los poderes del Estado, especialmente en el Congreso.

Aprendizajes de España: Principios que permiten orientar el proceso de reforma

El sistema de pensiones de España debe entenderse a partir de su evolución histórica, la cual considera elementos como, por ejemplo, la dictadura de Primo de Rivera en 1923, la gran depresión económica del 1929, y la guerra civil española (1936-1939), que hicieron quebrar el sistema de pensiones inicial a tan solo un par de décadas de su instauración.

Ante este hito, y la transición de la dictadura a la democracia, el país se volcó hacia una voluntad creciente de diálogo entre distintos sectores, con miradas hacia una reforma de pensiones. Esto decanta en los Pactos de la Moncloa (1977) que fundaron acuerdos de amplio alcance en terrenos como el político, económico y social.

 La experiencia de debate previsional española está marcada por la creencia que es posible mantener un grado apreciable de consenso en el ámbito político, que se da sobre la base de un diagnóstico compartido a través del diálogo tripartito.

El proceso de maduración del debate español en términos de pensiones se basa en la **búsqueda de consenso**: la idea principal fue la búsqueda de consenso sobre lo que debería ser el sistema en el mediano y largo plazo, buscando elementos basales que permitan moderar el debate, evitando alejar a los partícipes del debate político.

³ Los informes y actividades de la CESS están disponibles en su página web: <https://cess.gub.uy/>.

De esta forma, **el sistema de pensiones no queda fuera del debate político, por el contrario, resulta central**, pero la conversación política se da en base a consensos que permiten centrar las discusiones en cuestiones generales que no alteran la estructura del sistema.

El Pacto de Toledo institucionaliza esta búsqueda de consensos. Sin embargo, las conclusiones que nacen del diálogo político en el Pacto de Toledo solo fijan grandes elementos y lineamientos para el debate social y de gobierno. El diálogo social es el que lleva a la práctica, concreta, negocia acuerdos y define las orientaciones que surgen desde el parlamento a través del Pacto de Toledo.

En su conjunto, la experiencia de debate previsional española está marcada por la creencia que es posible mantener un grado apreciable de consenso en el ámbito político, que se da sobre la base de un diagnóstico compartido a través del diálogo tripartito. En la experiencia española, las pensiones como temática de discusión tienden a ser más fácil que otros temas de diálogo, ya que los datos sobre los cuales se funda el debate son objetivables. Esto le concedería mayor probabilidad de éxito a las propuestas de reforma.

Reflexiones para Chile: nuevos elementos para construir y articular un proceso de diálogo social

A partir de los casos de Francia, Uruguay y España expuestos en el seminario se generó un espacio de debate del cual surgen al menos cinco reflexiones que pueden contribuir a construir un diagnóstico consensado y a articular un proceso de debate para avanzar una reforma al sistema de pensiones entendiendo que existe cierta urgencia y expectativas para que se materialicen prontamente.

► Generar un espacio mixto y permanente de debate de seguridad social

Las distintas miradas analizadas plantean, de manera casi transversal, la necesidad de un espacio estructurado regular y formal para el diálogo sobre seguridad social. Experiencias como la del COR

constituyen ejemplos de organismos con naturaleza pluralista, regular y permanente que permitirían instaurar un diagnóstico compartido continuo y actualizado. En Chile instancias como la Comisión Marcel (2008) y la Comisión Bravo (2015) sumaron esfuerzos a esta dirección, pero persiste la idea de generar **un espacio de diálogo permanente, regular y tripartito con vínculo cercano entre el debate técnico y el debate político**.

Una instancia de este tipo permitiría generar un diagnóstico consensado y mantenerlo actualizado ya que **los desafíos del sistema de pensiones son dinámicos**. Un espacio de debate permanente, tripartito y mixto puede “seguir” al sistema de pensiones y permitir el desarrollo de recomendaciones o propuestas de reformas sobre una base de diagnóstico actual y consensado.

Los espacios de diálogo permanente también permitirían abordar los desafíos y medidas de corto, mediano y largo plazo de los sistemas de pensiones, permitiendo articular diagnósticos y recomendaciones que respondan tanto a las urgencias como a las expectativas de mediano y largo plazo de diversos sectores. Una condición necesaria para el éxito de la gobernanza de estos mecanismos y procesos es asumir la naturaleza de mediano y largo plazo que requieren los debates previsionales y que todas las administraciones de gobierno de turno apoyen y fortalezcan las instancias establecidas, sin buscar atajos a través de otros caminos institucionales.

► Actualizar y mantener vigente el diagnóstico

La mayoría de los participantes manifestó la idea de que no existe consenso respecto al diagnóstico del sistema previsional en Chile. Esta falta o insuficiencia en el diagnóstico se fundamenta en dos perspectivas. En primer lugar, el escenario de base que sirvió para construir el diagnóstico de la Comisión Bravo en 2015 ha cambiado, sobre todo por los cambios en el escenario político y social luego del estallido social de octubre 2019 y de los efectos económicos, laborales y sociales de la pandemia. En segundo lugar, aparece necesario clarificar las causas específicas y la

respectiva contribución de cada factor a los déficits identificados en el sistema de pensiones chileno.

Junto a estos nuevos desafíos, las diversas opiniones convergen en la dificultad que ha existido de acercar las conversaciones técnicas, políticas y sociales. Por una parte, la falta de consenso en el diagnóstico se funda en que los diagnósticos previos no habrían considerado la participación de representantes sociales en la generación de este diagnóstico. Por otra parte, se explicita dentro de la discusión la existencia de un componente “ideológico” en el debate político que funciona como obstáculo para lograr un consenso en el diagnóstico, eliminando los puntos de encuentro. Una de las conclusiones de los participantes es que **el desafío está en la búsqueda de los matices que permitan hacerse cargo de la realidad actual.**

► Hay una necesidad de sentar las bases de un diagnóstico actualizado respecto al sistema de pensiones en Chile, que permita avanzar en una base común que acerque la conversación técnica, política y social.

En base a lo anterior, y a partir de las experiencias del COR y CESS, los participantes, en su mayoría, explicitan la necesidad de sentar las bases de un diagnóstico actualizado respecto al sistema de pensiones en Chile, que **permita avanzar en una base común que acerque la conversación técnica, política y social.** En este sentido, las experiencias internacionales son relevantes al considerar no sólo a representantes técnicos en su conformación, sino también representantes políticos, de los jubilados, empleadores y trabajadores. Si bien esto no asegura un diálogo fluido entre la conformación de un diagnóstico y la discusión política que surge a partir

de éste, plantea la importancia de contar con una base compartida sobre los datos y el estado objetivado del sistema previsional. Si esta base compartida no existe, el debate técnico y político se ve permeado por distintas miradas discordantes sobre lo implica tal diagnóstico, así como su contenido que se reflejará en la conversación sobre reformas.

► Atender la legitimidad social del proceso de debate

El diseño de la gobernanza y la conformación del debate es clave frente a la necesidad de avanzar en una reforma de las pensiones en Chile a partir de consensos y acuerdos. Experiencias como la uruguaya y la española muestran la relevancia de considerar el balance de los actores pues aumenta la probabilidad de llegar a acuerdos. A partir de esto, los participantes mencionan, de forma transversal, la preocupación por el **desafío de atender a la legitimidad política, técnica y social** del diagnóstico y el proceso de debate que le sigue. Esta legitimidad tiende a percibirse directamente en relación a la participación amplia de todos los sectores y de recibir un abanico amplio de fuentes de información.

En este sentido, la mayoría de los participantes concuerda en la necesidad de **facilitar la participación explícita de sectores que hasta ahora estuvieron excluidos del debate.** Esta legitimidad serviría, primero, para otorgar confianza al debate y proceso de diálogo y, luego, al diagnóstico y propuestas de reforma al sistema de pensiones mismo.

Esta legitimidad permitirá recuperar la confianza de todos los actores involucrados en el debate previsional, pues, **independiente de la existencia de un diagnóstico compartido, si no existe confianza, el debate no confluirá a consensos.**

Tanto los casos del COR y España destacan la importancia histórica que ha tenido el diálogo social de manera más amplia en sus países, algo que no necesariamente se traslada directamente a Chile. En virtud de ello se cree necesario fortalecer a

organismos intermedios que le den fuerza y representación a trabajadores, empleadores y jubilados y su rol en el debate. A esto se suman desafíos en relación a la conformación de este espacio de debate, **considerando cómo y quién lo conforma, cuidando que todos se sientan incluidos y nadie con mayoría absoluta.**

Asimismo, se plantea en las mesas de discusión la importancia de trabajar conjuntamente en el diagnóstico considerando **objetivos y tareas claras.** Tanto las experiencias de Francia, Uruguay y España muestran la importancia de discutir no sólo en cuanto al diagnóstico, sino también sobre los objetivos esenciales de cada actor dentro del debate, fijando puntos de tránsito para avanzar en conjunto en la constitución de un diagnóstico y debate posterior. En esta misma línea, se considera la importancia de considerar mandatos y vinculación de una posible comisión permanente y representativa, que no vengán siempre del gobierno de turno, sino que incorporen a nuevos actores con capacidad de generar tracción desde el mundo político, técnico y social. En este sentido, la experiencia de España resulta provechosa, al mostrar que es posible avanzar sobre lo cual hay acuerdo (hay más acuerdos de los que se dan en la discusión pública) y no paralizarse con algunos desacuerdos.

Esta necesidad de atender a la legitimidad de un nuevo diagnóstico y a su proceso de debate deberá considerar dos grandes desafíos expuestos por una serie de participantes. El primero, y como se mencionó anteriormente, la distancia actual entre lo político, lo técnico y lo social en el debate de la seguridad social en Chile, hace que se enfrenten distintas definiciones y visiones respecto a los problemas, sin un espacio común para acortar o resolver diferencias.

Por ejemplo, existen diferentes comprensiones sobre qué se entiende como solidaridad en un sistema de pensiones, lo que incide en cómo debe implementarse a través de distintos mecanismos de la seguridad social. También, algunos participantes explicitan que, desde la sociedad, no hay confianza en el sistema de pensiones debido a la percepción de

falta de espacios para que los trabajadores presenten opinión en el debate actual, perdiendo la posibilidad de encuentro de otras realidades. Independiente de estos desafíos, prima la voluntad de participar de un debate y diálogo abierto entre diversos actores, lo que permitiría evitar la actual inercia frente a la necesidad de una reforma de pensiones en Chile, después de todo, la mayoría de los participantes llegan a la conclusión de que lo que no vale es no hacer nada.


► Diálogo social con voluntad de pacto

Ante un proceso constituyente activo y las próximas elecciones presidenciales en noviembre de 2021, se abren nuevas ventanas de oportunidades en el debate de la seguridad social en Chile, no exento de retos. Un desafío pendiente, mencionado de manera transversal, está en no usar a la reforma de pensiones con fines estrictamente electoralistas de corto plazo. La mayoría de las propuestas de los participantes muestran que se requiere de un espacio que permita **salir de esa lógica divisoria, evitando el “nosotros y ellos”, con espacio para el “todos”, y con voluntad sincera de abrirse a pactos.** Generar un espacio de debate más allá de los actores sujetos a ciclos electorarios facilitaría encuentros centrados en la lógica de largo plazo que requiere el debate y la reconstrucción de un sistema previsional para las próximas generaciones.

Se señala en las mesas que, junto con la voluntad de consenso de todos los actores involucrados **en búsqueda de un pacto social por la seguridad social en Chile,** se hace necesario dejar las lecturas divisorias sobre el sistema previsional y partir desde el sentido de urgencia de una reforma, aprovechando nuevas ventanas de oportunidades en la coyuntura actual. Estas coyunturas, de acuerdo a los participantes, permiten abrir el debate para pensar en un pacto social que haga sentido para todos los sectores involucrados, y cómo cada uno de éstos puede aportar en un debate de pensiones.

Algunos participantes del diálogo sugieren tomar ventaja de los consensos que existen para avanzar (y aprovechar de generar confianzas y espacios de diálogo) para luego abordar los temas sobre los que

no hay consenso. Otros participantes de las mesas dudan sobre la capacidad actual de generar este tipo de discusiones considerando que no existen acuerdos sobre los principios de base, ni existe el espacio para avanzar (proceso constituyente activo, cambio de gobierno), pues mientras no haya consenso en los principios de base no se podrá avanzar en decisiones específicas (las definiciones paramétricas son posteriores a las decisiones fundamentales). El desafío conjunto está en comenzar a pensar los principios basales que regirán el futuro de las pensiones en Chile, para así poder construir desde lo que se considera esencial.

 El desafío conjunto está en comenzar a pensar los principios basales que regirán el futuro de las pensiones en Chile, para así poder construir desde lo que se considera esencial.

► **Compatibilizar la urgencia de adoptar cambios a corto plazo con instalar procesos de debate y de reforma de mediano y largo plazo**

Si bien entre los participantes se manifestó la necesidad de actualizar el diagnóstico antes de avanzar propuestas de reformas para atender los desafíos de mediano y largo plazo, también existe consenso que no se dispone del tiempo suficiente para esperar ajustes urgentes para satisfacer los déficits de suficiencia, legitimidad social y de cobertura del sistema.

Se sugiere entre los participantes avanzar caminos de diálogo paralelos. Esto permitiría, atender, por un lado, la urgencia de adoptar cambios inmediatos sobre temas en los que hay consenso y, por otro, iniciar un proceso de debate para hacer frente a los desafíos estructurales del sistema que se agudizarán

ante los cambios propios de la evolución demográfica y del futuro del trabajo.

Conclusión

Como corolario principal del seminario puede destacarse la necesidad de contar con espacios de diálogo social que alimenten un proceso de debate actual y futuro. Este ejercicio permitiría avanzar los cambios que se necesitan adoptar de manera urgente y adoptar nuevas medidas que permitan actualizar y mantener vigentes los diagnósticos, con mecanismos que reúnan a los distintos actores y permitan llegar a consensos para construir un sistema de pensiones con cobertura universal, suficiencia y sostenibilidad.

El desafío hoy es crear un espacio de diálogo amplio para acordar cambios inmediatos y, en paralelo, actualizar y consensuar el diagnóstico y los principios fundamentales que orienten al sistema de pensiones. Sólo así se podrán sortear de manera duradera los desafíos a los que se enfrenta todo sistema de pensiones y contribuir a la búsqueda de prosperidad y justicia social en el mundo del trabajo.

Información complementaria

- Domínguez, Damián. 2017. Sistema de Pensiones: Opiniones y Demandas Ciudadanas. Documento de Referencia No. 36. Espacio Público <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/05/Doc-Ref-N%C2%B036-Pensiones-v2.pdf>
- OIT. 2011. Social Dialogue and social security governance: A topical ILO perspective. https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS_172208/lang-en/index.htm
- OIT. 2020. Tripartite Roundtable on Pension Trends and Reforms. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@e_d_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_789672.pdf

Hacia una nueva reforma de pensiones en Chile con diálogo social: Reflexiones a partir de las experiencias de Francia, Uruguay y España

- OIT. 2021. El diálogo social:
<https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--es/index.htm>

Contacto

Organización Internacional del Trabajo

Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
Santiago de Chile

T: (56-2) 2580-5500
E: santiago@ilo.org
W: ilo.org/santiago