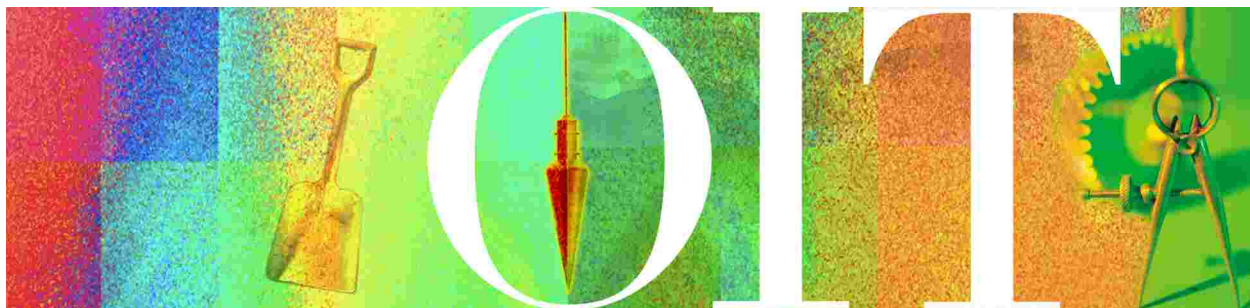
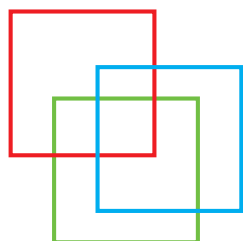




- SEGURIDAD SOCIAL Y REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE



Normas internacionales del trabajo, seguridad social y pensiones

Las normas internacionales del trabajo han tenido una importante relevancia en el establecimiento de las bases para el progreso de las sociedades modernas. Las normas concernientes a la seguridad social forman parte del cuerpo normativo general y como tal su conocimiento y eventual adopción pueden mejorar no sólo la situación de los derechos sociales sino también las condiciones de competitividad de un país en la economía global.

ESCRIBEN EN ESTE NÚMERO: FABIO M. BERTRANOU Y GUILLERMO PÉREZ

Nº 2 - ABRIL DE 2006

CONTENIDO

- ¿Qué son las Normas Internacionales del Trabajo (NIT)?
- Historia de las normas sobre seguridad social
- Contenido de las normas sobre seguridad social
- Los Convenios 102 (norma mínima) y 128 (prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia)
- Las NIT sobre seguridad social: El caso de Chile



Oficina
Internacional
del Trabajo

Estas notas describen la evolución de las normas en materia de seguridad social que han surgido de la Organización Internacional del Trabajo, organismo tripartito compuesto por gobiernos, empleadores y trabajadores. Asimismo, hace referencia a la situación chilena en virtud del actual debate sobre la reforma previsional.



I. ¿Qué son las Normas Internacionales del Trabajo (NIT)?

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) fue creada por el Tratado de Versalles, en 1919. Es un organismo especializado de las Naciones Unidas dotado de capacidad jurídica, autónoma y de composición tripartita. La OIT es fuente del Derecho Internacional del Trabajo, generando un conjunto de normas internacionales, a través de acuerdos tripartitos adoptados institucionalmente. Tal Derecho Internacional aspira a convertirse en Derecho Universal aplicable a todos los Estados Miembros, cuya aceptación es necesaria

para tener eficacia jurídica. La constitución de la OIT promueve entre sus 178 Estados Miembros la necesidad de mantener ciertos estándares laborales de tratamiento mínimo, basado en los convenios internacionales vigentes.

La acción de la OIT tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores. Para la obtención de este propósito, la Organización cuenta con dos importantes instrumentos: uno jurídico, la adopción de Convenios y Recomendaciones, y otro técnico, los programas de asistencia a los países y entidades que la requieran. En el recuadro 1 se hace referencia al proceso de elaboración de los convenios, recomendaciones y resoluciones. La más reciente discusión del tema de seguridad social en el seno de la OIT se realizó en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en junio de 2001. La discusión tuvo por objeto la definición de una concepción de la seguridad social que, sin dejar de respetar los principios fundamentales, fuera capaz de responder a los nuevos desafíos. La discusión dio lugar a conclusiones que se materializaron en una resolución que afirma que “las actividades de la OIT en el campo de la seguridad social deberían basarse en la Declaración de Filadelfia, el concepto de trabajo decente y las normas de la OIT sobre seguridad social pertinentes”.

LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO

LOS CONVENIOS DE LA OIT

Es una norma internacional en cuanto a su origen (Conferencia Internacional del Trabajo). Su eficacia en cada país está condicionada al acto de ratificación del convenio por la autoridad competente del Estado.

¿CÓMO SE ELABORA UN CONVENIO?

La elaboración de un convenio consta de diversas fases: parte de una iniciativa generada por uno o más gobiernos de los Estados Miembros, organizaciones sindicales y/o empresariales con representación en la OIT, quienes proponen al Consejo de Administración la adopción de un convenio. La segunda fase de consulta tiene lugar cuando, tomada en cuenta la propuesta por el Consejo de Administración, éste dirige una encuesta a los Estados Miembros. Con los resultados de esta encuesta se elabora un texto que se remite nuevamente a los Estados Miembros; verificada esta doble consulta, tiene lugar la inclusión en el orden del día durante la Conferencia Internacional del Trabajo. La discusión y votación tiene lugar en comisión y, posteriormente, en el pleno de la Conferencia. Para que el convenio sea aprobado se exige una mayoría de dos tercios

de los votos emitidos por los delegados presentes en la reunión.

La adopción del convenio obliga a los Estados Miembros a someter su texto, en el plazo de un año, a la consideración de la autoridad estatal competente, el acto de ratificación. Esta autoridad no está obligada a ratificarlo y pesa sobre el Estado Miembro la responsabilidad de informar periódicamente al Director de la OIT sobre las razones que obstaculizan su ratificación.

MECANISMOS DE SUPERVISIÓN DE LA OIT

El control de aplicación de los convenios de la OIT se realiza tanto mediante la exigencia de Memorias anuales que cada Estado Miembro ha de rendir sobre el cumplimiento del convenio (control de información), como mediante el control directo consistente en el establecimiento de un sistema de denuncias ante el Consejo de Administración o los órganos de control, por los Estados Miembros ("quejas") o por las representaciones sindicales de trabajadores o empresarios ("reclamaciones"). Para garantizar la aplicación de los convenios la OIT cuenta con un desarrollado procedimiento de supervisión.

RECOMENDACIONES DE LA OIT

Las Recomendaciones de la OIT son propuestas, desprovistas de carácter vinculante, dirigidas a los Estados Miembros, y que sólo obligan a éstos a informar al Director de la OIT sobre el estado de la respectiva legislación interna y sobre el grado de observancia de lo recomendado. Dichas Recomendaciones son textos orientadores, que sin eficacia vinculante pueden operar como criterios interpretativos o aclaratorios de los convenios, y servir de orientación para la política nacional, la legislación y la práctica laboral.

RESOLUCIONES DE LA OIT

Si bien el Reglamento de la Conferencia de la OIT distingue entre las resoluciones que entrañen consecuencias jurídicas y las que no las impliquen, las Resoluciones generales de la Conferencia de la OIT expresan la opinión o criterio de la Organización sobre determinadas materias; en consecuencia, carecen de obligatoriedad y suelen ser anticipaciones de futuras Recomendaciones y Convenios, formuladas por vía de exhortación o invitación, bien a los Estados Miembros, o al Consejo de Administración, o bien al Director General o incluso a la propia OIT.

Fuente: OIT (2002)

Si bien la OIT no promueve un modelo determinado de seguridad social, sí impulsa un conjunto de principios básicos sobre los cuales debe construirse o adaptarse un sistema.

II. Historia de las normas sobre seguridad social

El desarrollo de las NIT ha estado estrechamente ligado a la evolución de las instituciones sociolaborales en los países. Un recorrido de dichas normas en el campo de la seguridad social permite entender los procesos de cambios de la protección social. En efecto, la adopción de estas normas se produjo simultáneamente con la creación de sistemas de seguridad social en varios países y tuvo una gran influencia a nivel regional, en particular en Europa y América Latina. Estos instrumentos fueron elaborados a fin de constituir un marco normativo que refleje los objetivos y

los principios comunes en los que debe basarse todo sistema de seguridad social.

El convenio base sobre esta materia fue adoptado en 1952: nos referimos al Convenio 102 relativo a la seguridad social (norma mínima). Este convenio ha sido fuente de inspiración no sólo para la acción de la OIT, sino también para algunas organizaciones regionales, como el Consejo de Europa. Este instrumento define

Los principios consisten en el papel prioritario del Estado para facilitar, promover y extender la cobertura; en las prestaciones previsibles y no discriminatorias, en la administración sólida y transparente de los regímenes, en los costos de administración bajos, en la función protagónica de los actores sociales y en la igualdad de género.

una norma común a la seguridad social y establece normas mínimas tanto en lo relativo a las personas que deben ser protegidas como al nivel de las prestaciones y las condiciones para su concesión.

Una de las funciones más antiguas e importantes de la OIT consiste en establecer normas internacionales bajo la forma de convenios y recomendaciones.

Consciente de que el valor y el significado de las Normas Internacionales del Trabajo dependen de los efectos que éstas tengan en la práctica, la Conferencia ha velado constantemente por que las normas en materia de seguridad social respondan a los cambios sociales, económicos e industriales que tienen lugar en su entorno.

III. Contenido de las normas sobre seguridad social

De manera histórica y conceptual, puede hablarse de distintas generaciones de normas de seguridad social. Las mismas comprenden los siguientes períodos:

PRIMERA GENERACIÓN DE NORMAS (1919–1944)

La primera generación corresponde a las normas adoptadas hasta fines de la Segunda Guerra Mundial. La mayor parte de estas normas considera el seguro social como método de aplicación a través de un sistema obligatorio relativo a un riesgo determinado que cubre los principales sectores de actividad y las principales categorías de trabajadores. Las primeras normas adoptadas abordaron las cuestiones que parecían más urgentes y estaban en condiciones de ser objeto de una acción internacional (la maternidad, las lesiones profesionales, la enfermedad, etc.). Sin embargo, estas normas rápidamente dejaron de responder a la evolución experimentada en los sistemas de seguridad social de numerosos países.

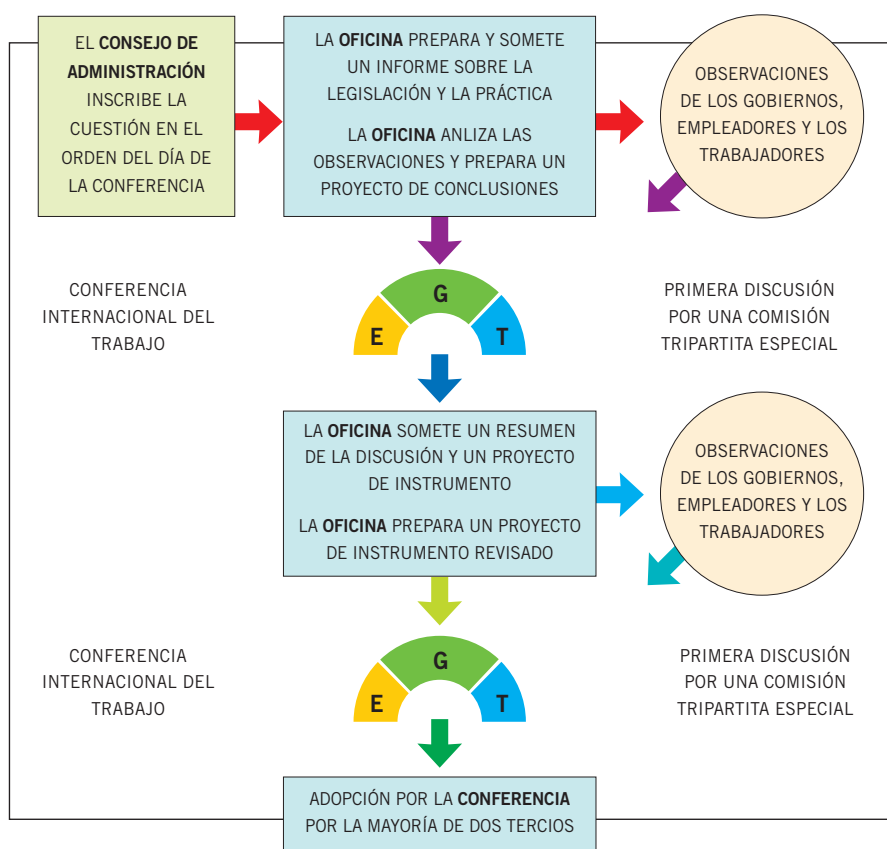
La seguridad social debería fomentar y basarse en los principios de igualdad de género.

SEGUNDA GENERACIÓN DE NORMAS (1944–1952)

La segunda generación de normas corresponde a la era de la seguridad social. La actividad normativa de la Organización se dirige hacia una concepción global y más amplia de la seguridad social. El objetivo es unificar y coordinar los diferentes regímenes de protección en un sistema único de seguridad social que cubra todas las contingencias y todos los trabajadores. La Conferencia concentró su atención en el Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima) (1952) basado en el principio de un sistema general de seguridad social. Este convenio presenta una evolución respecto de las normas anteriores de seguridad social, al incluir conjuntamente la asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente

ADOPCIÓN DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES

SE IDENTIFICA UN PROBLEMA DE ALCANCE NACIONAL E INTERNACIONAL



del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes. El Convenio 102 introdujo la idea de un nivel mínimo de seguridad social que debe ser alcanzado por los Estados Miembros en función de su grado de desarrollo económico y social. A diferencia de los convenios precedentes, este instrumento establece las metas que deben ser alcanzadas en lugar de describir las técnicas aplicables. Fue redactado con la flexibilidad necesaria para tener en cuenta técnicas y grados de evolución diversos. Además, prevé en especial varias cláusulas de flexibilidad: la posibilidad de ratificar el convenio aceptando por lo menos tres de las nueve ramas; con la posibilidad de aceptar con posterioridad las obligaciones derivadas de las otras ramas, lo que permite a los Estados Miembros alcanzar progresivamente la totalidad de los objetivos fijados en el convenio; el nivel mínimo de las prestaciones se fija con relación al nivel de salarios del país interesado; las exclusiones temporales

están previstas en beneficio de los países cuya economía y cuyos recursos médicos no estén lo suficientemente desarrollados –tales exclusiones autorizan la restricción del campo de aplicación del convenio así como la extensión de las prestaciones garantizadas.

Una de las funciones más antiguas e importantes de la OIT consiste en establecer normas internacionales bajo la forma de convenios y recomendaciones.

TERCERA GENERACIÓN DE NORMAS (1952–2000)

La tercera generación de normas de seguridad social corresponde a los instrumentos posteriores al Convenio 102. Al respecto, cabe mencionar que se había previsto adoptar, en forma paralela a este convenio, un instrumento relativo a una norma superior de seguridad social. La idea de un instrumento único fue

NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL E IGUALDAD DE GÉNERO

En los primeros años de existencia de la OIT las normas relacionadas con las mujeres estaban dirigidas principalmente a proteger a las trabajadoras en términos de seguridad y salud, condiciones de trabajo y requisitos especiales relacionados con su función reproductora. Con el tiempo, se ha producido un cambio en relación con las normas pertinentes a las mujeres, pasando desde los convenios de protección a aquellos convenios destinados a ofrecer a mujeres y hombres los mismos derechos y oportunidades.

La adopción del Convenio 100 sobre igualdad de remuneración (1951), del Convenio 111 sobre la discriminación (en el empleo y la ocupación) (1958) y del Convenio 156 sobre trabajadores con responsabilidades familiares (1981) marcó un giro en las actitudes tradicionales relativas a la función de la mujer y supuso el reconocimiento de que las responsabilidades familiares incumben no sólo a las trabajadoras sino también a la familia y a la sociedad.

A mediados del decenio de los setenta surgió un nuevo concepto más ambicioso en pro de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en todos los terrenos. Este concepto se expresó a través de los debates y textos

que surgieron de la 60.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1975. Desde entonces, la protección de las trabajadoras se ha basado en el principio de que debe protegerse a las mujeres de los riesgos inherentes a su empleo y profesión, en las mismas condiciones que los hombres y de acuerdo con las mismas normas que se aplican a éstos. Las medidas de protección especiales que siguen estando permitidas son las que tratan de proteger la función reproductora de la mujer.

La mayoría de los instrumentos de la OIT en materia de seguridad social no contienen disposición alguna que prohíba la discriminación en función del sexo, ya que se adoptaron en una época en que prevalecía la opinión (que a menudo no concordaba con la realidad, incluso de ese entonces) de que los hombres eran el sostén de la familia y que las mujeres permanecían normalmente en el hogar cuidando de la familia. Dos convenios sobre seguridad social prohíben, no obstante, la discriminación. Uno de ellos es el Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado) (1952), que estipula que toda contribución deberá ser pagada con respecto al número total de hombres y mujeres

empleados por las empresas interesadas, sin distinción de sexo. El otro es el Convenio 68 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988, que exige la igualdad de trato a todas las personas protegidas, sin distinción alguna por motivos –entre otros– de sexo, al tiempo que permite a los Estados Miembros que adopten medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades específicas de categorías de personas que encuentran problemas particulares en el mercado de trabajo.

La protección de la función reproductora de la mujer está íntimamente ligada a la promoción de la igualdad de género. Las prestaciones del seguro de maternidad constituyen una pieza determinante para permitir a las mujeres y a sus familias mantener su nivel de vida cuando la madre no puede trabajar. A través de su historia, la OIT se ha esforzado por garantizar que las trabajadoras disfruten de este derecho, desde la adopción en 1919 del Convenio 3 sobre la protección de la maternidad, y en 2000 del Convenio 183 sobre la protección de la maternidad y la Recomendación 191.

Fuente: OIT (2002)

dejada de lado y, en cambio, se adoptó progresivamente una serie de instrumentos para completar las normas anteriores.¹

De manera general, estos instrumentos revisan los convenios de la primera generación y van más allá, estableciendo un grado de protección más elaborado que el previsto en el Convenio 102 en el cual se establecen las normas mínimas. Estos instrumentos se inspiran en el Convenio 102. En efecto, si bien garantizan una mayor protección tanto desde el punto de vista del alcance de su campo de aplicación como del nivel de prestaciones garantizadas, permiten ciertas exclusiones que ofrecen una mayor flexibilidad.

IV. Los Convenios 102 (norma mínima) y 128 (prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia)

La estructura del Convenio 102 sirve de base para la descripción del contenido de las normas actualizadas en el campo de la seguridad social. Este convenio está compuesto de 15 partes que corresponden a las nueve ramas de la seguridad social antes citadas conjuntamente con disposiciones comunes a todas las ramas. De esta manera están incluidas las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia. El Convenio 128 y la Recomendación 131 complementan el Convenio 102 al establecer aspectos tales como la naturaleza de las prestaciones, las condiciones de adquisición y duración de las mismas.

Para las prestaciones de vejez el Convenio 102 establece que los pagos periódicos deben, por lo menos, alcanzar el 40% del salario de referencia y existe la obligación de revisar estos montos en caso de variaciones sensibles del nivel general de ingresos y/o del costo de vida. En cuanto al período para calificar a las prestaciones, el convenio establece que deben garantizarse prestaciones reducidas después del cumplimiento de 15 años de cotización o empleo. El Convenio 128 eleva la tasa de reemplazo a 45% del salario de referencia y establece otros aspectos relevantes como la posibilidad de fijar una edad superior de retiro que puede exceder los 65 años, teniendo en cuenta los criterios demográficos, económicos y sociales. Asimismo, en relación a la edad de jubilación, si ésta es 65 años, la misma debe descenderse para las personas que se han ocupado de

¹ En el caso de las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia (1967) se trata del Convenio 128. Para el resto de las ramas también hay convenios específicos.

trabajos penibles o insalubres. Ambos Convenios (102 y 128) también establecen las características para las prestaciones de invalidez y sobrevivencia.

Los convenios y recomendaciones son adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, órgano tripartito que reúne a los gobiernos, empleadores y trabajadores.

V. Las NIT sobre seguridad social: El caso de Chile

Chile ha ratificado numerosos convenios en materia de seguridad social, sin embargo, la mayoría fueron aprobados antes de la era del Convenio 102 de norma mínima (ver cuadro 1). Entre los convenios aprobados se encuentran los Convenios 35 y 36 (seguro de vejez), los Convenios, 37 y 38 (invalidez). A partir de ese entonces han existido reclamos por parte de los trabajadores en el sentido que el actual sistema de capitalización (decreto 3.500) no garantiza ciertos aspectos como la contribución del empleador o la representación de los asegurados.

La aprobación del Convenio 128 permitiría denunciar los convenios mencionados, es decir, que dejarían de estar vigentes al ser reemplazados por esta norma más moderna. En sus observaciones sobre Chile (89.ª reunión, 2001), la Comisión de Expertos señaló que dicho convenio se encuentra sometido a estudio y análisis de los organismos técnicos para determinar la factibilidad de su cumplimiento, la relación con la legislación vigente, especialmente con el nuevo sistema de administración privada, financiamiento de pensiones y las diferencias existentes con los Convenios 35, 36, 37 y 38.

Los principales aspectos de los Convenios 102 y 128 que entran en conflicto con el actual sistema de pensiones se refieren: (a) no se garantiza que la pensión sea siempre pagada en forma permanente; (b) la tasa de reemplazo no es definida; (c) los trabajadores deben contribuir por el 100% de la cotización siendo que ésta debería alcanzar al 50%; y (d) los representantes de las personas/trabajadores

protegidos deben participar de la administración del sistema o asociados con capacidad consultiva en el caso de que la administración no sea pública.

VI. Comentarios finales

A modo de conclusión, es importante destacar que si bien la norma mínima sobre seguridad social ha cumplido más de 50 años de vigencia, y a pesar de que el mundo laboral y las relaciones económicas han cambiado sustancialmente, la misma todavía sirve de base como referencia y herramienta para orientar a los sistemas de seguridad social. La evidencia más importante es su aplicación en los nuevos países de Europa que han sido aceptados en la Unión Europea.

Aunque algunos países no han ratificado tanto el Convenio 102 así como el 128, los mismos son instrumentos legales útiles para orientar algunos pilares o componentes del sistema de pensiones. Dadas las características actuales del sistema previsional chileno y los consensos en cuanto a la eventual

reforma, existen aspectos en los que se puede avanzar con el acuerdo de los actores sociales. Por ejemplo, en generar instancias de participación de los asegurados o mejorar las garantías de las prestaciones.

Otro aspecto importante de destacar se refiere a que hay otros convenios, que si bien no son conocidos como del área de la seguridad social, tienen implicancias importantes en este ámbito. Esto toma particular relevancia en un momento de discusión del futuro de la seguridad social como es el que está atravesando Chile. Por ejemplo, la normativa que tiene relación con la equidad de género (recuadro 2) puede resultar valiosa a la hora de reexaminar las pensiones en este país, debido a los fuertes cuestionamientos que se han realizado al tratamiento diferenciado que se aplica a hombres y mujeres que transitan por una misma historia laboral.

Igualdad de género significa no sólo trato igualitario para hombres y mujeres en situaciones iguales o similares, sino también medidas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres.

CUADRO 1

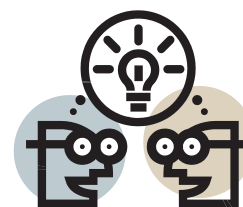
Convenios sobre seguridad social ratificados por Chile		
	Convenio sobre	Fecha de ratificación
C12	la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921	15-09-1925
C19	la igualdad de trato (accidentes de trabajo), 1925	08-10-1931
C24	el seguro de enfermedad (industrial), 1927	08-10-1931
C25	el seguro de enfermedad (agricultura), 1927	08-10-1931
C35	el seguro de vejez (industrial), 1933	18-10-1935
C36	el seguro de vejez (agricultura), 1933	18-10-1935
C37	el seguro de invalidez (industrial, etc.), 1933	18-10-1935
C38	el seguro de invalidez (agricultura), 1933	18-10-1935
C121	las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964	30-09-1999

Referencias:

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

López, G., Silva, R.; Egorov, A. (2002) *Seguridad social* (Ginebra, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, OIT).

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



OIT

Av. Dag. Hammarskjöld 3177
Vitacura - Casilla 19.034, Correo 19
Santiago de Chile
Fono (56-2) 580-5500 Fax (56-2) 580-5580
www.oitchile.cl