



Organización
Internacional
del Trabajo

LA CONTRIBUCIÓN DE LA OIT A LA REFORMA PREVISIONAL DE CHILE



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

LA CONTRIBUCIÓN DE LA OIT A LA REFORMA PREVISIONAL DE CHILE

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

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2010
Primera edición 2010

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.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

La contribución de la OIT a la Reforma Previsional de Chile
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2010

ISBN 978-92-2-323767-7 (impreso)

ISBN 978-92-2-323768-4 (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@oit Chile.cl

Vea nuestro sitio en la red: www.oit Chile.cl

Diseño portada, diagramación y edición: María de la Luz Celedón M.
Impreso en Chile

Prólogo

En este texto se presentan en forma sintética las principales acciones e iniciativas que la OIT ha realizado para apoyar 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 incluso desde antes del proceso de gestación de esta transformación social y de que se lograra el consenso político necesario para iniciar la Reforma Previsional. Esta publicación da cuenta de este proceso y resume las principales actividades y estudios efectuados. Constituye, por tanto, una suerte de rendición a los propios mandantes tripartitos, gobierno, empleadores y trabajadores, en el contexto de la preocupación histórica que la OIT tiene para que todas las personas que lo necesiten puedan contar con seguridad social.

Esta publicación es una actualización y ampliación de una versión anterior titulada *La Reforma Previsional en Chile y la contribución de la OIT* (OIT, 2008) y es realizada en el marco del Proyecto “Apoyo a la Reforma Previsional en Chile”. Se publica para documentar en forma más completa el aporte de la Organización al proceso, incorporando actividades realizadas hasta marzo de 2010, así como una presentación sintética de la Reforma Previsional y sus primeros resultados.

Las peculiaridades del sistema de pensiones de Chile hacen difícil que esta reforma pueda replicarse mecánicamente en otros países de la región y del mundo. Sin embargo, los objetivos trazados tienen plena vigencia para otras latitudes y la experiencia del proceso de reforma, incluyendo la economía política y su gestión, pueden considerarse como una importante referencia internacional para materializar una transformación del sistema previsional.

La Reforma Previsional chilena persigue un conjunto de objetivos consistentes con la estrategia que la OIT propone adoptar a los países a fin de ir avanzando hacia alcanzar la meta del trabajo decente: elevar la cobertura de la protección social, lograr mayor equidad de género y combatir

la pobreza. Tales propósitos están alineados con las recomendaciones emanadas de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, donde fue abordado el tema de la seguridad social, como así también el objetivo más reciente, de construir un piso de protección 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

Santiago, junio de 2010

La contribución de la OIT a la Reforma Previsional de Chile¹

1. Una reforma histórica

El 1 de julio de 2008 comenzó a entregar sus primeros beneficios a las personas la Reforma Previsional, la transformación social de mayor envergadura emprendida en Chile desde la recuperación de la democracia en 1990, tanto por sus consecuencias en la configuración del sistema de protección social y sus efectos en el bienestar de las generaciones actuales y futuras, así como por el volumen de recursos fiscales que compromete a largo plazo. Establecida a través de la Ley 20.255, la reforma del sistema de pensiones, que la Presidenta de Chile Michelle Bachelet promulgó el 11 de marzo de 2008, y aprobada en el Congreso por unanimidad el 16 de enero de 2008 tras un año de intenso debate parlamentario, suscita un interés que trasciende las fronteras nacionales debido a la influencia que ha tenido en otros países el régimen de capitalización individual implantado en 1981 en Chile.

Se trata de una transformación pionera que, como señaló Bachelet por cadena nacional de televisión en vísperas de la aplicación de la Reforma Previsional, constituye un logro histórico y “un acto de justicia que era imprescindible en un país que quiere avanzar hacia la modernidad”, dando así “un paso gigantesco para terminar con la pobreza y la indigencia en la tercera edad [y avanzar] hacia niveles de mayor equidad y justicia social” (Bachelet, 2008).

La Reforma Previsional propone un conjunto de objetivos que coinciden en términos generales con las orientaciones globales de la Organización Internacional del Trabajo en materia de seguridad social, como el aumento de la cobertura –en este caso a trabajadores independientes y trabajadores jóvenes–, la mejora de las prestaciones y la equidad de género, mediante el fortalecimiento del pilar solidario y el perfeccionamiento de los pilares contributivos tanto obligatorio como voluntario del sistema. En su arquitectura resalta la creación de un amplio sistema de pensiones solidarias,

¹ Fabio M. Bertranou, Especialista en Mercado Laboral y Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo. E-mail: bertranou@ilo.org

que por un lado entrega una pensión básica solidaria a las personas de 65 años y más que se encuentran en condición de pobreza, y por otro otorga un aporte previsional solidario a quienes reciben bajas pensiones, e incluye en sus beneficios a las personas inválidas. Sus contenidos permiten abordar la mayoría de las principales debilidades que el régimen de capitalización individual arrastraba desde su creación, y que la OIT hizo presente en diversos documentos y análisis en las últimas décadas, mediante la generación de una nueva institucionalidad de la seguridad social, en la que se integran las instituciones del sistema de administradoras de fondos de pensiones (AFP) y aquellas heredadas del antiguo régimen de reparto, y donde se fortalecen las condiciones que permiten una mayor competencia de la industria previsional.

A pesar de la enorme carga que esta obra supone sobre las cuentas fiscales, que se ha estimado ascenderá a 1,03% del PIB en el año 2015, la Reforma Previsional no significó en sus dos primeros años, 2008 y 2009, una ruptura de la disciplina fiscal ni de los equilibrios macroeconómicos, pues cuenta con financiamiento sostenible de largo plazo (Arenas de Mesa, 2010). Además, el proceso de implementación de la Ley 20.255 fue ejemplar, al concretarse esta política pública de forma no traumática, mediante una amplia e inédita colaboración interinstitucional y el esfuerzo y compromiso de autoridades y trabajadores del Estado con esta tarea, en una gestión exitosa de los cambios (Délano, 2010).

El proceso de reforma partió al comenzar la Presidenta Bachelet su período de gobierno, cuando conforma en marzo de 2006 el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional, conocido como Comisión Marcel. En julio de ese año, la Comisión entrega un informe que sirve de base para que un Comité Interministerial elabore el proyecto de ley, cuyos contenidos anuncia la Presidenta en diciembre de 2006, al enviarlo al Congreso. Este lo tramitó durante un año, un período breve para una reforma de esta envergadura, facilitado por el trabajo previo de técnicos, políticos y actores sociales, y la promulgación de la ley fue en marzo de 2008, comenzando a entregar beneficios en julio de ese año.

La Reforma Previsional se estrenó en un escenario inesperado. Tres meses después del inicio de la entrega de beneficios, en septiembre de 2008, se desencadenó en los países desarrollados una crisis financiera global, la mayor de las últimas décadas, gestada en desequilibrios y prácticas deficientes en el sector financiero durante años, que se trasladó con gran rapidez a los países de América Latina. A pesar de que la crisis impactó con intensidad, dado que cayó el crecimiento del PIB mientras aumentó

el desempleo, Chile disponía de recursos para aminorar los efectos sociales de la recesión y contaba con un sistema financiero sólido, por lo que pudo reaccionar oportunamente, elevando el gasto social. La reforma del sistema de pensiones se transformó en una de las herramientas que le permitió al Estado entregar apoyo adicional a los sectores de menores ingresos.

En el contexto de la preocupación permanente de la OIT para que todos quienes requieran de la seguridad social puedan tener acceso a sus prestaciones –algo que el proceso de globalización ha tornado más necesario al traer aparejado junto con la liberalización de los mercados mayor riesgo e incertidumbre– es que la Organización ha respaldado a través de su Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina la Reforma Previsional que Chile puso en vigor en 2008. Lo hizo incluso desde antes que los actores políticos y sociales lograran el consenso necesario para la gestación de este proceso, a través del trabajo con sus mandantes y los equipos técnicos que debatieron y elaboraron propuestas de transformaciones. Este respaldo ha proseguido durante los dos primeros años de aplicación de la reforma, sistematizando la experiencia así como las lecciones aprendidas en este trayecto (OIT, 2008; Délano, 2010).

Podría señalarse 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 explorar posibilidades de consenso para llevar a cabo una reforma amplia y abarcativa. Precisamente la necesidad de una perspectiva sistémica de la previsión, capaz de integrar los aspectos contributivos y no contributivos, fue uno de los aspectos que la OIT subrayó con bastante anticipación como enfoque general más adecuado para el proceso de reforma. Otras dimensiones en las que la OIT aportó con estudios y criterios para lograr una mayor visibilidad y el establecimiento de prioridades del proceso fueron aquellas relacionadas con el aumento de la cobertura, la mejora de las prestaciones y la equidad de género. En algunos casos, el acompañamiento del proceso ha sido a través de productos visibles, como estudios y publicaciones, mientras que en otros ha sido menos notorio, mediante la formación de equipos técnicos que han colaborado a pavimentar el camino de esta reforma. (OIT, 2008).

Este texto sintetiza los aportes que la OIT ha brindado a la Reforma Previsional de Chile. Se ha estructurado en tres secciones, incluida esta introducción. A continuación, en la segunda sección se presenta la historia del apoyo de la OIT al proceso. El texto culmina con una sucinta descripción de la Reforma Previsional y sus primeros resultados.

2. Cinco etapas en las actividades y contribuciones de la OIT para la Reforma Previsional²

Pueden distinguirse cinco etapas en las actividades y contribuciones de la OIT para la Reforma Previsional. En primer término, el período de 1981-2001, que cubre los primeros 20 años de existencia del régimen de capitalización individual, en que la OIT tiene una opinión crítica de la reforma que lo originó; en segundo lugar, el período entre 2001-2003, donde se ponen en acción las recomendaciones de la resolución relativa a la seguridad social de la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 2001; en seguida, el período de 2004 a 2006, en que la OIT apoya activamente la generación de consensos en torno a la necesidad de emprender una reforma al sistema de pensiones; en cuarto lugar, el período de 2006-2008, en que el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet da inicio al debate previo al proyecto de ley, a través de la Comisión Marcel, envía la iniciativa legal al Congreso y este aprueba la Reforma Previsional en enero de 2008 y, finalmente, el quinto período, desde esa fecha hasta marzo de 2010, de gestión y aplicación de la Reforma Previsional.

A continuación se presentan en esta sección en forma sucinta las actividades y contribuciones de la OIT en estas cinco etapas.

a) 1981-2001: Visión crítica de la capitalización individual

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 sistema, a pesar que contribuyó junto con otras reformas institucionales y económicas al desarrollo de un mercado de capitales necesario para impulsar el crecimiento económico y permitió otras reformas modernizadoras, violentaba los principios básicos de los sistemas de seguridad social promovidos por la OIT en forma tripartita. La falta de solidaridad, la persistencia de brechas de cobertura, la generación de nuevas equidades de género y la ausencia de representación de los asegurados eran aspectos que imposibilitan su legitimación social.

La visión crítica de la OIT partía por la naturaleza del régimen político que puso en vigor el cambio de sistema previsional, carente de libertades y en que no se respetaban los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y por la falta de participación de los actores sociales en la reforma misma. Se basaba, sobre todo, en que el cambio desde el sistema de reparto al de capitalización individual de las cotizaciones de los trabajadores

2 Esta sección toma partes de OIT (2008).

en las administradoras de fondos de pensiones vulneraba los principios y derechos sobre seguridad social a nivel nacional e internacional y, en especial, los establecidos por la OIT mediante el Convenio 102 de 1952, que asigna al Estado un papel preponderante en el régimen de pensiones (Rodgers, Lee, Swespston y Van Daele, 2009).

La OIT acogió y tramitó las denuncias de violación de la normativa vigente. Tanto el gobierno del general Augusto Pinochet que puso en práctica esta transformación como los sucesivos gobiernos democráticos desde 1990 en adelante debieron defender el sistema de capitalización individual. “En esencia, a la falta de solidaridad del sistema se reclamaba también por una exclusiva dependencia de la capacidad de ahorro individual de los trabajadores para financiar sus pensiones y una administración de dichos fondos por agentes privados”, señala el ex Director de la Oficina Regional para las Américas de la OIT, Víctor E. Tokman³.

En 1992, funcionarios de la OIT publicaron en la Revista Internacional de Seguridad Social uno de los primeros artículos críticos del régimen de las administradoras de fondos de pensiones (AFP)⁴, como es llamado el régimen de capitalización individual por el nombre de las instituciones que reciben y administran las cotizaciones de los trabajadores. Este artículo tuvo una gran repercusión técnica por su argumentación en torno a las falencias del régimen de las AFP respecto de la calidad y alcance de las prestaciones.

Si bien las críticas han persistido, se ha tendido hacia un acercamiento en que, de una parte, se reconoce que la administración privada ha aportado mayor eficiencia y rentabilidad a los fondos de los trabajadores y, de otra, que pueden coexistir diferentes pilares que en conjunto permitan garantizar pensiones, sea complementando las fuentes de financiamiento o aportando los fondos fiscales necesarios para alcanzar una cobertura universal.

b) 2001-2003: En la senda de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001

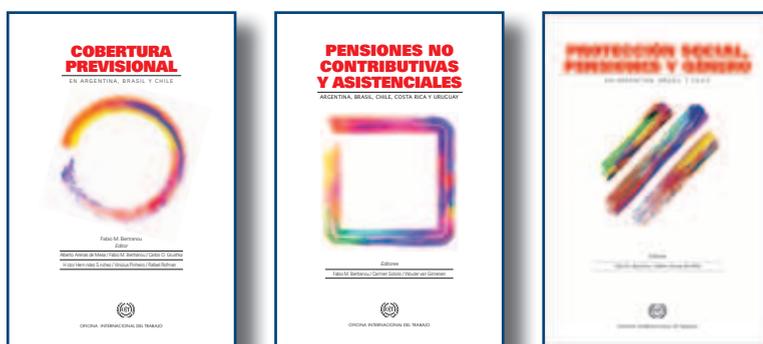
De acuerdo con los lineamientos de la resolución relativa a la seguridad social de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 (OIT, 2002), en esta etapa se desarrollaron estudios que permitieron identificar aspectos prioritarios para la reforma, como parte de las actividades de cooperación técnica. De esta manera, tres estudios anticiparon áreas fundamentales

3 Citado por Délano (2010).

4 Gillion y Bonilla (1992).

en el contenido de la reforma de 2008 al mostrar desde una perspectiva comparada internacional las fortalezas y debilidades del sistema previsional en Chile: en 2001, un estudio sobre la cobertura previsional en tres países de la región (Bertranou, 2001); en 2002, un análisis sobre las prestaciones previsionales no contributivas y asistenciales en cinco países de América Latina (Bertranou, Solorio y Van Ginneken, 2002) y, en 2003, un examen sobre aspectos de género en tres países latinoamericanos (Bertranou y Arenas de Mesa, 2003).

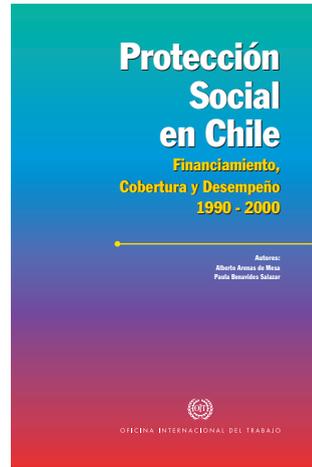
En el ámbito de la cooperación técnica, en 2002, el Departamento de Seguridad Social en Ginebra, conjuntamente con la Oficina de la OIT para



el Cono Sur de América Latina, gestionó y comenzó a operar un importante proyecto con la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. Titulado “*Desarrollo de un modelo para la proyección financiera de los sistemas de pensiones de Chile*”, el proyecto 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: Instituto de Normalización Previsional (INP), bonos de reconocimiento, pensión mínima y pensión asistencial de invalidez y sobrevivencia (PASIS)⁵. Además, el proyecto permitió iniciar la capacitación de un grupo de técnicos de la Dirección de Presupuestos en materias actuariales.

5 Estos componentes surgieron en el contexto de la reforma privatizadora de 1981. El INP, que con la Reforma Previsional de 2008 se dividió en dos entidades distintas, administró las cajas de previsión del antiguo régimen de reparto; los bonos de reconocimiento representan el ahorro previsional previo a esta reforma y el Estado los otorga cuando el trabajador se invalida, cumple la edad para pensionarse por vejez o fallece; además, el Estado determinaba por ley y entregaba las pensiones mínima y asistencial de invalidez y sobrevivencia.

También en el ámbito de la cooperación técnica, en 2003 y después de dos años de trabajo, se publicó el libro *Protección social en Chile: financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2000* (Arenas de Mesa y Benavides, 2003). Esta 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 llamada *Social Protection Expenditure Review* (SPER), desarrollada por el Departamento de Seguridad Social de la OIT 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) 2004-2006: Aportes a la construcción de consensos

En abril de 2004 la OIT organizó en conjunto con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y la Fundación Chile 21 un importante seminario internacional sobre el futuro de la previsión social en Chile (OIT, 2004), en el que resaltan dos facetas. En materia técnica incorporó la discusión de aspectos claves que después formarían parte de la agenda planteada por la Presidenta Bachelet: la cobertura previsional, la equidad de género, los requerimientos fiscales y los altos costos del sistema motivados en las restricciones que había para la competencia en la industria del sector. En lo político, permitió reunir a autoridades, técnicos y actores sociales en un mismo foro, en el que además participaron académicos orientadores de numerosas reformas previsionales en diferentes países, como los profesores Carmelo Mesa Lago (University of Pittsburgh) y Nicholas Barr (London School of Economics). Entre los actores sociales participaron representantes de líderes de empleadores y trabajadores, así como parlamentarios que expresaron sus visiones respecto al sistema de pensiones (Recuadro 1).

RECUADRO 1

Un sistema previsional incompleto^a

Uno de los hitos más importantes del apoyo que brindó la OIT a los actores del sistema previsional chileno en el período previo a la reforma fue la organización del seminario internacional “*El Sistema de Pensiones de Chile en el Contexto Mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos*”, una iniciativa de cooperación técnica desarrollada en conjunto con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y la Fundación Chile 21, en abril de 2004. La reunión congregó a varios de los principales especialistas académicos chilenos y del mundo en este tema, así como a representantes de los actores sociales, políticos, el gobierno y la industria previsional del país, para examinar el sistema de pensiones de Chile, que entonces cumplía 23 años desde su creación.



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

La conferencia inaugural del profesor Nicholas Barr, de la London School of Economics and Political Science, rompió con los esquemas y formas habituales de examinar los sistemas de pensiones, sorprendiendo con un ángulo novedoso al realizar un análisis a partir de las finalidades que estos tienen. Partió recordando que, desde la perspectiva de las personas, las pensiones cumplen con dos propósitos. En primer lugar, suavizar el consumo, es decir, permitir que las personas puedan redistribuir sus ingresos desde el período de juventud hasta la edad adulta; en segundo término, constituyen un seguro, porque como las personas ignoran cuánto tiempo vivirán, corren el riesgo de que sus ahorros efectuados en la etapa laboral activa sean insuficientes para el período de vejez. Desde la óptica del gobierno, los sistemas de pensiones pueden tener objetivos adicionales. El principal es el alivio de la pobreza, algo necesario tanto desde una perspectiva que valora la equidad como desde otra que procura preservar la estabilidad política. Además, pueden tener objetivos redistributivos hacia los trabajadores que reciben menos remuneración.

^a Délano (2010), OIT (2008).

(Continúa en página siguiente)

El profesor Barr analizó al trasluz de estos objetivos el desempeño del sistema de pensiones chileno. A su juicio, el objetivo de suavizar el consumo se había logrado en cierta medida, gracias a que se ha mantenido durante 23 años “la estabilidad en un conjunto de instituciones que no son fáciles de manejar” (Barr, 2004). Sin embargo, observó cuatro problemas en el sistema: i) el riesgo y la incertidumbre sobre el nivel de las pensiones futuras; ii) una cobertura incompleta (aunque más elevada que en otras partes de América Latina); iii) costos administrativos “considerables”; y iv) se suaviza el consumo sólo a quienes han contribuido por sobre el nivel de la pensión mínima garantizada.

Todos estos problemas “limitan la capacidad de las personas de hacer elecciones entre consumir durante la vida laboral y consumir durante su retiro” (Barr, 2004). En cuanto al seguro, el sistema lo ofrece para el riesgo de longevidad, pero existe poca protección contra otras incertidumbres.

Respecto al objetivo gubernamental de aliviar la pobreza, este permanece incompleto por factores como la cobertura. Varias causas explican este diagnóstico del profesor británico. En primer lugar, la pensión mínima garantizada no resuelve los incumplimientos, lagunas o una trayectoria de cotizaciones incompleta. En seguida, quien cotiza durante menos de 20 años no tiene derecho a ninguna garantía. El tercer problema que observó es la concentración de la pobreza entre las mujeres, de las cuales, en promedio, tres de cada cuatro no cotiza lo suficiente para alcanzar una pensión mínima. El cuarto problema es la característica de escasez de la asistencia social, tanto en términos de las prestaciones como de la cobertura, algo significativo si considera el costo fiscal de las pensiones. Por último, los resultados en materia de redistribución están restringidos al alivio de la pobreza, porque la equidad era –y es– una asignatura pendiente en el modelo de desarrollo chileno.

En suma, y a riesgo de simplificar demasiado como señaló, el diagnóstico del profesor Barr concluyó que “las pensiones en Chile son una **parte** importante del sistema de pensiones, pero tal como está constituido en estos momentos, no es un sistema completo” (Barr, 2004).

Durante su intervención en el panel del mismo seminario sobre el “Sistema de pensiones en Chile y la política social”, el especialista en seguridad social de la Oficina Subregional de la OIT, Fabio Bertranou, ahondó en el mismo enfoque del profesor Barr. Según planteó, la claridad de los objetivos de cada sistema de pensiones es fundamental para no demandar de estos aquello que no se encuentra definido previamente entre sus objetivos. Recordó que tras la pionera reforma previsional chilena de 1981, se puso más énfasis en América Latina en los años noventa en avanzar en los sistemas de pensiones en pos de los objetivos individuales (suavización del consumo y seguro), mientras que quedaron en un segundo plano aquellos objetivos sociales, de responsabilidad de los gobiernos (alivio a la pobreza y redistribución). Chile encabezó esta tendencia en la región. Esto implicó que el sistema comenzara a madurar sobre la base del llamado segundo pilar, contributivo y obligatorio, en que se cotiza para la vejez, y no del primer pilar, básico y de naturaleza redistributiva. (Bertranou, 2004a).

(Continúa en página siguiente)

Según este diagnóstico, aunque el sistema de pensiones chileno respondía bastante bien a las recomendaciones que el Banco Mundial (1994) formuló en su informe *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, carecía de una estructura que lo pudiera definir como “sistema”, y más bien era un conjunto de componentes y programas sin demasiada articulación y consistencia.

A pesar de que Chile se caracteriza por tener el mercado laboral con menor incidencia de la informalidad en América Latina, la capacidad para aumentar la cobertura –en extensión y en profundidad– está limitada por las características propias del empleo y la distribución de los ingresos salariales.

Bertranou (2004a) planteó en el seminario cuatro desafíos que el sistema debía abordar. El primero es la paradoja de que los trabajadores que reciben más protección son aquellos menos vulnerables. Para enfrentarlo propuso un rediseño del primer pilar, a fin de suplir sus fallas en la concepción, centrando el debate en el acceso a la previsión de los trabajadores independientes y explorar en las interacciones entre los subsistemas de protección que proporcionan cobertura y prestaciones de corto plazo (salud y subsidios familiares) y largo plazo (pensiones). El segundo desafío fue la adecuación de las regulaciones para evitar desigualdades y discriminación, en particular en el terreno de género. El tercero es mejorar la competencia en el sistema a fin de reducir sus costos, y el cuarto la situación fiscal que estas reformas implicarían.

A juicio de Bertranou (2004a), “Chile se encuentra en una posición privilegiada para reflexionar y debatir sobre el futuro del sistema de pensiones”, pues cuenta con un contexto económico y político estable y capacidad institucional, técnica y financiera. Las mayores restricciones estaban situadas entonces en la capacidad de lograr acuerdos políticos, para lo que “el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social parece ser esencial”.

En este período se renovó y ahondó el trabajo de cooperación técnica con la DIPRES a través del proyecto “*Apoyo a la Dirección de Presupuestos para el proceso de Reforma Previsional*”. Dado los lineamientos que se advertían como elementos claves para la generación de un nuevo modelo de pensiones en Chile, la OIT colaboró en la formulación de un modelo actuarial (OIT, 2005). Asimismo, en esta etapa prosiguieron con mayor intensidad los análisis que buscaban revelar en forma más precisa las interacciones entre la dinámica del mercado laboral y el desempeño de la seguridad social (Bertranou, 2004a). Un importante insumo para este análisis fue la Primera Encuesta de Protección Social realizada por la Universidad de Chile y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

d) 2006 a enero de 2008: Aportes al proyecto de reforma

Este período de elaboración y discusión del proyecto de reforma comenzó con la conformación del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional, conocido como Comisión Marcel. La OIT fue uno de los seis organismos internacionales invitados a exponer. Participó en una 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 (Recuadro 2).

RECUADRO 2

Propuesta OIT a la Comisión Marcel: “Rebalancear” los riesgos e incorporar la solidaridad^a

La OIT quiere contribuir al debate de la reforma previsional, aportando evidencias, experiencias internacionales y elementos técnicos. No promueve un modelo específico de reforma, porque esto es algo que sólo compete al gobierno y los actores sociales, sino un conjunto de principios básicos que provienen de la Conferencia Internacional del Trabajo. El informe que la OIT presentó a la Comisión Marcel el 24 de abril de 2006 aborda tres áreas.



Fabio Bertranou

Presentación ante el Consejo
de Reforma Previsional

Santiago, abril de 2006

Su propuesta fue que resultaría conveniente que Chile “rebalancee” los riesgos individuales y sociales reformando el sistema de pensiones para que, a la vez, pueda seguir aprovechando las ventajas y efectos positivos que ha producido el régimen de capitalización y añada un componente solidario para articular los componentes no contributivos y contributivos.

^a Délano (2010), OIT (2008).

(Continúa en página siguiente)

En materia de cobertura, la OIT recomendó una estrategia que combinara instrumentos contributivos y no contributivos, ampliando la obligatoriedad, introduciendo incentivos y mejor administración. Se sugería un fortalecimiento y modernización de los instrumentos semicontributivos y no contributivos ampliando el programa de pensiones asistenciales de invalidez y sobrevivencia (PASIS) y reformulando su naturaleza hacia un concepto de derechos básicos y ciudadanía.

Sobre los costos de administración del sistema, la propuesta sostuvo que mecanismos de centralización de la recaudación permitirían varias ventajas, aprovechando economías de escala, mejorando la integración de los componentes contributivos y no contributivos, así como la vinculación gradual con los otros subsistemas de la protección social y el sistema impositivo.

Respecto al componente solidario, la propuesta de la OIT fue que, por su baja articulación, el conjunto de programas de pensiones chileno no podía calificarse de sistema. Se resaltaba que no existe ningún país desarrollado con alta calidad de vida e integración social que carezca de un componente solidario. Se planteaba que la reforma incluyera un rediseño en el que el componente solidario fuera central y operara como articulador de los otros componentes. Su financiamiento no debería basarse únicamente en recursos impositivos, sino también en contribuciones salariales solidarias.

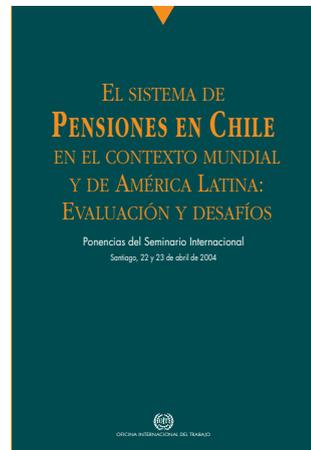
En cuanto a la reducción de las desigualdades e inequidades de género, se señaló que podían abordarse a través del componente solidario, mediante un conjunto de políticas e instrumentos, inhibiendo así los canales por los cuales el sistema multiplica las disparidades que enfrentan las mujeres en el mercado laboral. Las políticas e instrumentos debían incluir la implementación de tablas de vida únicas o mecanismos con efectos similares para las prestaciones que otorga el componente de capitalización, créditos contributivos por la maternidad, una adecuación de las edades de retiro a la mayor longevidad y la adaptación normativa a las separaciones y divorcios.

En lo relativo a la sostenibilidad financiera, la OIT informó a la Comisión Marcel de la asistencia técnica que había prestado a la DIPRES para dotarla de un modelo de proyecciones financieras – actuariales, a fin de estimar las responsabilidades fiscales derivadas del sistema de pensiones.

También se planteó la importancia de incluir en el debate el papel del sistema de pensiones en relación al objetivo de mediano y largo plazo de reducción de las desigualdades de ingresos. Los sistemas de pensiones influyen en la distribución del ingreso y el sistema de indexación de las prestaciones puede contribuir a ello siendo neutral, progresivo o regresivo en términos distributivos. Por ejemplo, en los últimos 15 años la PASIS y la pensión mínima muestran un aumento real leve, mientras que las prestaciones pagadas por el INP y las AFP han aumentado en mayor medida real, reflejando los ingresos más altos que tienen las nuevas generaciones que pasan a retiro. También el salario mínimo tiene un aumento superior a la inflación del período. Esto ha ido generando progresivamente una brecha entre los beneficiarios de distintas prestaciones, por lo que cabe debatir si revertirla o al menos no aumentarla.

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: i) 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; ii) la introducción y expansión de componentes no contributivos; iii) la unificación y estandarización de regímenes, y iv) 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 conectados hacia una articulación eficiente y eficaz, a través de la reforma y fortalecimiento del componente público, solidario y no contributivo/subsidiado. En este seminario la OIT también colaboró aportando con evidencia internacional y el enfoque de la Organización con la presencia de Michael Cichon, 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” (Recuadro 3). El Congreso se preparaba para recibir el proyecto de reforma previsional y había interés en los legisladores en informarse para una discusión bien documentada.



RECUADRO 3

Exposición de la OIT ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados
Las reformas de pensiones en América Latina: Experiencias y desafíos

El 9 de mayo de 2008, en su exposición ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados, la OIT planteó en primer término la centralidad de los problemas del mercado laboral en la previsión social de los países de América Latina, lo que se reflejaba en una cobertura desigual (Cuadro A).

En segundo lugar, la OIT señaló que en las tres últimas décadas se habían efectuado diez reformas estructurales de los sistemas de pensiones en América Latina. Cuatro de ellas eran del tipo de modelo sustitutivo (Chile, 1981; Bolivia, 1997; El Salvador, 1998 y República Dominicana, 2003); dos del tipo modelo paralelo (Perú, 1993 y Colombia, 1994), y cuatro del tipo modelo mixto (Argentina, 1994, Uruguay, 1996 y Costa Rica, 2001). A su vez, se habían realizado reformas no estructurales (“paramétricas”) en otros dos países de la región (Brasil, 1998/1999 y 2003/2004, y Panamá, 2005). En otro caso, como Paraguay, la reforma de 2004 sólo abarcó a la Caja Fiscal.

El diagnóstico que la OIT hizo de las reformas estructurales de los sistemas de pensiones ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social fue crítico. Al examinar las experiencias se observaba que presentaban problemas tales como cobertura estable o declinando; ausencia de un impacto en eficiencia relevante en el mercado laboral; falta de capacidad institucional para afrontar las complejidades de un sistema más sofisticado; persistencia de los problemas fiscales; altos costos de la administración privada; dificultades para introducir competencia en la industria de los administradores de pensiones, y que el impacto del envejecimiento no ha sido evitado. Entre los aspectos positivos, la OIT resaltó la unificación y estandarización de los programas y condiciones de adquisición; generación de una nueva institucionalidad; mayor transparencia; en algunos casos mejor tasa de retorno de las contribuciones, cuando los trabajadores tienen pocos años de aportes y, en el caso de Chile, desarrollo y profundización del mercado financiero y de seguros.

La OIT expuso ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social que entre los problemas de aplicación de estas reformas en América Latina resalta la subestimación de los requerimientos institucionales y la capacidad institucional necesaria para hacer los cambios. Asimismo, que una privatización del sistema previsional no permite solucionar el riesgo político ni la informalidad del mercado laboral. También se asignó una prioridad insuficiente a la reducción de la pobreza entre los objetivos de un sistema de protección social. Asimismo, la política pública dio excesiva atención al segundo y no al primer pilar. En el caso de la reforma de Chile se planteó la interrogante de si las políticas fueron correctas o el entorno favorable para el desempeño del sistema de pensiones privado.

(Continúa en página siguiente)

En cuanto a los desafíos a futuro, la OIT planteó a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social la necesidad de reestructurar la matriz de protección social en lo relativo a las condiciones de acceso y al financiamiento; de atender la feminización de la vejez y la dimensión de género en los sistemas de pensiones, así como la situación de las personas mayores en el mercado laboral.

Cuadro A

América Latina (14 países): Cobertura Previsional

Países	Cobertura en el empleo	Cobertura en el empleo Quintil 1	Cobertura en el empleo Quintil 5	Cobertura en el empleo Q5/Q1	Cobertura adultos mayores
Argentina (2003)	40.3	4.0	71.6	17.9	68.3
Bolivia (2002) a/	10.9	0.3	34.0	113.3	14.7
Brasil (2002)	48.3	13.7	72.7	5.3	85.9
Chile (2003)	63.4	29.9	72.8	2.4	63.8
Colombia (1999/2002)	26.9	3.2	59.5	18.5	18.6
Costa Rica (2002)	52.1	15.9	62.4	3.9	36.6
Ecuador (2003)	23.3	6.8	45.0	6.6	15.2
Guatemala (2000)	19.9	4.0	47.4	11.9	11.3
México (2002)	28.4	1.4	53.1	37.9	19.2
Nicaragua (2001)	19.4	3.8	31.7	8.3	4.7
Paraguay (2001)	14.8	0.1	35.0	350.0	19.6
Perú (2002)	14.4	2.0	46.8	23.4	23.7
Uruguay (2004)	57.3	13.7	78.9	584	87.1
Venezuela (2004)	36.8	5.4	57.1	10.6	23.9

Fuente: Elaboración basada en Rofman (2005), Rofman y Lucetti (2005) y otras fuentes
a/ Sólo régimen contributivo.

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 (Bravo y Bertranou, 2006; Bertranou, Gana y Vásquez, 2006; Bertranou y Pérez, 2006; Bertranou y Vásquez, 2006).

Una vez enviado al Congreso el proyecto de Reforma Previsional en diciembre de 2006, la OIT participó en las audiencias que se realizaron en 2007, en abril, en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados; en julio, en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y, en octubre, en las Comisiones Unidas de Hacienda y Trabajo del Senado. El proyecto de ley fue aprobado en el Congreso el 16 de enero de 2008 y la Ley 20.255 promulgada el 11 de marzo de 2008.

El 4 de junio de 2007, mientras el proyecto de ley de Reforma Previsional era discutido en el Congreso, con ocasión de la 96ª Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General de la OIT presentó a la Presidenta Michelle Bachelet, quien planteó la importancia de la protección social con miras al objetivo del trabajo decente. De esta forma, la Presidenta ponía explícitamente como prioridad de la política pública a la protección social, uno de los requisitos del trabajo decente (Recuadro 4).



RECUADRO 4

Michelle Bachelet en la OIT: “Trabajo decente en un mundo cada vez más incierto”^a

Ante una colmada sala plenaria de la 96ª Conferencia Internacional del Trabajo, en Ginebra, la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, reafirmó el compromiso de su Gobierno con la protección social como una herramienta clave para responder “al desafío del trabajo decente en un mundo cada vez más incierto”, al dirigirse a delegados de gobiernos, empleadores y trabajadores que asistieron el lunes 4 de junio de 2007 a la tercera sesión de esta reunión.

La Presidenta planteó la aspiración de que su Gobierno sea recordado porque “pudo dar un salto cualitativo en materia de derechos sociales y sentar las bases de un sistema de protección social”. Explicó en su discurso a los delegados las propuestas de reforma del sistema de pensiones. El objetivo es pasar de un sistema casi basado solamente en la capitalización individual de los trabajadores a un sistema mixto, en que haya un pilar solidario, otro de capitalización individual (contributivo) y un tercero de ahorro voluntario, resguardando los equilibrios y combinando incentivos con cuidado, señaló.



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

**96ª Conferencia
Internacional del Trabajo**

Ginebra, junio de 2007

^a Délano (2010).

(Continúa en página siguiente)

La Reforma Previsional se complementa con las transformaciones en la salud, donde se busca asegurar acceso con calidad y oportunidad, en la educación, donde el Estado también aspira a lograr acceso y calidad, y en otros terrenos. Los antiguos esquemas de seguridad social fueron diseñados para el trabajador asalariado, pero hoy, con un mercado laboral más diverso y dinámico, la protección social debe situarse en esta perspectiva. “Se trata de proteger a todos, es cierto, pero especialmente y aunque suene obvio, proteger a los más desprotegidos”, sostuvo.

Juan Somavía: “No hay crecimiento sin justicia social”

“La suya es una vida marcada por la lucha”, afirmó el Director General de la OIT, Juan Somavía, al dar la bienvenida a la Presidenta Bachelet. “Lucha contra la violación de los derechos humanos para que nunca más esa tragedia desgare el alma nacional. Lucha por la democracia, para que cada chileno pueda definir los rumbos políticos nacionales. Pero también lucha por la reconciliación nacional (...). Lucha por la igualdad de género y la no discriminación”, añadió.

Somavía resaltó que Bachelet “está impulsando en Chile una Reforma Previsional para construir un sólido piso social que abarque, en primer lugar, a los chilenos más desprotegidos”. Y explicó a los asistentes que el sello distintivo del liderazgo de la Presidenta es la protección social. Recordó que en su cuenta a la nación, del 21 de mayo de ese año, pidió “hacer del trabajo decente, un imperativo ético, como sociedad, y debemos fortalecer la responsabilidad social empresarial”.

El Director General de la OIT señaló: “Chile ha tenido éxito económico, debe lograr el correspondiente éxito social”. El mensaje de la Presidenta de Chile, agregó, “tiene un valor universal. Es una líder nacional de proyección mundial. Porque su prioridad es la agenda de la gente en todas partes del mundo”.

Reconociendo su emoción como Director General chileno, Somavía afirmó: “Hoy tengo el honor de presentarles a una Presidenta que está transformando en políticas concretas una verdad esencial. No hay crecimiento sin justicia social”.

Por otro lado, entre agosto del 2007 y junio del 2008 se realizó con la coordinación de la OIT, en el marco del Programa *Quantitative Training for the Americas* (QUATRAN-Americas), un curso de formación sobre técnicas actuariales y financieras para un grupo selecto de funcionarios del Gobierno de Chile, incluyendo el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la DIPRES, la Superintendencia de AFP y el Instituto de Normalización

Previsional. El objetivo fue extender la formación, inicialmente realizada con funcionarios de la Dirección de Presupuestos, a otros organismos públicos para poder contar con un lenguaje común en la estructura gubernamental, conjuntamente con una masa crítica que permita realizar el seguimiento y supervisión de las variables financieras claves del sistema de protección social. Esta actividad también contó con la colaboración de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).



Francois Dufresne
Fabio Bertranou
Alberto Arenas de Mesa
Hugo Cifuentes
Alejandro Bonilla

**Curso sobre Formación Actuarial
para la Protección Social
en América Latina y el Caribe**

Santiago, junio de 2008

En diciembre de 2007 se efectuó en Santiago la Reunión Regional Tripartita de la OIT sobre Seguridad Social, en la que participaron 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. Chile, entonces en pleno proceso de debate de la Reforma Previsional, conjuntamente con otras transformaciones 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, incluyendo uno de los primeros debates sobre el “piso de protección social” como una de las estrategias claves para ampliar la cobertura de la seguridad social.





Assane Diop y Michael Cichon
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

e) Enero de 2008 a marzo de 2010: Apoyo a la reforma en marcha

El apoyo técnico de la OIT acompañando el proceso prosiguió después de promulgada la Reforma Previsional, tanto en el período previo a su inicio (marzo-junio de 2008) como a partir del 1 de julio de ese año, cuando comienza a entregar nuevos derechos y beneficios a los chilenos, en su etapa de aplicación. Funcionarios y consultores de la OIT prestaron colaboración a los equipos técnicos y directivos del proceso.

A principios de noviembre de 2008 el gobierno, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) suscribieron un Acuerdo Tripartito destinado a abordar como prioridad política y social el desafío del trabajo decente en el país.

El convenio fue firmado en el Palacio de la Moneda por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet; el Ministro del Trabajo y Previsión Social, Osvaldo Andrade; el Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), Alfredo Ovalle; el Presidente de la Central Unitaria de

Trabajadores (CUT), Arturo Martínez, y el Director de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Guillermo Miranda.



Una de las cinco áreas priorizadas en dicho Acuerdo consistió en la “implementación de un programa tripartito destinado a la educación, difusión y capacitación en las materias propias de la Reforma Previsional”.

Por otra parte, la OIT y la Subsecretaría de Previsión Social subscribieron un Convenio de Asistencia Técnica con el objetivo de contribuir al aumento de la cobertura de seguridad social a través de la profundización de una *cultura previsional*. Esto se materializó especialmente por la vía del adiestramiento de monitores en técnicas de trasmisión del conocimiento asociadas al empoderamiento de los derechos y deberes previsionales por parte de todos los ciudadanos. Para

este propósito se publicaron las *Guías Prácticas para el Facilitador de la Reforma Previsional* y que fueron elaboradas para contribuir a la formación de estos facilitadores, dotándolos de herramientas para el trabajo con los distintos beneficiarios de modo que pudiesen actuar como agentes multiplicadores capaces de efectuar una transformación social a través de la educación. De esta forma, a través de su Centro de Formación Internacional de Turín, la OIT ofreció en Santiago dos talleres destinados a la adquisición de competencias pedagógicas y metodológicas para 40 monitores de la Reforma en todo el país.



A fines de noviembre de 2008 se realizó el seminario “Educación Previsional: La Experiencia Internacional”, en el que se analizaron las iniciativas desarrolladas por países líderes mundiales en el área de la educación previsional, como una forma de contribuir a la generación de políticas públicas sobre el tema.

Los especialistas extranjeros que participaron del evento fueron Mary Hutch, Directora de Regulación del Pensions Board de Irlanda; Mike

Buckley, integrante de la Royal Society of Arts del Reino Unido; Renata Silva Melo, del Instituto Nacional de Seguro Social de Brasil; Rafael Rofman, del Banco Mundial; Ernesto Murro, del Banco de Previsión Social de Uruguay, y Fabio Bertranou, Especialista en Seguridad Social de la Oficina Subregional de OIT.

Asimismo, y como parte del apoyo de OIT al Fondo de Educación Previsional (FEP) en línea con el Acuerdo Tripartito de Trabajo Decente suscrito el año anterior, en 2009 se realizaron cursos de capacitación para la adquisición de competencias destinados a los monitores de 34 proyectos. Estos proyectos surgieron del primer concurso que efectuó el FEP en el que postularon 247 iniciativas.



Este esfuerzo representó un notable aporte a las competencias con que los agentes públicos se relacionan con la comunidad, particularmente en este caso los beneficiarios de la Reforma Previsional. Las competencias técnicas en la transmisión del conocimiento, en la formación de equipos y redes y, principalmente, en el fortalecimiento de los ciudadanos y sus organizaciones –como protagonistas de sus derechos y actores de sus deberes– son herramientas esenciales para un mejor éxito de las políticas públicas de un Estado que se moderniza.

A la vez, la OIT respaldó a través de consultores a los proyectos ganadores de este Concurso que eran patrocinados por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y por la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), respectivamente, las mayores organizaciones sindical y empresarial del país. El objetivo del proyecto de la CUT que recibió apoyo técnico de la OIT era la creación de una “Red Sindical por una Cultura Previsional”, y fue postulado por la Fundación Institución de Estudios Laborales. A su vez, uno de los proyectos ganadores patrocinado por la CPC era de “Capacitación y Asistencia Previsional para Microempresarios”, efectuado por la Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones, y otro de “Educación y Promoción del Sistema Previsional para la Pequeña Minería”, ejecutado por la Fundación Sociedad Nacional de Minería.

Tales actividades se enmarcan en el Programa de Educación Previsional Tripartito que realiza la OIT para contribuir al éxito de la segunda fase de la Reforma Previsional, en la cual se amplía la cobertura con la incorporación de trabajadores independientes, autónomos y jóvenes hasta los 35 años, y para lograr la plena incorporación de las trabajadoras de casa particular y del ahorro voluntario bipartito acordado en la negociación colectiva. Mediante este tipo de acciones de cooperación permanente, que pueden ser tripartitas o bipartitas, este Programa contribuye a la creación de una cultura previsional orientada al conocimiento y empoderamiento de los derechos y deberes previsionales.

Por otra parte, la OIT prestó apoyo a la DIPRES para la generación de un nuevo mecanismo de focalización de las pensiones solidarias (prestaciones no contributivas y parcialmente contributivas), a través de una consultoría del profesor Nicholas Barr, de la London School of Economics, sobre la experiencia internacional en la materia. Se realizó al respecto un taller de presentación y discusión con autoridades y funcionarios de las instituciones del nuevo sistema de pensiones.

Asimismo, dado que la Reforma Previsional creó el Instituto de Salud Laboral (ISL) a partir del antiguo INP, y como parte del apoyo al fortalecimiento institucional, se brindó colaboración técnica para la generación de un modelo de proyecciones financieras y actuariales y capacitación sobre el seguro para accidentes laborales y enfermedades profesionales a funcionarios de la DIPRES, la Subsecretaría de Previsión Social, la Superintendencia de Seguridad Social y el Instituto de Seguridad Laboral⁶. La actividad incluyó la elaboración de un informe sobre los desafíos institucionales del sistema de protección de los trabajadores frente a los accidentes laborales y las enfermedades profesionales.

Otras actividades de la OIT de apoyo a la institucionalidad generada con la reforma han sido el financiamiento de becas para funcionarios para su participación en el Curso de Extensión de la Protección Social, del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín; un informe para la sistematización de la oferta de cooperación técnica horizontal de Chile en materia de protección social a partir de la Reforma Previsional, y apoyo a la Superintendencia de Pensiones para el análisis de la cobertura de protección social de los desempleados.

6 Nueva institución generada por la Reforma Previsional para administrar el componente público del sistema de riesgos del trabajo.

Paralelamente, se realizaron esfuerzos para dejar testimonios y documentada la experiencia de esta reforma y el proceso de gestión a partir de sus propios protagonistas. Esto se tradujo en dos libros publicados en 2010, *Historia de la Reforma Previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia* (Arenas de Mesa, 2010) y *Protección social para todos. Reforma Previsional en Chile* (Délano, 2010). Asimismo, este texto, *La contribución de la OIT a la Reforma Previsional de Chile* (OIT, 2010), es parte del esfuerzo de testimoniar, en este caso el apoyo institucional al proceso.



Las actividades de apoyo de la OIT culminarán con la elaboración de un documento sobre los “Desafíos de la Protección Social en Chile de cara al Bicentenario”, donde se identificarán los principales avances de Chile en esta materia en los últimos 20 años y se señalarán los retos abiertos para esta década.

RECUADRO 5

Libros y documentos claves de la OIT relacionados con la previsión en Chile

- 2010 *La contribución de la OIT a la Reforma Previsional en Chile*, OIT, Santiago, Chile.
- 2010 *Historia de la reforma previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia* (Alberto Arenas de Mesa), OIT, Santiago, Chile.
- 2010 *Reforma previsional en Chile. Protección social para todos* (Manuel Délano), OIT, Santiago, Chile.
- 2008 *La reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT*, OIT, Santiago, Chile.
- 2006 *Evolución demográfica y pensiones en Chile* (Jorge Bravo y Fabio Bertranou), OIT Notas N° 4, junio.
- 2006 *Pensiones no contributivas. Su relevancia para la reforma previsional* (Fabio Bertranou, Pamela Gana y Javiera Vásquez), OIT Notas N° 3, mayo.
- 2006 *Normas internacionales del trabajo, seguridad social y pensiones* (Fabio Bertranou y Guillermo Pérez), OIT Notas N° 2, abril.
- 2006 *Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile* (Fabio 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, agosto, Ginebra.
- 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.
- 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 Bertranou y Alberto Arenas de Mesa).
- 2002 *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. OIT, Santiago, Chile (Editores: Fabio 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 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.

(Continúa en página siguiente)

Otros documentos relacionados

- 2006 *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina* (Santiago, OIT).
- 2006 *Financiación de la protección social* (Michael Cichon, Wolfgang Scholz, Arthur van de Meerendonk, Krzysztof Hagemeyer, Fabio M. Bertranou, Pierre Plamandon). Informes OIT (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).
- 2001 "Pension reform and gender gaps in Latin America: What are the policy options?" (Fabio M. Bertranou), en *World Development*, Vol. 29, N° 5, pp. 911-923 (Oxford, Pergamon Press Ltd.).
- 2000 *Social security pensions: Development and reform* (Collin Gillion, John Turner, Clive Bailey y Denis Latulippe, eds.) (Ginebra, OIT).
- 1998 *Pensiones en América Latina: Dos décadas de reforma* (Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand) (Ginebra, OIT).
- 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 (Brasilia, Ministério de Previdência e Assistência Social).

3. La Reforma Previsional: Protección social para todos

El consenso que comenzó a gestarse en los años noventa y se materializó en el trabajo de la Comisión Marcel en 2006 sobre los problemas de calidad y extensión de cobertura, de inequidad de género y de funcionamiento de la industria del sistema de capitalización individual chileno allanó el camino para una rápida aprobación de la Reforma Previsional en el Congreso. El diagnóstico de la Comisión Marcel sobre el sistema fundado en 1981 apuntó que una parte mayoritaria de los trabajadores logrará "pensiones significativamente más bajas que sus remuneraciones", tanto porque han cotizado sin la regularidad necesaria como porque el rendimiento de sus aportes ha sido insuficiente para subsanarlo. Su estimación fue que en 20 años más sólo la mitad de los adultos iba a contar con una pensión superior a la mínima, menos de 5% accederá a la pensión mínima y el resto tendrá una pensión inferior, asistencial, de sobrevivencia o no tendrá pensión. Los que corrían mayor riesgo de quedar en esta situación eran los más vulnerables: trabajadores de bajos ingresos, los temporeros, los por cuenta propia y una importante proporción de las mujeres (Consejo Asesor para la Reforma Previsional, 2006).

La respuesta a este diagnóstico la entregó la Ley 20.255 de reforma del sistema de pensiones que, como se ha señalado, busca ampliar la

protección social, abordar los problemas de equidad de género y abatir la pobreza, mediante la incorporación de un pilar solidario al sistema y el fortalecimiento de los pilares contributivo y voluntario.

Los principales beneficios de la Reforma Previsional se estructuran en torno a tres ejes: el retorno del Estado a un papel preponderante en el sistema de pensiones; el aumento de la cobertura previsional de los grupos vulnerables, y el perfeccionamiento del sistema de capitalización individual (Arenas de Mesa, 2010).

En el primero de estos ejes, el retorno del Estado a un papel preponderante en el sistema previsional, resalta la creación del **sistema de pensiones solidarias**, financiado por el Estado, que descansa en el pilar solidario para proporcionar o complementar la cobertura de quienes durante su vida laboral no ahorraron lo suficiente como para financiar una pensión digna. Este sistema comprende cuatro tipos de nuevos derechos:

- Pensión Básica Solidaria de Vejez, que el Estado concede a las personas de 65 años de edad y más que integran el 60% más pobre de la población (con el sistema en régimen) y tienen 20 años de residencia en el país desde los 20 años, incluidos cuatro de los últimos cinco años.
- Pensión Básica Solidaria de Invalidez, que el Estado concede a las personas calificadas como inválidas por las Comisiones Médicas de Invalidez que tienen entre 18 y 65 años de edad, integran el 60% más pobre de la población (con el sistema en régimen) y residen en el país no menos de cinco de los últimos seis años antes de la presentación de la solicitud.
- Aporte Previsional Solidario de Vejez, para complementar con un aporte del Estado las pensiones inferiores a la pensión máxima con aporte solidario. Para acceder es necesario tener 65 años de edad o más e integrar el 60% más pobre de la población con el sistema en régimen.
- Aporte Previsional Solidario de Invalidez. Es un monto mensual variable, que el Estado concede a las personas que, habiendo sido calificadas como inválidas por las Comisiones Médicas de Invalidez, tienen una pensión inferior a la pensión básica solidaria de invalidez, y cumplen con los requisitos de estar entre 18 y 65 años de edad, integrar el 60% más pobre de la población (con el sistema en régimen) y residir en el país no menos de cinco de los últimos seis años antes de la presentación de la solicitud.

La transición hasta la operación en régimen de este sistema, diseñada para 2012 fue adelantada un año por el Gobierno de Bachelet, hasta 2011, para aliviar la situación de las familias de menores ingresos, en el contexto de la crisis internacional.

El sistema de pensiones solidarias implica en la práctica universalizar las garantías de la cobertura de protección social para la vejez. Al considerar en sus beneficios a los tres quintiles de menores ingresos en sus beneficios, el pilar solidario ha permitido extender la previsión social en sectores pobres, pero también en otros de ingresos medios y bajos insuficientemente cubiertos. Con la Reforma Previsional se estima que la cobertura de vejez del pilar solidario subió en Chile desde 23,9% en junio de 2008, el mes anterior al inicio de vigencia de la Ley 20.255, a un 30,3% en diciembre de 2008, cuando ya tenía seis meses de operación, y a 51,1% en diciembre de 2009 (Arenas de Mesa, 2010).

En el segundo eje, el **aumento de la cobertura previsional de los grupos vulnerables**, destacan las medidas adoptadas respecto de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores independientes. Para enfrentar los sesgos de inequidad de género que arrastraba el sistema, en la reforma se incorporaron un conjunto de medidas que las benefician. Entre ellas resalta la entrega de un bono por cada hijo nacido vivo e incluyendo los adoptivos, a todas las mujeres que se pensionen a partir del 1 de julio de 2009, concebido como un reconocimiento de la sociedad a la maternidad. Otro dispositivo que permite cerrar brechas de género es la separación del seguro de invalidez entre hombres y mujeres, al devolver a estas últimas el mayor monto que les correspondería por concepto de siniestralidad, mediante un depósito en la cuenta individual. Un tercer instrumento que opera en el mismo sentido es la división de saldos en caso de divorcio o nulidad.

En cuanto a los trabajadores jóvenes, la Reforma Previsional estableció dos mecanismos de subsidio estatal para fomentar su empleo, incentivar su formalización y aumentar la cobertura y acumulación de fondos previsionales. El primero, que ya está en vigencia, es un subsidio a la contratación de jóvenes que se entrega al empleador pagando hasta 50% de las primeras 24 cotizaciones de cada trabajador que contrate de entre 18 y 35 años de edad y que perciba hasta 1,5 ingresos mínimos. En 2011 entrará en vigor otro instrumento, un aporte estatal a la cotización de jóvenes en las mismas condiciones anteriores, que se entregará directamente en las cuentas de capitalización individual.

Para un tercer grupo vulnerable, los trabajadores independientes, de los cuales menos de 5% ahorra en el sistema previsional para la vejez, la

Reforma estableció su afiliación y cotización por la totalidad de su renta imponible, mediante un calendario gradual que culmina en enero de 2018 con su incorporación a la cotización de salud. Esto implica igualar sus derechos con los de los trabajadores dependientes y abrir su acceso al seguro de invalidez y sobrevivencia, a percibir asignación por sus cargas familiares, afiliarse a las cajas de compensación y contar con seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Respecto al tercer eje de la Reforma Previsional, el **perfeccionamiento del sistema de capitalización individual**, los cambios apuntaron a mejorar un régimen creado en 1981 y que requería de adaptaciones al funcionamiento con los tres pilares –contributivo y obligatorio, solidario y voluntario– y, en especial, para elevar los estándares de operación de la industria, a fin de controlar los costos, elevar la competencia y aumentar la rentabilidad de los fondos, lo que redundará en mayores ingresos y pensiones de los afiliados. Se ha estimado que si mediante un aumento de eficiencia la Reforma Previsional incrementa en 0,5% la rentabilidad de las cuentas individuales de los afiliados, las pensiones de la próxima generación deberían subir 10% (Arenas de Mesa, 2010).

La Reforma emprendió un amplio menú de transformaciones en esta materia. Resaltan entre ellas la ampliación de las alternativas de inversión de las AFP; la licitación entre las AFP de la administración de cuentas de los nuevos trabajadores; la subcontratación de algunos de los servicios que prestan las administradoras, como la atención al público y la administración de cuentas y de fondos; el perfeccionamiento del gobierno corporativo de las AFP; la creación de la figura del asesor previsional; la separación del seguro de invalidez y sobrevivencia de la administración de las AFP; la mejoría en fiscalización, protección de intereses de los afiliados y transparencia del sistema; el establecimiento de restricciones frente a conflictos de interés y ventas atadas; la eliminación de la comisión fija de las AFP; la generación de formas de participación de los afiliados. Adicionalmente, para fortalecer el pilar voluntario se crearon nuevos incentivos y formas de ahorro previsional voluntario, dirigidos a sectores de ingresos medios y bajos (Arenas de Mesa, 2010; Délano, 2010).

Tanto por la magnitud y cantidad de cambios⁷ que se introdujeron y la necesidad de administrarlos adecuadamente como por la debilidad que tenían algunos de los organismos del sector, la Reforma Previsional diseñó una nueva institucionalidad pública adaptada a esas transformaciones y que

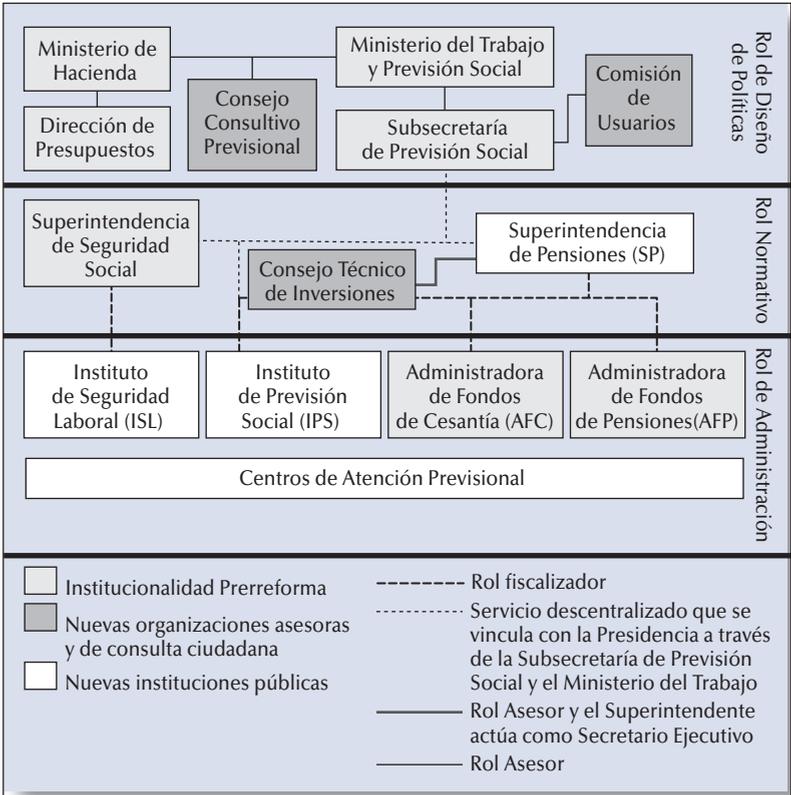
⁷ La Reforma Previsional contiene 100 medidas tendientes a mejorar el nivel de las pensiones (Arenas de Mesa, 2010).

considerara los tres pilares. Se trata, probablemente, de los mayores cambios institucionales en dos décadas en el Estado, con el fin de diferenciar con claridad a nivel sectorial los roles de diseño de políticas públicas, regulación y normativos, así como administrar el sistema, evitando que haya duplicación de competencias, unificando control y fiscalización y tornando más accesible la información (Arenas de Mesa, 2010).

La nueva institucionalidad deja la supervisión, planificación y conducción del sistema en su conjunto en manos de la Subsecretaría de Previsión Social, cuyas capacidades técnicas fueron fortalecidas. En el plano normativo, la nueva Superintendencia de Pensiones, heredera de la Superintendencia de

Gráfico 1

Nueva institucionalidad pública del sistema de pensiones



Fuente: Dirección de Presupuestos (2008).

AFP, concentró la regulación y fiscalización de los tres pilares, mientras que el recién creado Instituto de Previsión Social absorbió la mayoría de las funciones y atribuciones que tenía el INP y se encarga de la administración del sistema. En el nuevo Instituto de Seguridad Laboral quedaron radicadas las funciones que antes tenía el INP asociadas con la ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Gráfico 1).

La Subsecretaría de Previsión Social brinda asistencia técnica y administrativa a la nueva Comisión de Usuarios, que institucionaliza la participación de los usuarios del sistema de pensiones y en la que participan todos los actores del sector. A la vez, administra el nuevo Fondo de Educación Previsional, que apoya proyectos e iniciativas para incentivar la generación de una cultura previsional en el país. La Superintendencia de Pensiones apoya el funcionamiento del nuevo Consejo Técnico de Inversiones, que reúne a representantes del Ejecutivo, del Consejo del Banco Central, de la industria de las AFP y del mundo académico para hacer informes y propuestas sobre las inversiones que realizan los fondos de pensiones.

Al cumplir dos años de vida en marzo de 2010, la Reforma Previsional está con la mayoría de sus mecanismos operando. Existen indicadores de que está aumentando la cobertura, como ya se señaló, y también se advierten avances hacia la equidad de género: el 65% de los beneficiarios de las pensiones básicas solidarias (vejez e invalidez) y de los aportes previsionales solidarios (vejez e invalidez) que se registran hasta julio de 2009 son mujeres (Délano, 2010). En cuanto al impacto de la Reforma Previsional en los ingresos, la expectativa de quienes dirigieron estos cambios desde el Estado era que hacia el año 2013 permitieran finalizar con la pobreza en los adultos mayores e inválidos. En todo caso, el test de esfuerzo decisivo de esta transformación social lo están aplicando quienes cada mes reciben los beneficios y ejercen los derechos que les otorga la Reforma Previsional.



“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 este 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 de 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.

Referencias

- Arenas de Mesa, A. (2010)** *Historia de la Reforma Previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia* (Santiago, OIT).
- Arenas de Mesa, A.; Benavides, P.; González, L.; Castillo, J.L. (2008)** *La Reforma Previsional chilena: Proyecciones fiscales 2009-2025*. Serie de Estudios de Finanzas Públicas, N° 12. Disponible en: www.dipres.cl (Santiago, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda).
- Bachelet, M. (2008)** "Cadena nacional voluntaria por Reforma Previsional. Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al entrar en vigencia la Reforma Previsional", Santiago, 30 de junio de 2008. Disponible en: <http://www.prensapresidencia.cl>.
- Banco Mundial (1994)** *Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento* (Washington, Banco Mundial).
- Barr, N. (1994)** "La seguridad de ingresos en la vejez y el papel del Estado", conferencia inaugural en el seminario internacional *El Sistema de Pensiones en Chile en el Contexto Mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos*, 22 y 23 de abril de 2004 (Santiago, OIT).
- Bertranou, F. (2006)** *Informe al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*, República de Chile, 24 de abril de 2006, Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, (<http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/audiencias/24-04-2006-OIT.pdf>).
- (2004a) Exposición en panel sobre "El sistema de pensiones en Chile y la política social", en el seminario internacional *El Sistema de Pensiones en Chile en el Contexto Mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos*, 22 y 23 de abril de 2004 (Santiago, OIT).
- (ed.) (2004b) *Protección social y mercado laboral* (Santiago, OIT).
- (ed.) (2001) *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Bertranou, F.; Arenas de Mesa, A. (eds.) (2003)** *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Bertranou, F.; Solorio, C. y Van Ginneken, W. (eds.) (2002)** *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT).
- Bertranou, F.; Gana, P. y Vásquez, J. (2006)** "Pensiones no contributivas. Su relevancia para la reforma previsional", *OIT Notas* N° 3 (Santiago, OIT), mayo.

- Bertranou, F. y Pérez, G. (2006)** "Normas internacionales del trabajo, seguridad social y pensiones", *OIT Notas* N° 2 (Santiago, OIT), abril.
- Bertranou, F. y Vásquez, J. (2006)** "Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile", *OIT Notas* N° 1 (Santiago, OIT), marzo.
- Bravo, J. y Bertranou, F. (2006)** "Evolución demográfica y pensiones en Chile", *OIT Notas* N° 4 (Santiago, OIT), junio.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006)** *Informe final. Diagnóstico y propuesta de reforma*. Volumen I (<http://www.consejoreforma-previsional.cl/view/informe.asp>).
- Délano, M. (2010)** *Protección social para todos. Reforma Previsional en Chile* (Santiago, OIT).
- Gillion, C. y Bonilla, A. (1992)** "Analysis of a national private pension scheme: The case of Chile", en *International Social Security Review*, Vol. 131, N° 2 (Ginebra, OIT).
- OIT, (2008a)** *La reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT* (Santiago, OIT).
- (2008b) *Reunión Regional Tripartita sobre el Futuro de la Protección Social en América Latina*, Documentos de Políticas de Seguridad Social N° 4 (Ginebra, OIT).
- (2005) *Modelling the fiscal implications of the Chilean pension system. Report to the Government*. ILO/TF/Chile/R.15, Social Security Department (Ginebra, OIT).
- (2002) *Seguridad social: Un nuevo consenso* (Santiago, OIT).
- Rodgers, G.; Lee, E.; Swepston, L.; Van Daele, J. (2009)** *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009. Resumen Ejecutivo* (Ginebra, OIT).
- Uthoff, A. y Bravo, J. (1988)** *Deuda previsional y privatización de los sistemas de pensiones*, X Seminario Regional de Política Fiscal: Compilación de Documentos, pp. C27-C-50 (Santiago, OIT).

