



► **COMENTARIOS GENERALES AL PROYECTO DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE UN SISTEMA DE PENSIONES  
SOLIDARIAS (BOLETIN N°13.493-18)**

Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina  
26 de junio de 2020

*Comentarios preparados por Fabio Bertranou, Director y Guillermo Montt, Especialista en Protección Social de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, en el marco del proyecto de reforma constitucional, moción de los Honorables Senadores, señor Navarro, señoras Órdenes y Provoste y señores De Urresti y Latorre, que establece un Sistema de Pensiones Solidarias (Boletín N°13.493-18)*

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

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

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

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

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

- Participación de los actores involucrados en la gobernanza del sistema

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

## 2 Resumen del comentario

1. Es urgente legislar cambios en el sistema de pensiones que permitan avanzar en la solidaridad y suficiencia de las pensiones.
2. Los cambios deben permitir **asegurar un camino desde un sistema centrado en la “capitalización individual subsidiada por recursos estatales” hacia un sistema de “seguridad social complementado por la capitalización individual”**. Esto permitiría aprovechar las ventajas de los dos componentes en un denominado sistema mixto.
3. **Una constitución permite consagrar y ofrecer mecanismos para resguardar el derecho humano a la seguridad social.** A nivel constitucional conviene definir los principios ordenadores del sistema de seguridad social en su totalidad (incluyendo pensiones de vejez, invalidez, sobrevivencia, prestaciones de salud, por enfermedad, cesantía, maternidad y accidentes del trabajo). La definición de parámetros y otros aspectos conviene dejarlas a nivel de Ley o regulación y así ofrecer a un sistema de pensiones y seguridad social la flexibilidad para adaptarse a cambios demográficos, sociales y del mercado laboral.

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

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

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

trabajo, presiones demográficas, declinante rentabilidad de los instrumentos financieros.

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

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

Los parámetros del seguro social pueden determinar la relación entre aporte y beneficio ofreciendo equilibrio entre reconocer aportes (a más aporte, más beneficio) e incluir solidaridad (mayor aporte proporcional para los que menos reciben para asegurar una vida digna en la vejez). Las prestaciones en este componente con la lógica de un seguro social también pueden ser solidarias, estableciendo parámetros que compensan a los trabajadores que se jubilan en una situación más precaria (por ejemplo, trabajadores de bajos ingresos, trabajadores pertenecientes a generaciones que sufrieron fuertes shocks económicos y en el mercado de trabajo, etc.).

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

Algunos países iniciaron un camino hacia la capitalización individual en los años noventa (Chile en 1981) y una parte importante de ellos **revirtieron** total o parcialmente estas reformas. En estos casos no se cumplieron las promesas de mayor cobertura y suficiencia en las prestaciones. Incluso, tampoco se pudieron desarrollar los mercados financieros y otros mercados conexos como el de seguros. En algunos de los países que revirtieron, la principal razón para dicha reversión estuvo vinculada con la situación macrofiscal, es decir el alto gasto fiscal que produjo la transición de un sistema a otro.

La OIT no promueve un sistema único o uniforme para los países miembros. Por el contrario, reconoce que el sistema de pensiones debe diseñarse acorde a las necesidades y contexto de cada país, aunque debe estructurarse basado en los principios de universalidad, suficiencia y solidaridad. Un sistema mixto con un seguro social robusto, con una gobernanza efectiva y con participación real de los actores del mundo del trabajo (gobierno, empleadores, trabajadores y pensionados) permite avanzar en esa dirección.

## 5 Las pensiones y la Constitución

La Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina ha producido recientemente un Informe Técnico que presenta para el caso de Chile un análisis sobre la definición que ofrece la Constitución de 1980 en materia de seguridad social y cómo lo hacen otros países del mundo.

La Constitución de 1980 especifica el derecho a la seguridad social pero no ofrece mecanismos para resguardar este derecho. En Chile el derecho a la seguridad social no es justiciable. La Constitución ofrece, además, un rol limitado al Estado en materia de seguridad social y excluye los principios de suficiencia y solidaridad.

Otros países del mundo contemplan a la seguridad social en su conjunto, es decir abarcando sus diversas ramas en línea con el Convenio 102 sobre norma mínima: pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia; prestaciones por enfermedad, accidentes del trabajo y cesantía, etc. Estos países contemplan mecanismos para resguardar los derechos a la seguridad social. Contemplan, con mayor o menor detalle para ciertas prestaciones o según el país, especificaciones de los principios rectores de universalidad, suficiencia, solidaridad y sostenibilidad. Algunos ofrecen directrices sobre la posibilidad de privados de participar del sistema, algunos definen principios de sostenibilidad financiera, y otros la garantía para la participación de los distintos actores (gobierno, trabajadores, empleadores, jubilados) en el sistema.

Dado, por un lado, el carácter de Ley Suprema de una Constitución y la expectativa que no esté sujeta a reforma continua y, por otro, el hecho que un sistema de pensiones requiere de ajustes periódicos para hacer frente a los cambios demográficos, laborales y financieros, conviene dejar la definición de parámetros específicos a nivel de Ley o Regulación. A nivel constitucional deberían quedar definidos el derecho a la seguridad social, los principios rectores de éste y los mecanismos de resguardo para que se ajuste el diseño y parámetros a estas definiciones a nivel de política pública.

El debate constitucional que ha comenzado – y que culminará en la redacción de una nueva carta o en reformas a la existente – es una muy importante oportunidad para especificar y ofrecer mecanismos que permitan resguardar estos mecanismos.

La Oficina de la OIT está a disposición de esta Comisión, como también de sus mandantes tripartitos, para promover el diálogo en materia de seguridad social y otros derechos económicos y sociales en el marco de las normas internacionales del trabajo.

## 6 Referencias

Mesa-Lago. Carmelo y Fabio Bertranou (2016), "Pension reforms in Chile and social security principles, 1981-2015", *International Social Security Review*, Vol.69, No.1.

También: Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Bertranou (2015), "Principios de Seguridad Social y re-reforma de pensiones en Chile, Informe a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones.

Montt, Guillermo; Coddou, Alberto (2020). "El derecho a la seguridad social en Chile y el mundo: Análisis comparado para una nueva constitución", Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°14, Santiago, OIT.

[https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/informes-tecnicos/WCMS\\_749292/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/informes-tecnicos/WCMS_749292/lang-es/index.htm)