

COMENTARIO OIT

PROPUESTA DE REFORMA DE PENSIONES E INDICACIONES

Comisión de Trabajo y Seguridad Social
Cámara de Diputados
23 de enero 2020

1 Principios rectores de un sistema de pensiones

Los principios que rigen a un sistema de pensiones están amparados en instrumentos internacionales como el *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (Núm. 102)* y la *Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (Núm. 202)*. Estos instrumentos han sido consensuados entre gobiernos, empleadores y trabajadores.

Estas normas orientan el diseño de un sistema con un piso de protección social, un sistema contributivo con un componente solidario y un componente complementario / individual: un sistema mixto. 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 los beneficios (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, pero es también una institución clave para el desarrollo y la cohesión social. Un sistema de pensiones debe guiarse por objetivos sociales, no solo objetivos financieros

2 Resumen

1. Compartimos el diagnóstico que motiva esta reforma y sus indicaciones. Respalamos la urgencia de legislar cambios más ambiciosos en materia de pensiones y lograr un consenso para que estos cambios consoliden un sistema mixto de pensiones.
2. Creemos que existe espacio para proyecto que pueda mejorar la articulación y gobernanza de un sistema de pensiones con múltiples pilares interdependientes. Esta articulación e integración permitiría **consolidar el camino desde un sistema centrado en la “capitalización subsidiada por recursos estatales” hacia un sistema de “seguridad social complementado por la capitalización individual”**. Esto permitiría aprovechar las ventajas que permite contar con los dos componentes en un denominado sistema mixto.

3. En honor al tiempo, nuestros comentarios se centrarán en algunos puntos relevantes. Sin embargo, nos ponemos a disposición de la Comisión para lo que pueda requerir.

3 Principales desafíos del sistema de pensiones chileno

Los desafíos, ya conocidos del sistema de pensiones, sirven para evaluar si las indicaciones al proyecto de reforma al sistema de pensiones reorientan el sistema hacia los principios promovidos por la OIT. Así, los desafíos que se deben corregir son:

- Bajo **nivel actual** de pensiones autofinanciadas
- Bajo **nivel proyectado** de pensiones autofinanciadas
- Baja **sostenibilidad social**
- Baja **equidad de género**
- **Riesgo concentrado** en los afiliados y jubilados
- Ausencia de **solidaridad** en el financiamiento y distribución de beneficios del sistema contributivo en pensiones de vejez
- Ausencia de **participación** de los afiliados y jubilados en la gobernanza del sistema
- Persistencia y posible profundización de restricciones para el desarrollo de un sistema de pensiones: informalidad, cuentapropismo con baja capacidad contributiva, inequidades en el mercado de trabajo, presiones demográficas, baja en la rentabilidad de los instrumentos financieros.

4 Avanzar hacia un sistema de seguridad social complementado por la capitalización individual

Las indicaciones recogen varias de las consideraciones que aportamos en un comentario anterior en esta misma sala que apuntaban a aprovechar esta reforma para construir un sistema de seguridad social que combine un componente de prestaciones no contributivas y un seguro social contributivo complementados por un pilar de ahorro individual.

Creemos, sin embargo, que hay espacio para profundizar en algunas de estas consideraciones y así aumentar el impacto de la reforma.

4.1 *Aumento del financiamiento contributivo y posible creación de un seguro social solidario*

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

Este aumento es una oportunidad para crear un sistema de seguridad social solidario que complemente el pilar contributivo existente.

Las pensiones pueden ser proporcionales a los años de aporte. La proporcionalidad permite reconocer a los que contribuyeron más. La proporcionalidad puede evitar desigualdades como que trabajadores que contribuyeron por 14 años reciben beneficios muy distintos a los que contribuyeron por 15 años.

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

Un seguro social solidario de estas características balancearía mejor los riesgos del sistema de pensiones entre los trabajadores y empleadores actuales y futuros.

4.2 *Gobernanza del sistema*

La participación de representantes de los trabajadores, pensionados, empleadores y otros actores del sistema previsional es clave para garantizar una adecuada gobernanza y legitimidad del sistema completo.

La reforma que se discute es, y aquí coincidimos, estructural. Este cambio debe verse reflejado en la implementación de una gobernanza integral del sistema.

Creemos que debe evitarse la gobernanza particular de cada uno de los componentes. Debe crearse un órgano de gobernanza consistente con la lógica sistémica pues las decisiones que se toman para un componente afectan las prestaciones y compromisos económicos de otro componente. Este órgano debe estar sujeto a los más altos estándares de gobernanza, probidad y rendición de cuentas.

Todo sistema de pensiones debe resguardar la sostenibilidad financiera en el largo plazo y ajustar los parámetros en la medida necesaria. Estos ajustes deben, sin embargo, resguardar también la suficiencia de las pensiones y contar con el consenso y aprobación de los distintos grupos de interés para no erosionar la sostenibilidad social del sistema. Esto requiere fortalecer el rol de los distintos actores en la definición de los parámetros relevantes del sistema.

4.3 *Equidad de género*

El proyecto incorpora un subsidio al ahorro individual de la mujer y un beneficio asociado al Aporte Colectivo de Solidaridad. El acceso a estos beneficios está sujeto a ciertos años de contribución, lo que excluye a muchas mujeres que no logran pasar ese umbral. Se puede pensar también en la proporcionalidad de estos beneficios y así no excluir a ninguna mujer que contribuyó al sistema.

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

4.4 *Período de implementación*

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

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

4.5 *Otras consideraciones*

4.5.1 **Seguro de dependencia**

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

4.5.2 Educación previsional

El proyecto de ley y sus indicaciones reconoce que las pensiones son materia de interés público, pero este reconocimiento no se ve reflejado en el manejo de la educación previsional. El proyecto con las indicaciones mantiene a las AFP como responsables del desarrollo de programas de educación previsional con el Comité como responsable de aprobar o rechazar estos programas (y la Superintendencia como supervisor de la realización de éstos).

La educación previsional con financiamiento público, en tanto supone pensiones y otros elementos de la seguridad social debe ser desarrollada e implementada por entidades de carácter público que no persigan beneficios económicos.

4.5.3 Resguardos ante la **precarización del empleo**

El proyecto de ley y sus indicaciones incorporan gradualidad con el objetivo de reducir el impacto en el empleo. El proyecto también incluye el aumento en las cotizaciones al trabajador independiente. Resulta fundamental incorporar resguardos más fuertes que reduzcan la posibilidad que la precarización del empleo sea un mecanismo de ajuste a estos cambios (tanto para independientes como para asalariados).

4.5.4 En paralelo, y para reducir las presiones al Pilar Solidario y al Ahorro Colectivo Solidario, resulta especialmente relevante actuar sobre los **otros determinantes** críticos de las pensiones, tales como:

- a. Formalización laboral
- b. Mayores atribuciones y modernización de la Inspección del Trabajo.
- c. Nuevas formas de empleo, trabajo por plataformas, entre otros.
- d. Sistema de cuidado (evaluando si parte de su financiamiento podría realizarse con cargo, en parte, al fondo de pensiones)
- e. Lagunas en aquellos que no están afiliados al seguro de cesantía
- f. Salarios: Negociación colectiva, productividad y políticas productivas
- g. Responsabilidades fiscales asociadas a las garantías ante la quiebra de aseguradoras o administradoras.