

Actas Provisionales

98.a reunión, Ginebra, 2009

SEGUNDA PARTE

Tercer punto del orden del día: Información y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones Informe de la Comisión de Aplicación de Normas

SEGUNDA PARTE OBSERVACIONES E INFORMACIONES ACERCA DE CIERTOS PAÍSES

Índice

Página

I. Observaciones e informaciones relativas a las memorias sobre los convenios ratificados (artículos 22 y 35 de la Constitución)	5
A. Discusión sobre los casos de incumplimiento grave por los Estados Miembros de su obligación de envío de memorias y de otras obligaciones relacionadas con las normas	5
a) Omisión de envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados desde hace dos años o más.....	5
b) Omisión de envío de primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados	5
c) Omisión de envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos ...	6
d) Informaciones escritas recibidas hasta el final de la reunión de la Comisión de Aplicación de Normas	7
B. Observaciones e informaciones sobre la aplicación de convenios	9
Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930	9
MYANMAR (ratificación: 1955)	9
Convenio núm. 35: Seguro de vejez (industria, etc.), 1933	9
CHILE (ratificación: 1935)	9
Convenio núm. 81: Inspección del trabajo, 1947	15
NIGERIA (ratificación: 1960).....	15
Convenio núm. 87: Libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1948	18
BELARÚS (ratificación: 1956).....	18
COLOMBIA (ratificación: 1976)	25
ETIOPÍA (ratificación: 1963)	39
FILIPINAS (ratificación: 1953)	45
GUATEMALA (ratificación: 1952)	51
MYANMAR (ratificación: 1955)	56

B. Observaciones e informaciones sobre la aplicación de convenios

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930

MYANMAR (ratificación: 1955)

Ver tercera parte.

Convenio núm. 35: Seguro de vejez (industria, etc.), 1933

CHILE (ratificación: 1935)

Una representante gubernamental se refirió en primer lugar al actual Sistema Previsional y a la contribución de la OIT en su gestación. Afirmó que la protección de los ingresos en los años de vejez es el componente fundamental del actual sistema de protección social de Chile. La base de este sistema de protección social es la Reforma Previsional Estructural del año 2008 al Sistema Previsional de capitalización individual implementado en Chile a partir del año 1981. La reciente reforma se basa en el Sistema de Pensiones solidarias que establece el denominado «pilar solidario» que cubre a quienes, por diversas razones, no logran ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna. La reforma brinda protección a todos los trabajadores del país, tanto a los dependientes como a los independientes, permanentes, ocasionales o temporales, mujeres y hombres. La cobertura de este nuevo sistema previsional es universal. Consideró que este nuevo sistema premia el ahorro y el esfuerzo personal: aquellos que coticen más en el sistema previsional gozarán de mejores pensiones. También es una reforma que apoya a los que se quedan atrás: el envejecimiento y el retiro del mercado laboral no pueden ser sinónimos de pobreza o de una brusca caída en las condiciones de vida. El nuevo sistema no sólo apoya a quienes viven en la pobreza. Con la reforma, la clase media podrá tener una real acogida en el sistema de pensiones, con la seguridad de que sus esfuerzos y ahorros previsionales estarán debidamente protegidos y remunerados. Una mayor seguridad para las personas no sólo contribuye a la equidad, sino también al crecimiento. Cuando las personas se sienten más seguras, se atreven, emprenden, innovan, llevan sus mejores ideas a la práctica y crean riqueza y prosperidad.

La OIT tuvo históricamente una visión crítica del Sistema Previsional chileno de capitalización individual del decreto-ley núm. 3500, implementado en Chile a partir de 1981. Ese régimen, a pesar de que permitió colaborar junto a otras reformas institucionales y económicas al desarrollo de un mercado de capitales y a promover una etapa de crecimiento, violaba los principios básicos de los sistemas de seguridad social promovidos por la OIT en forma tripartita. En tal sentido, la solidaridad, la cobertura, la equidad de género y la falta de representación de los asegurados eran aspectos que imposibilitarían su legitimidad social. En este contexto, la OIT publicó estudios críticos de este sistema ya en el año 1992. Entre los años 2001 y 2003, siguiendo los lineamientos de la Resolución relativa a la Seguridad Social de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, la Oficina prestó actividades de co-operación técnica, para identificar aspectos prioritarios de la reforma. A partir de estos trabajos en el 2002, el Departamento de Seguridad Social en Ginebra conjuntamente con la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, suscribieron un Convenio para la ejecución de un Proyecto denominado «Desarrollo de un Modelo para la Protección Financiera de los sistemas de pensiones en Chile», iniciando el diseño de un modelo para estimar costos de los distintos componentes del sistema existentes y capacitar a funcionarios de esa entidad en materias previsionales. Producto de esta cooperación se publicó también en el 2003 el libro «Protección social en Chile: Financiamiento, Cobertura y Desempeño, 1990–2000», documento en el que se constata el nivel de fragmentación en la previsión social y los subsidios monetarios junto a sus impactos en el desempeño de la cobertura. En el 2004, la OIT organizó, junto con el Ministerio de Trabajo y la Fundación Chile 21, un seminario internacional sobre el futuro de la previsión social en Chile, y se convocó a actores sociales, expertos y parlamentarios en la senda de buscar una transformación del sistema. Se mantenía la cooperación mediante el Proyecto «Apoyo a la Dirección de Presupuestos para el proceso de reforma previsional», la contribución al diseño de un modelo actuarial, y la profundización de los análisis de la interacción entre la dinámica del mercado laboral y el desempeño de la seguridad social. Durante el 2006 se inició en Chile la fase de

elaboración del Proyecto de Reforma, y el aporte de la OIT fue esencial tanto en la fase de diagnóstico del modelo cuestionado, como en el diseño final de la Propuesta de Reforma Previsional que fue promulgada en marzo de 2008, como ley núm. 20255. Es la reforma social de mayor envergadura en materia fiscal realizada en los últimos veinte años. Un paso fundamental para lograr esta reforma fue la creación previa de un Fondo de Reserva de Pensiones. Un sistema actuarial cada tres años permitirá evaluar la sustentabilidad de dicho fondo, este año corresponde efectuar la primera evaluación. Las proyecciones de beneficiarios obtenidas en el modelo indican que el Sistema de Pensiones Solidarias pasará de una cobertura total estimada en torno a 600.000 beneficiarios en diciembre de 2008 a cerca de 1.200.000 beneficiarios en diciembre de 2012. El segundo punto abordado fue la respuesta de Chile a las recomendaciones del documento GB.277/17/5, de marzo de 2000. Respecto del sistema de pensiones establecido en virtud del decreto-ley núm. 3500, de 1980, y de la recomendación según la cual debería ser administrado por organizaciones sin fines de lucro, declaró que la administración del sistema pasa al Instituto de Seguridad Laboral (ISL), al Instituto de Previsión Social (IPS), a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), y a la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC). El ISL y el IPS son entes públicos, por una parte, y las AFP y el AFC entidades privadas sin fines de lucro. Refiriéndose a la recomendación según la cual los representantes de los asegurados deberían participar en la administración de dicho sistema, en las condiciones que determine la legislación y práctica nacional, declaró que a partir de la Reforma Previsional del 2008, los usuarios del sistema son esenciales en el control de su implementación y operación, así como en la evaluación y formulación de propuestas de políticas destinadas a fortalecer su desarrollo. El nuevo sistema incorpora una Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, entidad que tiene las funciones de informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector, sobre las evaluaciones que sus representados efectúen sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer las estrategias de educación y difusión de dicho sistema. Respecto de la recomendación según la cual los empleadores deberían aportar recursos al sistema de seguros, declaró que el empleador aporta al sistema previsional creado a partir de la reforma, financiando la cotización destinada al financiamiento del seguro a que se refiere el artículo 59 del decreto-ley núm. 3500 de 1980, esto es, el seguro de sobrevivencia, y se mantiene el financiamiento del seguro obligatorio contra accidentes y enfermedades profesionales y del seguro de cesantía.

A continuación, se centró en brindar respuesta a las recomendaciones formuladas en el informe adoptado por el Consejo de Administración sobre la reclamación presentada por el Colegio de Profesores de Chile A.G. en virtud del artículo 24 de la Constitución (documento GB.298/15/6, marzo de 2007). En primer lugar se refirió a la recomendación de adoptar todas las medidas necesarias para resolver el problema del atraso en el pago de las cotizaciones a la seguridad social correspondientes a las asignaciones de perfeccionamiento profesional por parte del empleador. Al respecto, manifestó que para resolver el problema de los atrasos en el pago de cotizaciones de seguridad social en la educación pública, municipalizada y particular subvencionada, se ha fortalecido el sistema de control de las subvenciones, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de la utilización de los recursos traspasados por el Estado para los fines que son transferidos, incluyendo el pago de remuneraciones y las cotizaciones previsionales al sistema previsional. Destacó también el aumento de la fiscalización por parte de la Dirección del Trabajo. Subrayó finalmente que en caso de acciones judiciales, Chile se encuentra implementando gradualmente desde marzo de 2008 una reforma de la justicia laboral sin precedentes que ha permitido una contundente rebaja en los tiempos de duración de los juicios, impactando positiva-mente como disuasivo de los incumplimientos laborales. En la Nueva Justicia, los trabajadores que no cuentan con los medios para financiar su defensa pueden acceder a un servicio público gratuito de defensa judicial, a través de un Programa de Defensoría Laboral que proporciona asesoría oportuna, especializada y de calidad a los trabajado-res. Respecto de la recomendación de garantizar la aplicación de sanciones disuasivas a los empleadores que se atrasan en el pago de dicha asignación, indicó que existe una compleja estructura de remuneraciones que complica la determinación de los montos adeudados cuando se re-tarda el pago de alguna asignación, por lo que tanto la Contraloría General de la República como la Dirección del Trabajo deben asumir la resolución oportuna de

estas materias. En cuanto a los empleadores del sector de la educación municipalizada, donde se concentraban los mayores problemas, la Ley Orgánica Municipal ha sido modificada para sancionar debidamente al alcalde en cuya municipalidad se incumpla en el pago oportuno de sus obligaciones y entre ellas las cotizaciones previsionales para con sus trabajadores, incluidos los docentes. A partir de la definición de la conducta calificada como «notable abandono de deberes», se permite la sanción de destitución y de inhabilitación para ejercer cargos públicos, medida drástica diseñada para disuadir el incumplimiento normativo de todo orden, incluyendo también el previsional. Además, la Reforma Previsional del año 2008 aumenta la responsabilidad de alcaldes y otras autoridades respecto del incumplimiento en el pago de las cotizaciones previsionales del sistema, que correspondan a sumas descontadas con tal propósito a las remuneraciones de los funcionarios públicos, cuando sea aplicable lo dispuesto en los artículos 12 y 14 de la ley núm. 17322 o el inciso vigésimo tercero del artículo núm. 19 del decreto-ley núm. 3500, de 1980, constituirá infracción grave al principio de probidad administrativa contemplado en el artículo 52 de la ley núm. 18575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley núm. 1, de 2001, del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Los alcaldes que cometan la infracción referida en el inciso precedente, incurrirán en la causal de cesación en el cargo prevista en el artículo 60, letra c) de la ley núm. 18695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley núm. 1, de 2006, del Ministerio del Interior. Igual sanción se aplicará a los concejales que cometieren dicha infracción con motivo del desempeño como alcaldes suplentes. La Contraloría General de la República, de oficio o a petición del cualquier concejal, efectuará las investigaciones que procedan con el objeto de verificar las infracciones correspondientes. Esto no impide la realización de sumarios administrativos destinados a hacer efectiva la responsabilidad de funcionarios municipales. Respecto de la denominada «deuda histórica» generada como consecuencia de la falta de pago de la totalidad del salario de conformidad con el DL 3551 de 1981, a casi 80.000 maestros, privados de salario, afectando su derecho a seguridad social a partir del año 1981, indicó que la misma constituye una reclamación política de los trabajadores de la educación respecto de cierta asignación especial que les fuera concedida en carácter «no imponible», esto es, sin servir a la base de cálculo para la determinación de la cotización previsional. Declaró que se trata de una reclamación política, y la existencia de deliberaciones en el Congreso Nacional de Chile, en una Comisión Especial de «deudas históricas» en la Cámara de Diputados representa el interés de éstos por conocer esta demanda. El Congreso, si bien no cuenta con atribuciones para promover leyes que involucren gasto fiscal, en esta comisión analiza las diversas peticiones o demandas históricas de la ciudadanía, con la finalidad de contar con una posición sobre éstas y establecer prioridades en la agenda social y política. Respecto a las observaciones de enero de 2008, referentes a las observaciones del Circulo de Oficiales de la Policía en retiro por la pérdida de sus derechos adquiridos relativos (quinquenio penitenciario) para el personal de gendarmería, informó que el referido beneficio fue una remuneración establecida por el decreto con fuerza de ley (DFL) núm. 2, de 1971, del Ministerio de Justicia, dictado por el Presidente de la República, en virtud de la facultad que le confirió el artículo 117 de la ley núm. 17399, y benefició al personal del Servicio de Prisiones (hoy Gendarmería de Chile) entre el 2 de enero de 1971 y el 31 de diciembre de 1973. A contar del 1.º de enero de 1974, el decreto-ley núm. 249, de 1973, sobre Escala Única de Sueldos, al tiempo que ordenó la aplicación de este sistema único y uniforme de remuneraciones para todos los trabajadores del sector público pertenecientes a las instituciones enumeradas por el propio texto legal, entre las cuales el Servicio de Prisiones, derogó expresamente todos los regímenes remuneratorios existentes al 31 de diciembre de 1973, entre ellos el de esta entidad, no habiendo exceptuado de tal derogación al «quinquenio penitenciario». Atendiendo que las pensiones de jubilación de los personales adscritos al régimen de la Dirección de Previsión de Carabineros (ex Caja de Previsión de Carabineros), se determinan sobre la base de las remuneraciones imponibles que, inscritas en el ordenamiento de pagos, le son aplicables al momento de acogerse a retiro, es un hecho que el «quinquenio penitenciario» fue considerado para las liquidaciones correspondientes a los funcionarios del ex

Servicio de Prisiones que se alejaron de la institución con derecho a pensión durante el tiempo en que dicho estipendio estuvo vigente, es decir, entre el 2 de enero de 1971 y el 31 de diciembre de 1973. En consecuencia, como el «quinquenio penitenciario» dejó de pagarse al personal del Servicio de Prisiones a contar del 1.º de enero de 1974, las pensiones de los funcionarios que se acogieron a jubilación después de esta fecha fueron determinadas sin considerar dicha remuneración por cuanto ya no formaba parte del total de haberes legalmente válido para estos efectos.

En general, los trabajadores públicos chilenos mantienen demandas abiertas respecto de cambios en los componentes de su estructura de remuneraciones, pero por tratarse de funcionarios bajo regímenes estatutarios, estos cambios se regulan por ley. En ese contexto, se trata de demandas políticas, no de incumplimientos de las obligaciones de los servicios empleadores. Los cambios de asignaciones están relacionados a cambios en los diseños de los servicios, modernizaciones de los sistemas u otros. Declaró que dado que algunos de estos cambios legales no han sido consultados o negociados con las organizaciones, su Gobierno comprende la posición de los trabajadores en este punto, pero las posibilidades reales de analizar y resolver todos los temas que puedan plantear los trabajadores públicos deben conciliarse con otras urgencias del país. Manifestó que el Gobierno comprende que las reclamaciones de los trabajadores se relacionan a la posibilidad de acumular más recursos a sus fondos previsionales, a partir de la eventual cotización asociada a la asignación respectiva, y, en ese contexto, ha privilegiado analizar soluciones directas al mejoramiento de las condiciones de retiro de los funcionarios. Se han generado una serie de leyes de retiro con acuerdo de los gremios y se han implementado otros instrumentos para que el trabajador no pierda ingresos y pueda acogerse a jubilación. Citó como ejemplo la entrega de un bono mensual que acompañará a los jubilados del sector de por vida, y que completará los ingresos de su pensión. Esta iniciativa está vigente desde la ley núm. 20305, Bono Post Laboral, a partir del 1.º de enero de 2009. Además del Bono Post Laboral, cada gremio del sector público cuenta en la actualidad con leyes especiales que mejoran las condiciones de retiro, negociadas sectorialmente. Para la Administración Central del Estado se establece la ley núm. 20212, que se hace cargo de la demanda de la Agrupación de Empleados Fiscales respecto del «daño previsional» de ese sector; para el sector de la educación municipal, la ley núm. 20158; para el sector de salud municipal, la ley núm. 20157, y además los funcionarios municipales cuentan con la ley núm. 20198, entre otras.

Los miembros empleadores agradecieron al representante gubernamental la información detallada que habían proporcionado y recordaron que la Comisión de Expertos había señalado el caso que nos ocupa con una doble nota a pie de página, y que se estaba debatiendo sobre él con el telón de fondo de la crisis económica. Recordaron, además, que Chile ha sido el primer país en ratificar el Convenio núm. 35, el cual ha sido ratificado únicamente por 11 países y denunciado por un país. El Grupo de Trabajo Cartier había clasificado el Convenio núm. 35 entre los instrumentos obsoletos, entre los cuales cabe incluir los convenios ya dejados de lado, así como aquellos otros que el Consejo de Administración había invitado a los Miembros a denunciar, animándoles a su vez a ratificar otros convenios más recientes sobre los mismos asuntos, y en el presente caso, el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128). Observaron que el artículo 10 del Convenio núm. 35 es una pieza fundamental de los comentarios de la Comisión de Expertos y, a la sazón, el motivo principal del debate. El caso viene siendo objeto de comentarios de la Comisión de Expertos desde 1983 y fue debatido en la Comisión de la Conferencia en cinco oportunidades, la más reciente en 2004. El caso surgió inicialmente por el establecimiento de un nuevo sistema de pensiones en virtud del decreto-ley núm. 3500, de 1980, y el presente examen se relaciona con la crisis económica. Según establece el Convenio, el sistema de pensiones debe ser administrado por instituciones sin ánimo de lucro, y con la participación de los representantes de los asegurados, condiciones que no cumple el nuevo sistema de pensiones instaurado en el país. Puesto que este nuevo sistema incumple abiertamente las disposiciones del Convenio, la única solución que puede adoptar Chile es denunciar dicho Convenio a fin de mantener el nuevo sistema, que, en gran medida, funciona correctamente. Pese a que el Consejo de Administración había invitado a los Estados parte en el Convenio núm. 35 a denunciarlo y a ratificar, en cambio,

el Convenio núm. 128, conviene observar que, con respecto a la administración y financiación del sistema de pensiones, el Convenio núm. 128 no difiere del Convenio núm. 35. Así pues, los miembros empleadores consideraron que el presente debate sobre esta cuestión es, en cierto modo, irregular. Si bien coincidieron con la decisión del Consejo de Administración de clasificar el Convenio núm. 35 como obsoleto, recordaron que la Comisión de la Conferencia había concluido en 1995 que éste requería ser revisado. Chile es uno de los primeros países que ha privatizado el sistema de pensiones y, muchos países, especialmente de América Latina, han seguido su ejemplo. La tentativa de impedir el desarrollo de los sistemas privados de pensiones está abocada al fracaso, razón por la cual es absurdo exigir a Chile el cumplimiento del Convenio núm. 35. Aunque el actual sistema de pensiones en Chile incumple flagrantemente el Convenio, en tanto en cuanto la OIT considera dicho Convenio como obsoleto, es contradictorio solicitar al Gobierno que garantice la aplicación del mismo.

Los miembros trabajadores manifestaron su sorpresa puesto que el Gobierno proporciona a la Comisión informaciones sobre la ley votada en marzo de 2008 y en vigor desde julio de ese año, que aporta modificaciones importantes al sistema de pensiones, tanto más cuanto que, al parecer la Comisión de Expertos no fue informada acerca de la adopción de dicha ley. Este caso es importante, tanto porque no se respetaron los procedimientos constitucionales de la OIT como por razones de fondo, a saber, la política de pensiones aplicada con trasfondo de crisis económica y financiera. Desde la instauración del nuevo sistema de pensiones fundamentalmente contrario al Convenio, los sindicatos chilenos se dirigieron a la OIT sin que ello provocara reacciones por parte del Gobierno. Presentaron entonces una reclamación de la Constitución de la OIT en virtud del artículo 24, sobre la que se pronunció el Consejo de Administración en marzo de 2000 adoptando un informe que contiene tres recomendaciones. Primero, que el nuevo sistema de pensiones sea administrado por instituciones sin fines de lucro, es decir, ni por bancos ni por seguros que imponen comisiones de gestión colosales que absorben casi un tercio de las cotizaciones pagadas; segundo, que los asegurados participen en la gestión del sistema, lo que no ocurre en Chile, y por último, que los empleadores contribuyan junto con los trabajadores a financiar las pensiones, lo que no es así tratándose de un sistema de capitalización. El Gobierno de Chile no ha respondido nunca a estas recomendaciones. Como consecuencia de la crisis financiera y económica, y debido a la quiebra del sistema de fondos privados de pensiones, el Gobierno debió reformar el sistema, instaurando una pensión social de base para las personas de 65 años y más que no perciben el mínimo social o que dejaron de percibirlo. La reforma en cuestión tiene dos grandes lagunas: la nueva pensión social de base no hace más que paliar la caída vertiginosa de las pensiones privadas, que descendieron en muchos casos por debajo del nivel mínimo. Se trata de una cruel lección para los países que adoptaron o que con-templán adoptar el «modelo chileno», basado en la colocación de los fondos en las plazas financieras que administran bancos o empresas de seguros, ya que corren el riesgo de encontrarse con los mismos problemas: jubila-dos sin garantía alguna respecto del monto de sus pensiones y un Estado que se ve obligado a instaurar un nuevo régimen de pensiones. El fracaso del modelo chileno constituye un importante mensaje para los dirigentes y las instituciones mundiales, en el sentido de que es necesario que regímenes de pensiones estables formen parte de las políticas elaboradas para luchar contra la crisis. La segunda laguna apunta a que el Gobierno no ha aprovechado la oportunidad ofrecida por la adopción de la nueva ley y los cambios acaecidos en la situación financiera para responder favorablemente a las recomendaciones del Consejo de Administración. Todavía no se ha asociado y ni siquiera informado a los asegurados sobre la manera en que se administran sus pensiones. Dicha gestión sigue persiguiendo fines de lucro puesto que la nueva ley se limita a suprimir las comisiones fijas de las sociedades financieras encargadas de la administración. Los empleadores siguen sin contribuir a la financiación de las pensiones. El único cambio operado consiste en que el seguro de invalidez y de supervivencia dejará de ser administrado por fondos privados y quedará a cargo de los empleadores. El hecho de que según el sistema actual el empleador pueda retener hasta el 20 por ciento de la remuneración de los asalaria-dos, a título de cotizaciones sociales, sin que se realice control alguno sobre el pago efectivo de las mismas a las cajas de la seguridad social y sin que el empleador pueda ser sancionado, provoca estupor. Esta es la situación de 80.000 profesores desde hace casi 30 años, con las consecuencias que ello tiene en sus derechos

y pensiones. Luego de transcurridos tantos años, la omisión del pago de sus cotizaciones sociales constituye una deuda considerable. El Gobierno no ha querido responder nunca a las recomendaciones del Consejo de Administración en el caso de la reclamación presentada por el Colegio de Profesores de Chile. Cabe destacar no obstante que el Gobierno con-templa medidas para examinar la cuestión de los retrasos acumulados y que actualmente discute con los profesores propuestas muy concretas a ese respecto. Por otra parte, la nueva ley de 2008 debería permitir colmar la brecha colosal de las cotizaciones impagadas y contemplar sanciones financieras adecuadas. Es de lamentar que el Gobierno no haya proporcionado información oportunamente sobre las medidas adoptadas sobre esta cuestión.

El miembro trabajador de Chile reconoció los esfuerzos de los gobiernos democráticos por mejorar el sistema de seguridad social, específicamente en la cobertura a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad y especificó que la reforma impulsada por la Presidenta Bachelet apunta a dar pensiones de asistencia a quienes no pudieron cotizar durante su vida de trabajo, y a aquellos cuyos fondos acumulados son insuficientes para la pensión mínima. Subrayó que esa reforma establece el fortalecimiento de un soporte solidario, la creación de una pensión básica de aproximadamente 150 dólares para el 60 por ciento de la población más pobre y un aporte solidario a las rentas menores. Toda esa reforma se implementa con los impuestos del pueblo chileno. Al tiempo que reconoció estos esfuerzos, subrayó que los trabajadores siguen a la espera, como lo señala la Co-misión de Expertos en un último informe, de que el Gobierno chileno dé respuesta a las recomendaciones formuladas en los años 2000 y 2007 en los informes sobre las reclamaciones adoptadas por el Consejo de Administración, referidas al incumplimiento de los convenios sobre seguridad social. Esas recomendaciones instan al Gobierno de Chile a reformar el sistema de administración de fondos privados de pensiones, a tomar medidas para re-solver el problema del atraso en el pago de las cotizaciones a las asignaciones de perfeccionamiento profesional y a resolver el atraso en el pago de la deuda histórica de los salarios de los maestros que ha afectado sus derechos a la seguridad social. Resaltaron que los problemas estructurales de la administración de fondos privados de pensiones siguen vigentes, y se pueden resumir en ocho aspectos:

- 1) La OIT ha recomendado que el sistema de pensiones debería ser administrado por entidades sin fines de lucro. Sin embargo, en la actualidad las administradoras de fondos de pensiones (AFP) siguen siendo empresas privadas altamente rentables para sus administradores, uno de cada tres pesos cotizados son para ellas. Éstas son manejadas por un exclusivo club de directores cuyo criterio de selección no es conocido, al igual que sus rentas. Las AFP tienen una gran influencia política y económica en el país, de manera que han decidido invertir solamente en 60 empresas en donde sus propietarios son afines a sus tendencias económicas y políticas.
- 2) La OIT le ha señalado al Gobierno que los representantes de los trabajadores asegurados deben tener participación en la administración del sistema. Sin embargo, los trabajadores no tienen ninguna participación en las decisiones sobre la manera en que se administra su dinero (inversión, gestión y control).
- 3) La OIT también le ha insistido al Gobierno que los empleadores deberían aportar recursos al sistema de pensiones. Esto sigue igualmente incumplido, debido a que los trabajadores aportan el 100 por ciento de la cotización a su cuenta individual, la que es descontada mes a mes; el empleador no realiza aportes a este fondo.
- 4) En relación a la cobertura, cerca del 40 por ciento de la población está fuera del sistema, lo que produce una carga exagerada para el Estado. Las estadísticas muestran que tan sólo el 11 por ciento de los trabajadores cotizan regularmente.
- 5) Las cotizaciones de más del 50 por ciento de los trabajadores no alcanzan para garantizar una pensión mínima.
- 6) El sistema pensional se basó en la rentabilidad que podían tener en los mercados financieros. Sin embargo, esta premisa de garantía de la sustentabilidad del sistema ha resultado desmentida. A lo largo del último siglo los mercados financieros mundiales es-tuvieron la mayor parte del tiempo a pérdida y rara vez superaron la inflación. Esta situación ha sido agravada por la crisis financiera mundial actual. La capitalización y rentabilidad de los fondos de los trabajadores, produjeron pérdidas que van del 30 al 40 por ciento de lo acumulado y su significado en años de cotizaciones significa entre 7 a 14 años como promedio. De esta situación nadie se hace responsable, el Gobierno se declara imposibilitado por ley y los empresarios administradores aducen que son cosas del mercado. En concreto muchos trabajadores no han podido jubilarse y otros no lo podrán hacer porque sus

fondos son insuficientes. 7) Esta situación se agrava porque este sistema es obligatorio, no existe la libre elección para optar por otros, en sí, los trabajadores cotizantes están cautivos. 8) Este sistema único en el mundo, permite al empleador descontar la cotización, declararla y no depositarla en la cuenta individual del trabajador, es la mal llamada «declaración y no pago». Recalcó que el movimiento sindical cree firmemente en que se debe avanzar en la concreción de los principios fundamentales de la seguridad social: sistema democrático, recaudación centralizada, pluralismo y competencia en las inversiones, solidaridad entre las generaciones, sustentabilidad financiera, estricta prohibición para la inversión de recursos en activos riesgosos, un sistema tripartito de control y vigilancia con participación de los usuarios, garantía pública, aporte de los empleadores (hoy inexistente) y universalidad. Estos principios hacen que el sistema sea sustentable en el tiempo y conlleva un elemento importante que es la solidaridad. La protección social es un eje indivisible de la justicia social y el trabajo decente. Pidió a la Comisión de la Conferencia que inste al Gobierno de Chile a que dé respuesta a las observaciones hechas en los informes de los años 2000 y 2007, en lo referido a las medidas para garantizar los derechos de los trabajadores en el sistema de pensiones, y al pago de la deuda histórica del Colegio de Profesores. Subrayó que de no ser así, se verán en la obligación de presentar una nueva reclamación contra el Gobierno, por el incumplimiento de los Convenios núms. 102 y 35 antes de la próxima reunión de la CIT (2010). También solicitó que la Comisión de Normas urja al Estado de Chile a que realice una reforma estructural del sistema privado de pensiones en el que se des-arrollen los principios fundamentales enunciados y el Estado cumpla con un papel central dentro del sistema garantizando la más amplia y decisiva participación de los actores sociales, y que para ello la OIT brinde asesoría técnica a los interlocutores sociales y al Gobierno.

El miembro empleador de Chile opinó que la crisis también repercute en los sistemas de reparto, pues efectivamente 57 de los países con dicho sistema aumentaron la tasa de cotización, 18 aumentaron la edad de jubilación, 28 han cambiado las formas de cálculo de la pensión, por ejemplo mediante la disminución de la tasa de reemplazo y el aumento del número de años requeridos para jubilarse. Refiriéndose a la viabilidad de los sistemas de reparto, informó que el porcentaje de trabajadores mayores de sesenta años en el mundo es del 10,7 de la población en 2007 y en 2050 llegará al 22 por ciento. En América Latina y el Caribe esa situación es actualmente del 9,1 y en 2050 será del 24,3. En Europa es del 21,1 y llegará al 34,5 por ciento. Con este cuadro demográfico resulta inviable un sistema en el que los trabajadores activos paguen las pensiones de los pasivos. Por eso un conjunto de 25 países ya han reemplazado sus sistemas de reparto por un sistema de capitalización, por una razón práctica y no ideológica como se pretende. Los sistemas basados en el reparto no son viables por la inversión de la pirámide demográfica. Declara que si bien se dice que está en quiebra el sistema previsional, no se sabe en qué se basa eso. Los sistemas de pensiones están llamados a responder de inversiones durante treinta o cuarenta años y por consiguiente su rentabilidad tiene que ser analizada en ese período de tiempo y no sólo en uno, dos o tres años. Estos instrumentos se valorizan diariamente, por tanto están sujetos a ciertas volatilidades del mercado, pero a largo plazo siempre han obtenido rentabilidades elevadas. Por tanto, una pérdida en la valorización no significa una pérdida, puesto que existe un ciclo de recuperación. En el caso de Chile, los fondos que más perdieron, los más agresivos con mayor inversión en renta variable, perdieron un 28 por ciento, pero en lo que va de este año han tenido ya una rentabilidad del 20 por ciento, lo que demuestra la necesidad de analizar estos temas a largo plazo, sobre todo cuando sabemos que esta crisis no es la primera y que otras han sido debidamente superadas. Es innegable que al sistema privado, basado en la capitalización, le afecta la crisis económica; sin embargo, también los sistemas llamados de beneficio definido o sistemas de reparto también se ven afectados por la crisis.

Declaró que, por tanto, hay que preguntarse si los cambios paramétricos que se han hecho en los sistemas de reparto en el mundo no son expresión de un efecto muy fuerte de la crisis económica sobre ellos, y no dan cuenta de una enorme pérdida para quienes han hecho sus aportes. Porque, por ejemplo, entre los cambios paramétricos más comunes están el aumento en la tasa de cotización (entre el año 1995 y 2005, 57 países la aumentaron en su sistema de reparto) y el aumento por ley de la edad de jubilación (entre 1995 y 2005, 18 países la

umentaron). ¿No es eso expresión de una pérdida? Hay también otros ajustes paramétricos a la fórmula en que se calculan los beneficios: disminución de la tasa de reemplazo, aumento del número mínimo de años de cotización para tener derecho a pensión, disminución del porcentaje de devengo de las pensiones, ajuste del número de años tenidos en cuenta para calcular el salario de referencia, cambio del mecanismo de indexación e inflación de las pensiones (entre 1995 y 2005, 28 países han hecho ajustes de esta naturaleza). ¿Puede uno decir que es un sistema de beneficio definido y seguro cuando quien cotizó para jubilar a los 60 años se da cuenta que tiene que hacerlo 5 años después, o cuando a quien contribuyó para obtener una tasa de reemplazo del 70 por ciento se la baja-ron al 50 por ciento? La crisis económica también afecta, y más fuertemente, a los sistemas de beneficio definido. Recordó que respecto de las inversiones, el delegado trabajador aludió a que se hacían en unos pocos instrumentos, instrumentos de empresas sobre los cuales se ejercía alguna influencia o eran conocidos. En el caso chileno, más del 40 por ciento de las inversiones en fondos de pensiones se hacen en instrumentos emitidos en el exterior, sin poder influir en los bonos del tesoro norteamericano donde están invertidos ni sobre las acciones de las grandes compañías del mundo. Su selección sólo está guiada por dos criterios: la mejor rentabilidad y la mayor seguridad de los fondos. Todos los instrumentos en los que invierten los fondos de pensiones están en una lista que autoriza la ley y la superintendencia de AFP. Respecto a algunos comentarios sobre cómo ha funcionado el sistema chileno, la representante gubernamental chilena dijo que la Presidenta de la República formó una comisión de expertos para analizar el sistema previsional que llegó a unas conclusiones, entre las cuales: 1) que el sistema de pensiones de capitalización de pensión individual ha funcionado adecuadamente durante 26 años; 2) que va a pagar pensiones parecidas al sueldo a todos los trabajadores que han cotizado regularmente; 3) que nunca ha habido fraude ni mal manejo de los fondos; 4) que han hecho una extraordinaria aportación al desarrollo económico del país. Por lo tanto, exhortó a no ideologizar un tema, y subrayó que es necesario dar una respuesta al problema de las pensiones. Consideró que dados los cambios demográficos, las respuestas que dan los sistemas de reparto o de beneficios definido no es la adecuada, responden mucho mejor los sistemas de capitalización. En cuanto al impacto que éstos pueden experimentar en una crisis económica, manifestó que es menor que el impacto que sufren aquellas personas a las que se prometió un beneficio definido y esa definición no se pudo cumplir por razones económicas de los Estados.

El miembro trabajador de Francia indicó que la Comisión de Expertos considera que el Gobierno no ha dado curso a las recomendaciones adoptadas por el Consejo de Administración desde 2000, las cuales preconizan: la administración del sistema de pensiones establecido en 1980 por instituciones sin fines de lucro; la participación de representantes de los asegurados en la gestión de dicho sistema, y la contribución de los empleadores en la financiación de las pensiones. Ahora bien, no se ha observado ningún progreso desde entonces. La memoria del Gobierno tampoco proporciona informaciones sobre la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Consejo de Administración en 2007, en el marco de la reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, por el Colegio de Profesores de Chile, pese a la enorme deuda histórica acumulada, que el Gobierno califica como reivindicación política. Subrayó también que el hecho de que el Consejo de Administración deje de lado los Convenios núms. 35 y 37 significa que ya no se pedirán memorias detalladas periódicamente, pero deja in-tacto el derecho de invocar las disposiciones en virtud de los artículos 24 y 26 de la Constitución o de formular comentarios destinados a la Comisión de Expertos en el marco de su actividad de control regular.

Los sistemas de pensiones de los cuales el chileno es el precursor no son sino cuentas de ahorro individuales, a las que no contribuyen los empleadores y sin derecho de supervisión de la gestión por parte de los asegurados, contrariamente a lo que estipula el Convenio. La crisis ha provocado una depreciación importante de los derechos adquiridos y hoy es preciso poner término a un sistema que sólo aprovecha al capital financiero en lugar de intentar salvarlo. Es urgente renovar profundamente los sistemas que no ofrecen ninguna garantía a largo plazo y que son fuente de exclusión social, sobre todo de los trabajadores mayores, los cuales suelen tener empleos precarios y mal remunerados. El Gobierno democrático debe considerar el problema en toda su magnitud, responder a las recomendaciones de los órganos de control y adoptar un

sistema de pensiones fundado en la solidaridad entre las generaciones, que no esté sometido al azar de la especulación financiera y que esté exento de deducciones desproporcionadas que pueden equivaler hasta un tercio de las cotizaciones pagadas. La pensión mínima de asistencia a los asalariados, tan discriminados, no constituye sino un primer paso, pero la caridad no puede sustituir a la solidaridad. Convendrá en consecuencia que el Gobierno proporcione una memoria detallada sobre la iniciativa de fines de 2008 presentada al Senado con vistas a encontrar soluciones a la crisis financiera. El orador concluyó indicando que el sistema de declaración de las deducciones efectuadas sobre los salarios sin pago efectivo de las mismas a la seguridad social es insostenible y que las explicaciones sucintas del Gobierno a este respecto son confusas y poco convincentes.

La representante gubernamental de Chile manifestó que su Gobierno no tiene la convicción de que la reforma previsional se pueda evaluar tan tempranamente. Precisó además que la reforma aludida es parte de un proceso que contó con la asesoría de la OIT. Presentó sus excusas por no entregar toda la información que se pide sobre la implementación de la citada reforma y señaló que gran parte de dicha información se encuentra en las páginas Internet de los Ministerios de Hacienda, Trabajo y Previsión Social, y del Parlamento. Su Gobierno no ha hecho llegar aún la información a la Oficina sobre la reforma porque todavía no se ha cumplido el plazo establecido para la presentación de la memoria correspondiente.

Los miembros trabajadores tomaron nota de las iniciativas y de los proyectos del gobierno encaminados a desbloquear, al menos parcialmente, los expedientes sin tramitar desde hace tanto tiempo. A partir de ahora, el Gobierno debería proporcionar a su debido tiempo toda la información necesaria sobre la evolución de los regímenes de pensión en vigor, tanto privados como públicos; explicar cuándo y cómo piensa poner en práctica las recomendaciones formuladas por el Consejo de Administración; precisar la forma en la que piensa preservar las pensiones que se asienten sobre pilares poco sólidos; y proporcionar una información detallada sobre los resultados de las deliberaciones que están teniendo lugar sobre la denominada «deuda histórica» que el Estado ha contraído respecto a los profesores. Se congratularon del hecho de que el Gobierno desee facilitar dichas informaciones y confiaron en que las transmita, a más tardar, antes de la próxima reunión de la Comisión de Expertos. Los miembros trabajadores concluyeron subrayando que el Convenio núm. 35 sigue en vigor para los países que lo han ratificado, y que las organizaciones de trabajadores y de empleadores que así lo deseen disponen del derecho de formular comentarios sobre su aplicación, así como de recurrir a los procedimientos previstos en los artículos 24 y 26 de la Constitución.

Los miembros empleadores dieron las gracias a la representante gubernamental por la información proporcionada e hicieron suya la declaración del miembro empleador de Chile. Tomaron nota en particular de las indicaciones del miembro trabajador de Francia, que coinciden en gran medida con lo planteado por los empleadores. Recordaron que ya no se alienta la ratificación de los convenios dejados de lado y que su publicación en los documentos, estudios o artículos de la Oficina debe interrumpirse. Dejar de lado significa que las memorias detalladas sobre la aplicación de esos convenios ha dejado de solicitarse. No obstante, ello deja intacto el derecho de invocar las disposiciones relativas a los mismos para presentar reclamaciones y quejas en virtud de los artículos 24 y 26 de la Constitución. Ello permite igualmente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores formular comentarios, de conformidad con los procedimientos habituales de supervisión, y a la Comisión de Expertos examinar dichos comentarios, solicitando, si procede, memorias detalladas en virtud del artículo 22 de la Constitución. Señalaron que el hecho de dejar de lado ciertos convenios no tiene consecuencias en el estatuto de los mismos en los sistemas jurídicos de los Estados Miembros que los han ratificado. Si bien la Conferencia puede examinar casos relativos a la aplicación de los convenios dejados de lado, la acción a seguir es limitada. Por lo tanto pidieron al Gobierno que haga llegar una memoria detallada a este respecto para su examen durante la próxima reunión de la Comisión de Expertos y haga cuanto esté a su alcance por resolver la situación.

Conclusiones La Comisión tomó nota de la declaración de la representante gubernamental y del debate que tuvo lugar a continuación. La Comisión observó que el debate sobre este caso evidencia la preocupación acerca de la viabilidad del sistema privado de pensiones establecido en virtud del decreto-ley núm. 3500 de 1980 en las condiciones de la actual crisis financiera y económica, así como acerca del hecho de que durante muchos años el Gobierno parece haber ignorado las recomendaciones para reformar este sistema sobre la base de los principios establecidos por el Consejo de Administración en 2000, en el informe del Comité creado para examinar la reclamación presentada por los sindicatos chilenos de trabajadores de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT. Según las recomendaciones formuladas por el Consejo de Administración, la Comisión de Expertos señaló que el sistema chileno de pensiones basado en la capitalización de ahorros individuales administrados por fondos privados de pensiones (AFP) se organizó sin tener en cuenta los principios de solidaridad, participación en los riesgos y financiación colectiva que constituyen la esencia de la seguridad social, junto con los principios de administración transparente, responsable y democrática del sistema de pensiones por parte de organizaciones sin fines de lucro, y con la participación de los representantes de las personas aseguradas. La Comisión de Expertos señaló en el Estudio general de este año que estos principios son el sostén de todas las normas en materia de seguridad social y de la asistencia técnica de la OIT y ofrecen las mejores garantías de viabilidad financiera y de desarrollo sostenible de la seguridad social; su inobservancia, por el contrario, expone a quienes participan en regímenes privados a mayores riesgos financieros, al tiempo que se eliminan las garantías del Estado. A la Comisión le complace saber, por la intervención oral de la representante del Gobierno, que en estos últimos años el Gobierno ha estado colaborando estrechamente con el departamento técnico de la OIT para reformar el sistema chileno de pensiones partiendo de estos principios, lo que finalmente ha llevado al establecimiento en 2008 de una pensión básica de solidaridad de carácter público mediante la ley núm. 20255 sobre la reforma de las pensiones. La representante gubernamental afirmó que en 2012 habría cerca de 1.200.000 personas que podrán acogerse a la nueva pensión mínima de solidaridad o a un complemento de la pensión privada, lo que sirve de red de seguridad para quienes carecen de una pensión privada o de otro tipo que les permita vivir.

En vista de la importancia de los cambios aportados por la ley núm. 20255 al sistema chileno de pensiones, la Comisión invitó al Gobierno a que proporcione una memoria detallada sobre la aplicación del Convenio para que la Comisión de Expertos la examine en su próxima reunión de noviembre-diciembre de 2009. No obstante, aunque se felicitó por el establecimiento de un pilar público de solidaridad en el sistema de pensiones chileno, la Comisión no puede pasar por alto que no se han introducido cambios importantes en el sistema privado de pensiones establecido por el decreto-ley 3500 de 1980. Teniendo en cuenta la gravedad de la situación, la Comisión instó al Gobierno a que continúe reformando el sistema de acuerdo con las recomendaciones formuladas por el Consejo de Administración en 2000 y a que incluya en su memoria información sobre las medidas adoptadas para proteger el sistema privado de pensiones de la crisis financiera. La Comisión tomó nota además de las detalladas explicaciones formuladas oralmente por la representante gubernamental respecto a las medidas adoptadas para dar efecto a las recomendaciones de la comisión establecida para examinar la reclamación presentada por el Colegio de Profesores de Chile AG en virtud del artículo 24 de la Constitución, así como el pago de la denominada «deuda histórica» de la seguridad social generada como consecuencia de la falta de pago de la totalidad del salario de conformidad con el decreto-ley núm. 3551, de 1981, a casi 80.000 maestros, así como las observaciones formuladas por el Círculo de oficiales de policía en retiro, alegando la pérdida de los derechos adquiridos sobre sus pensiones por el personal penitenciario. La Comisión recordó que estas cuestiones se remontan ya a hace algunos años, sin que, al parecer, el Gobierno haya aportado todavía soluciones concretas a las mismas. Al tiempo que expresó su preocupación por que el Gobierno no haya facilitado anteriormente en sus memorias

ninguna información al respecto, la Comisión entendió de la intervención de la representante gubernamental que el Gobierno se propone ofrecer información detallada de carácter técnico y jurídico a la Secretaría. Así pues, confía en que dicha información se pondrá a disposición de la Comisión de Expertos junto con la memoria detallada del Gobierno.