

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	CHILE
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la mejora de las pensiones en Chile
▪ Número de CT:	CH-T1279
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Alaimo, Veronica (SCL/LMK) Líder del Equipo; Tapia Troncoso, Waldo Andres (SCL/LMK) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Cecilia Siccha (SCL/LMK); Chaverri-Suarez, Alonso J. (LEG/SGO); Ekaterina Cuellar Khmelevskaia (SCL/LMK); Gomez Reino, Juan Luis (IFD/FMM); Gonzalez Herrera, Beatriz Maria (SCL/LMK); Gonzalez, Jorge Luis (VPC/FMP); Kaplan, David Scott (SCL/LMK); La Rosa, Analía (VPC/FMP); Reyes Aburto, Francys Britania (CSC/CCH); Robles Alzamora, Paola A. (CSC/CCH); Valente Alarcon Abarca (SCL/LMK)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	11 Feb 2022.
▪ Beneficiario:	República de Chile, a través del Ministerio de Hacienda
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social(W2E)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$150,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Mayo 2022
▪ Tipos de consultores:	Firma consultora y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CCH-Representación Chile
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No.
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí.
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 Chile fue pionero en la adopción de un sistema de pensiones de cuentas individuales administradas por el sector privado en 1981, seguido más adelante por otros países de la región. Esto permitió generar mayores niveles de ahorro y flujos de recursos que llegaron al mercado de capitales, impulsando la inversión y el crecimiento económico. Se estima que entre 1981-2001, el crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) de Chile fue 0,5 puntos porcentuales mayor a lo que hubiera sido sin el ahorro generado por los fondos de pensiones (*The Economist*, 2016). Sin embargo, la realidad del sistema pensional de Chile no resultó como se esperaba: solo el 60% de la población mayor de 65 años tiene acceso a una pensión contributiva y el monto de dicha pensión ronda en promedio el 40% del ingreso de cotización (frente a expectativas del 70%), debido a: (i) el desempeño del mercado laboral, con un 30% de trabajadores en la informalidad y una densidad de cotización promedio cercana al 65%; (ii) la mayor expectativa de vida, llegando en la actualidad a 77/82 años para hombres/mujeres (10 años más con respecto a lo observado en 1980); y (iii) la

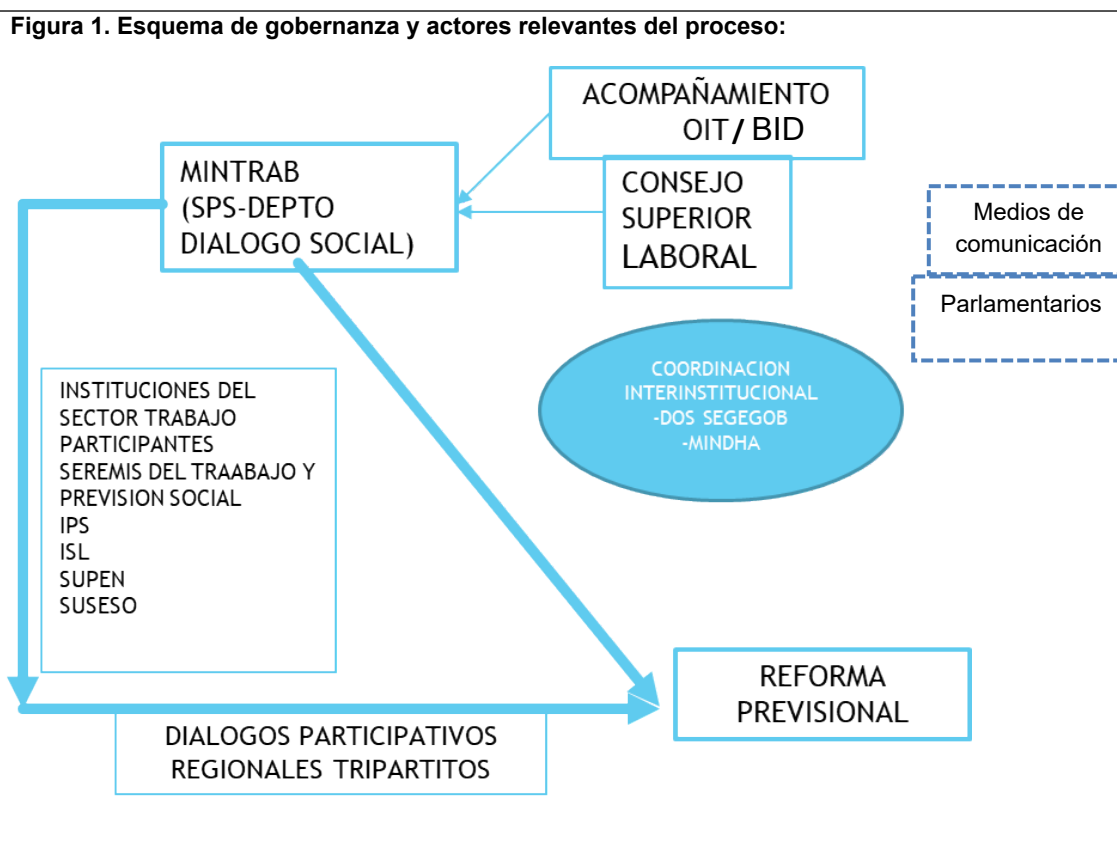
tendencia estructural descendente de las tasas reales de interés. Por ello, en 2008 se realizó una reforma que permitió ampliar la cobertura de del pilar solidario de 0,6 a 1,8 millones de personas entre 2008-2021. Sin embargo, el sistema pensional continúa generando un considerable descontento en la población, pues se estima que el 80% de las pensiones son inferiores al salario mínimo y el 44% está por debajo del umbral de pobreza. En efecto, un estudio del Centro de Estudios Públicos muestra que el 65% de chilenos considera que el gobierno debe concentrar sus esfuerzos en solucionar los problemas del sector pensional.

- 2.2 La pandemia global generada por el COVID-19 tuvo un impacto considerable en el empleo y los ingresos. En ese contexto, se aprobó el acceso parcial temprano a los fondos de pensiones. En total, se aprobaron tres retiros previsionales, cada uno por el 10% del ahorro obligatorio acumulado en las cuentas individuales. Esto llevó a que cerca del 90% de los afiliados retiraran parte de su ahorro previsional, por un monto total equivalente US\$ 52 millones (al 1 de abril de 2022). Preocupa que alrededor del 36% de los afiliados quedaran sin saldo en sus cuentas¹, sin que exista una seguridad de cómo estos afiliados van a financiar sus gastos en la vejez. En 2022, se aprobó la creación de una Pensión Garantizada Universal (PGU) de \$185.000/mes, monto superior a los \$176.100 del anterior Pensión Básica Solidaria (PBS), para los adultos mayores de 65 años que no se encuentren en el 10% más rico de ese grupo etario.
- 2.3 Todo ello resalta la importancia de avanzar en la discusión de opciones de política que permitan al sistema de pensiones, independientemente de su esquema (contribución definida, beneficio definido o mixto), adaptarse a la dinámica del mercado laboral y los cambios demográficos, logrando superar los desafíos estructurales relacionados con cobertura (apoyo en la vejez para la mayoría de la población), suficiencia (que el monto de la pensión permita una vida digna en esa etapa de la vida) y sostenibilidad (que los beneficios de la pensión puedan financiarse tanto en el presente como en el futuro).
- 2.4 Es importante mencionar que no existe una única receta que logre solucionar inmediatamente, y sin ajustes en el futuro, todos los problemas que actualmente tiene el sistema pensional chileno. Diversos paquetes de reformas ofrecen dilemas de política pública a lo largo del espectro de la suficiencia, cobertura y sostenibilidad. Por lo tanto, un plan pragmático de reforma de pensiones debe considerar un proceso de ajustes, el cual deberá contar con:(i) un objetivo de hacia dónde se quiere llegar; y (ii) una hoja de ruta intertemporalmente consistente para llegar a ese objetivo, el cual debe ser sostenible tanto a nivel social como fiscal, y logrado con una amplia aprobación de la sociedad chilena. En este frente, también es importante mencionar que, independiente del tipo de sistema pensional ningún esquema va a funcionar bien si los trabajadores solo contribuyen de manera interrumpida en su vida laboral.
- 2.5 En el contexto en que la nueva administración de Gobierno 2022-2025 quiere instalar una reforma al sistema de pensiones del país, es que está contemplado un proceso de Diálogo Social, a través del cual se generen espacios de participación tripartitos que transversalmente permitan recoger las inquietudes respecto del actual sistema y, a su vez, permita obtener propuestas para mejorarlo.
- 2.6 **Diálogo Social.** Según lo define la Organización Internacional del Trabajo ([OIT](#)), el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas entre representantes

¹ Las personas que agotaron su saldo resultan ser en una mayor proporción mujeres (57% vs. el 43% de hombres) y tener menos de 35 años (60%).

de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales. Un diálogo social es tripartito cuando el gobierno interviene como parte oficial en el diálogo. El principal objetivo del diálogo social es la promoción del consenso y de la implicación democrática de los principales actores en el mundo del trabajo. Las estructuras y los procesos del diálogo social que resulten exitosos tienen la ventaja de solucionar importantes temas económicos y sociales, alentar el buen gobierno, mejorar la paz y la estabilidad social y laboral, así como de impulsar el progreso económico.

- 2.7 **Diálogo Social participativo, regional y tripartito para la definición de principios de un nuevo sistema de seguridad social en Chile.** El objetivo de este Diálogo es concordar/validar el cuerpo de principios sobre los que se elaborará una propuesta de fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social. Estos principios son: universalidad, solidaridad, igualdad, participación y transparencia; y darán estructura a la agenda de cada jornada de diálogo. Con el fin de orientar este diálogo, la Subsecretaría de Previsión Social (SPS) dependiente del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MINTRAB) de Chile ha elaborado una metodología que se basa no sólo en el diálogo tripartito sino también en un diálogo territorial, que recoja las miradas de los ciudadanos en todas las regiones del país. Al estándar basal del diálogo social sugerido por la OIT (trabajadores, empleadores y gobierno), se suma a otros actores sociales: pensionados, academia, medios sociales y organizaciones de base e industria.



- 2.8 Se propone un esquema de gobernanza (Figura 1) bajo el liderazgo de la SPS del MINTRAB, con el acompañamiento del Consejo Superior Laboral y el acompañamiento técnico de la OIT y del Banco. Se conformará un equipo de trabajo con las instituciones del sector trabajo en todo el país (Secretaría Regional Ministerial (Seremi) del trabajo y Previsión Social, el Instituto de Previsión Social (IPS), el Instituto de Seguridad Laboral (ISL), la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) y la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO)). Este equipo llevará la metodología a los territorios. Se espera llegar a realizar 22 encuentros de Diálogo Tripartito Regional, los cuales tendrán dos jornadas cada uno, generando 44 actividades totales. Cada diálogo regional tendrá como máximo la participación de 100 personas en grupos de trabajo de máximo 15 personas cada uno, considerando paridad. La primera sesión será una jornada de naturaleza más informativa y de preparación para el levantamiento de la información que poblará el informe de salida. La segunda jornada será más deliberativa y debe entregar un producto final que será publicado y difundido. Parte del éxito de este trabajo dependerá de un buen proceso de sistematización de las conclusiones a las que se llegue en cada jornada y en la difusión que se haga de las mismas al resto de la sociedad, para construir consensos que permitan avanzar hacia un sistema de pensiones con institucionalidad de mediano y largo plazo.
- 2.9 **El objetivo de esta cooperación técnica (CT)**, es apoyar los esfuerzos del Gobierno de Chile para mejorar el funcionamiento de su sistema de pensiones. Más específicamente, la CT financiará estudios sectoriales, diagnósticos institucionales, evaluación de experiencias internacionales, encuestas de opinión pública, consultas técnicas y diálogos sectoriales tripartitos con el fin de apoyar opciones de reforma que permitan construir consensos políticos y sociales. Los objetivos específicos son: (i) contribuir con insumos técnicos al diseño de la propuesta de reforma de la seguridad social; y (ii) contribuir al proceso de Diálogo Social que liderarán conjuntamente el MINTRAB.
- 2.10 **Alineación estratégica.** La operación está alineada con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2024 (AB-3190-2) a través del desafío de Inclusión social e igualdad, al promover mejoras en el acceso y calidad de servicios de seguridad social. También está alineada con los temas transversales de: (i) Igualdad de Género, al promover un Diálogo Social con paridad de género y reformas que amplíen la cobertura de la seguridad social a las mujeres; (ii) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, al promover a través del diálogo social la construcción de mecanismos para comunicaciones más interactivas entre el gobierno y los ciudadanos. Asimismo, la operación está alineada con la Estrategia de País con Chile 2019 2022 (GN-2946), específicamente con el objetivo estratégico de “incrementar las pensiones de forma sostenible”. La operación también es consistente con: (i) Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-12) que destaca la necesidad de aumentar la cobertura de la seguridad social para reducir el riesgo de pobreza en la vejez; (ii) el Marco Sectorial de Género y Diversidad (GN-2800-8), al incorporar la perspectiva de género en la reforma; y (iii) Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), al promover propuestas que tengan en cuenta la sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica. Asimismo, se alinea con la Visión 2025 del Banco (GN-3025-5), al promover el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social. Finalmente, se alinea con el Fondo OC-SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social (W2E) (GN-2819-14), en su área prioritaria 5 “Desarrollo social inclusivo” al buscar soluciones al desafío de Exclusión Social y Desigualdad; para ello, la CT apoya la inversión en capital humano a lo largo del ciclo de vida, especialmente para evitar la pobreza en la vejez, a través

de insumos técnicos que guiarán al Gobierno en su propuesta de reforma a la seguridad social en Chile.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente I: Apoyo al diseño de opciones de fortalecimiento previsional (US\$10.000).** Este componente contribuirá a la realización de un estudio que utilizará el modelo actuarial desarrollado por la Red de Pensiones de América Latina y el Caribe (Red PLAC) del BID (ATN/OC-16485-RG) para cuantificar indicadores claves del sistema de pensiones (tasa de reemplazo, otros), de acuerdo con los parámetros del sistema de pensiones actual y posibles alternativas de mejora en términos de cobertura, sostenibilidad y suficiencia.
- 3.2 **Componente II: Diálogo Social para la generación de consensos sobre el fortalecimiento del sistema (US\$140.000).** Este componente apoyará al Gobierno de Chile con insumos técnicos para que éste pueda avanzar en la construcción de consensos políticos y sociales en torno a las opciones de política, a partir de los resultados que surjan del proceso de Diálogo Social participativo, regional y tripartito. Se financiará: (i) la contratación de una firma consultora que realizará la sistematización de las jornadas de diálogo en las 16 regiones del país. Se espera que el proceso de sistematización haga una interpretación de los procesos de diálogo, desde la experiencia de cada jornada, identificando los principales cambios que se dieron a lo largo del proceso y por qué se dieron; (ii) una campaña comunicacional en medios que permita al Gobierno de Chile informar a la ciudadanía sobre los resultados que vayan surgiendo del Diálogo Social; y (iii) servicios de logística para la realización de las jornadas.
- 3.3 **Resultados esperados.** El resultado esperado es el logro de consensos para avanzar hacia una propuesta de fortalecimiento del sistema de pensiones en Chile.

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente I: Apoyo al diseño de opciones de fortalecimiento previsional.		US\$10.000	US\$10.000
Estudio	Cuantificación indicadores clave (tasa de reemplazo, otros), de acuerdo con los parámetros del sistema de pensiones actual y posibles alternativas de mejora.	US\$10.000	US\$10.000
Componente II: Diálogo Social para la generación de consensos sobre el fortalecimiento del sistema.		US\$140.000	US\$140.000
Sistematización	Sistematización de las jornadas de diálogo en las 16 regiones del país.	US\$75.000	US\$75.000
Campañas de comunicación	Comunicación del Gobierno de Chile a la ciudadanía sobre avances del Diálogo Social.	US\$40.000	US\$40.000
Servicios de Logística	Apoyo a la realización de las jornadas (catering y otros).	US\$25.000	US\$25.000
Total		US\$150.000	US\$150.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 Esta CT será ejecutada por el Banco, por la División de Mercados Laborales, quien tiene diálogo directo con el Ministerio de Hacienda, así como con agencias asociadas con el sistema de pensiones y demás instituciones gubernamentales, como la Dirección de Presupuestos (DIPRES), el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y la Superintendencia de Pensiones.
- 4.2 La ejecución de la CT a cargo del Banco se justifica por al menos dos razones:
(i) Capacidad institucional, vinculada al conocimiento y la experiencia de la División de Mercados Laborales (LMK) en acompañar técnicamente procesos de reforma de pensiones. Actualmente LMK se encuentra apoyando procesos de reforma en Colombia, Uruguay, México, Paraguay, entre otros países, lo que refuerza la importancia de esta CT y de tener al Banco como ejecutor, para garantizar que las lecciones aprendidas se compartan y utilicen en Chile y en otros países.
(ii) Restricciones de procedimiento, ya que los tiempos planteados por el Gobierno de Chile para impulsar la reforma son muy acotados, y cuenta con recursos humanos limitados para liderar los procesos de contratación necesarios.
- 4.3 La ejecución por parte del BID incluirá: (i) coordinar la implementación del proyecto; (ii) llevar a cabo los procesos de contratación de los servicios de consultoría; y (iii) supervisar las actividades a realizar por las firmas consultoras y consultores individuales y la implementación de los eventos.
- 4.4 **Adquisiciones.** Las adquisiciones a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.
- 4.5 **Contrataciones directas.** Se contratará a la empresa “Diseño de Servicios SPA” ([UNIT](#)) para apoyar al Gobierno de Chile en el proceso de sistematización del Diálogo Social, así como en la construcción de documentos finales (escritos y en formato presentación) para su posterior difusión a diversas audiencias. En el marco de la política GN-2765 (Sección A.4.1.3), esta es una contratación directa (CD) porque: (i) es un trabajo menor (valor de contrato de hasta US\$75,000 o menos); y (ii) su capacidad técnica y su experiencia en trabajos previos similares, algunos de ellos para el Banco, y se destacan, entre otros: UNIT cuenta con un equipo de amplia trayectoria en el sector público, experiencia que les permite entender y gestionar la complejidad política propia de la interacción entre personas -ya sean desde el Estado, sector privado o sociedad civil- para generar valor público, y han liderado consultorías similares, como por ejemplo los “Diálogos Multisectoriales del programa de Campamentos, vinculado a la operación 5313/OC-CH y la CT ATN/AC-18754-CH, ATN/OC-18753-CH), o los Laboratorios de Economía creativa realizados para el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio de Chile, que implicó siete procesos de diálogos en torno a temas culturales y que tuvieron como producto reportes de cada diálogo.
- 4.6 También se contratará a la empresa “Cybercenter S.A.” ([CyberCenter](#)) para apoyar al Gobierno de Chile a informar a la sociedad sobre el Diálogo Social a través de una campaña de comunicación digital que incluya la producción piezas digitales y frases de radio a nombre de la Secretaría de Previsión Social del MINTRAB. En el marco de

la política GN-2765 (Sección A.4.1.3), esta es una contratación directa (CD) porque: (i) es un trabajo menor (valor de contrato de hasta US\$40,000 o menos); y (ii) su capacidad técnica y su experiencia en trabajos previos similares, se destacan, entre otros: Cybercenter cuenta con más de 21 años de experiencia en el mercado, y ha realizado la estrategia, creatividad, diseño, implementación de campañas para distintas instituciones de gobierno, incluido el MINTRAB con su campaña de Pilar Solidario (del sistema de pensiones) y campaña de difusión de la Ley de Honorarios; además, ha realizado campañas para el Ministerio de Salud, para dar a conocer las residencias sanitarias durante la pandemia por COVID-19, entre otras.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Los riesgos asociados a la ejecución de la CT son bajos, dado que principalmente financiará consultorías y asistencia técnica para apoyar el proceso de fortalecimiento de los sistemas de pensiones liderado por el Gobierno de Chile. Asimismo, el Banco tiene mucha experiencia implementando actividades como las propuestas en esta CT.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 El proyecto no contempla excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de proyectos de inversión con estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, está excluida del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - CH-T1279](#)

[Matriz de Resultados - CH-T1279](#)

[Términos de Referencia - CH-T1279](#)

[Plan de Adquisiciones - CH-T1279](#)