

N 90/2485

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL  
SUBSECRETARIA DE PREVISION SOCIAL

mmg .

SANTIAGO, 16 AGO 1990

DE : SUBSECRETARIO DE PREVISION SOCIAL

A : SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

De acuerdo a lo solicitado por su Excelencia, adjunto Informe sobre Jubilación Anticipada por Trabajos Pesados o en Ambientes Tóxicos.

Saluda atentamente a S.E.,



MARTIN MANTEROLA URZUA  
Subsecretario de Previsión Social

INCL : lo indicado.

I N F O R M E

JUBILACION ANTICIPADA: EXAMEN Y PROPOSICIONES

1. INTRODUCCION.

Después de la reinstauración de la Democracia en el país, tal como se esperaba, el gobierno del Presidente don Patricio Aylwin ha tomado conocimiento de diferentes planteamientos de las organizaciones sociales existentes en el país. En el ámbito de la Seguridad Social, una de dichas propuestas, planteada por la Central Unitaria de Trabajadores, es la de rebajar la edad de jubilación de 65 años para los hombres a 60 años de edad y de 60 a 55 años de edad en el caso de las mujeres.

Por ello, la Subsecretaría de Previsión Social ha creído necesario hacer un breve análisis que sirva de marco a la discusión de este tema.

2. LEGISLACION VIGENTE.

En Diciembre de 1978 se dictó el D.L. 2.448, publicado en el Diario Oficial del 9 de Febrero del año 1979. Por medio de este Decreto Ley se suprimieron en nuestro país las jubilaciones por años de servicio y se fijó como edad mínima para jubilar, en forma uniforme, la de 65 años para el hombre y 60 años para la mujer.

El mismo Decreto Ley reguló la situación de las personas que estaban afectas a regímenes previsionales que exigían treinta o más años de imposiciones o tiempo computable para obtener pensión de antigüedad y que a la fecha de vigencia del mismo tenían un cierto número de años de imposiciones o de tiempo computable que les habrían permitido adquirir el derecho a alguna pensión por antigüedad dentro del plazo máximo de 8 años.

Así, por ejemplo, aquellos imponentes de la Caja Nacional de Empleados Públicos, de la Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional, de la Caja de Empleados Municipales de Valparaíso que tenían 22 o 23 años de imposiciones o de tiempo computable a la vigencia del Decreto Ley 2.448, debían enterar 34 años de imposiciones o de tiempo computable y tener 62 años los hombres y 58 años las mujeres para obtener pensión; aquellos imponentes que tenían 24 o 25 años de imposiciones o de tiempo computable a esa fecha, debían enterar 33 y tener 59 años de edad los hombres y 57 las mujeres para obtener pensión y así sucesivamente. Las personas que tenían a dicha fecha 30 años de imposiciones o de tiempo computable en regímenes que otorgaban pensión por antigüedad con ese tiempo de servicios mantuvieron su derecho.

Lo mismo se planteó para aquellos regímenes de previsión que permitían pensiones por 35 años o más de imposiciones o de tiempo computable para esos efectos (Caja de Previsión de Empleados Particulares), para aquellos que permitían a las mujeres obtener pensión de antigüedad con treinta años de servicios computables, de los cuales veinticinco debían ser efectivamente trabajados (mujeres afectas al régimen previsional de los empleados particulares), etc.

Por su parte, el Nuevo Sistema de Seguridad Social impuesto en Chile con la dictación del D.L. Nº 3.500 de 1980, caracterizado por ser un sistema de capitalización individual administrado por entes privados (AFP), otorga a los afiliados al sistema pensión de vejez, pensión de invalidez y pensiones de sobrevivencia. La pensión de vejez es un derecho para los afiliados que hayan cumplido 65 años de edad los hombres y 60 las mujeres, sin exigencias de ningún otro tipo y sin perjuicio de las normas sobre pensión anticipada contemplada en el sistema. Ello en consonancia, como se ve con las normativas antes expuestas.

#### 2.1. Pensiones Anticipadas en el Nuevo Sistema

De conformidad con el art. 68 del D.L. Nº 3.500 los afiliados al NUevo Sistema pueden pensionarse antes de cumplir las edades requeridas siempre que, acogándose a algunas de las modalidades de pensión

(Renta Vitalicia Inmediata, Renta Vitalicia Diferida o Retiro Programado), cumplan con los siguientes requisitos: a) Obtener una pensión igual o superior al 50% del promedio de las remuneraciones imponibles percibidas y rentas declaradas de los últimos diez años anteriores al mes en que se acoge el afiliado a pensión de vejez. Para el calculo respectivo se dividen estas remuneraciones imponibles y rentas declaradas de los últimos diez años anteriores al mes en que se acoge el afiliado a pensión de vejez por 120. Las remuneraciones imponibles percibidas y rentas declaradas deberán estar debidamente actualizadas; b) Obtener una pensión igual o superior al 110% de la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado (la que debe ser equivalente a la pensión mínima a que se refieren los incisos primero y segundo del art. 26 de la ley Nº 15.386).

De acuerdo a lo expuesto, se puede apreciar la existencia de una norma general en el nuevo sistema de pensiones que permite a los afiliados, con los requisitos exigidos por la ley, pensionarse anticipadamente

El mecanismo de pensión anticipada existente puede ser mas flexible o restringido con solo modificar los requisitos señalados para su procedencia y sin dificultades financieras de fondo para la recepción de este beneficio. De este modo, si se desea dar la posibilidad a los afiliados, sin un mayor costo para el Estado, de mayor libertad para pensionarse anticipadamente, bastaría, por ej. con rebajar o eliminar el requisito actualmente exigido de obtener una pensión igual o superior al 50% del promedio de las remuneraciones imponibles percibidas o rentas declaradas de conformidad a lo antes expresado (Art.63 del D.L. 3.500) y establecer que sólo podría efectuarse bajo la modalidad de renta vitalicia inmediata. Por el contrario, si se desea restringir y/o desestimular la pensión anticipada, bastaría con elevar dicho promedio o aumentar el porcentaje en lo relativo al requerimiento de la pensión exigida en la letra b) del art. 68 del D.L. Nº 3.500, al que ya se hizo referencia.

## 2.2. Pensión Anticipada para Trabajadores que Desempeñan Trabajos Pesados o en Ambientes Tóxicos.

En el último tiempo diversas organizaciones de trabajadores han mostrado preocupación especial en lo que respecta a obtener pensiones anticipadas para aquellos trabajadores que desempeñan trabajos pesados o en ambientes tóxicos. Fundamentalmente han planteado rebajar la edad exigida para ello o establecer un sistema de abono de años de acuerdo al tiempo desempeñado en esas actividades.

La legislación previsional del antiguo sistema contempla un tratamiento especial para los trabajadores del régimen de pensiones del ex Servicio de Seguro Social que realizan trabajos denominados pesados, los que son definidos por reglamento, que consiste en disminuir un año por cada cinco años, que el asegurado hubiere realizado trabajos pesados, siempre que al otorgarse la pensión tenga un mínimo de imposiciones efectuadas. La disminución no puede ser superior, por regla general, a cinco años. La Ley 15.183 consagró una excepción para los asegurados que realicen los trabajos pesados en actividades mineras y de fundición, quienes pueden disminuir dos años por cada cinco en que hubieren trabajado en dichas faenas, hasta un máximo de diez años.

Dicho tratamiento no es universal, sino que sólo para los imponentes del ex Servicio de Seguro Social. Sin embargo, la Ley 17.487, en su art. único, extendió dicho derecho a los obreros que hubieren pasado a ser imponentes de la Caja de Previsión de Empleados Particulares u otra institución de previsión social.

Por otra parte, en el régimen de pensiones de empleados particulares, la ley concedió un beneficio especial para los imponentes con años de servicio prestados en turnos de noche y para los operadores cinematográficos, que permite reducir la edad para jubilar por vejez (65 años los hombres y 60 años las mujeres) en un año por cada cinco años de servicios en estas labores, con un máximo descontable de cinco años (art. 29 de la Ley 10.475).

Por último, en el régimen de pensiones de empleados públicos y periodistas, se establecen consideraciones del mismo tenor para los imponentes de la Sección Periodistas de la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas que hubieren realizado durante veinte o más años de servicios un trabajo nocturno o en atmósferas viciadas por emanaciones gaseosas tóxicas.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde largo tiempo ha formulado recomendaciones sobre disminución de edad para jubilar para aquellas personas que han realizado trabajos pesados, peligrosos o insalubres. En este sentido, países con una avanzada legislación social (Suecia, Suiza, Francia) y otros latinoamericanos (Venezuela y Uruguay) han suscrito el Convenio 128 en que se establece una reducción de edad para acceder a pensión de vejez a quienes realizan estos trabajos.

La doctrina y la legislación comparada, como se vé, reconoce la existencia de una situación especial para los efectos previsionales de quienes desempeñan trabajos pesados o en ambientes tóxicos.

### 3. ANALISIS SOBRE POSIBLES MODIFICACIONES RELATIVAS A LA ANTICIPACION DE PENSIONES.

El principio con que abordamos el tema es el de otorgar a los afiliados al Nuevo Sistema Previsional la mayor libertad posible de elección para determinar en que momento se retirarán de la vida activa, lo que les permitiría una mejor adaptación a la situación de empleo existente y evitaría los graves problemas que se producen con el desempleo de trabajadores de edades avanzadas.

Como se sabe, la esperanza de vida de los chilenos, como en el resto del mundo, ha aumentado. Lo cual significa que la probabilidad de alcanzar la edad de jubilación sea hoy mucho mayor y que la esperanza de vida a la edad de la jubilación se haya prolongado, especialmente para las mujeres. Ello bien podría movernos a sostener que la edad requerida para pensio-narse por vejez debería aplazarse y no anticiparse. Sin embargo, una medida de esta naturaleza desde el punto de vista político es impensable y obviamente produciría un enorme desequilibrio en los mercados de trabajo al menos durante el primer tiempo.

Por ello, creemos que la mayor libertad posible de elección para determinar el momento del retiro de la vida activa, unida a incentivos para permanecer en actividad (a mayor cotización mejor pensión), podría ser la mejor forma de abordar el tema.

En este mismo orden de ideas debe tratarse el tema de anticipación de pensiones para trabajadores que realizan labores que pueden calificarse como pesadas o en ambientes tóxicos.

En efecto, a juicio de esta Subsecretaría, la dictación de normas especiales que regulen la situación de los trabajadores que realizan labores pesadas o en ambientes tóxicos debe darse en el contexto de la normativa general del D.L. Nº 3.500, de 1980. Lo contrario importaría establecer una legislación especial para cierto grupo de trabajadores, rompiendo el esquema de uniformidad de la actual legislación previsional.

El punto de partida de las demandas de las organizaciones sindicales consiste en considerar en el nuevo sistema previsional, contenido en el Decreto Ley Nº 3.500, disposiciones semejantes a las que establecen rebajas de edad para los imponentes del ex Servicio de Seguro Social.

Desde luego ello enfrenta la dificultad de tener que definir lo que debe entenderse por trabajos pesados, establecer su ámbito, lo que de por si es complejo, tanto mas hoy en día por la dinámica del proceso productivo, la introducción de nuevas tecnologías y la realización de nuevos tipos de faenas.

El informe final de la Comisión que estudió esta materia durante el gobierno anterior, concluyó en que serían beneficiarios de la normativa en estudio aquellos trabajadores que hubieren realizado durante su vida laboral trabajos físicos que exigen un mayor consumo de oxígeno. Esta definición resulta vaga y poco esclarecedora. La falta de una definición precisa por otra parte, fue justamente el elemento que determinó que la legislación del antiguo sistema sólo entregara orientaciones para establecer, mediante procedimientos ad-hoc, si se estaba o no frente a un trabajo pesado.

Ahora bien, tomando a falta de otro el concepto anterior, es decir, aceptando por trabajo pesado aquel que demanda un mayor consumo de oxígeno, y cambios notorios en el metabolismo, que producen un excesivo deterioro funcional del organismo, sería necesario establecer con precisión las labores determinadas y específicas que podrían calificarse de trabajos pesados en la industria nacional, si se desea fijar en la ley las actividades que se van a considerar pesadas.

Otra alternativa sería la de estudiar caso a caso por medio de una Comisión Especial creada al efecto.

Considerando lo antes expuesto en el sentido de tratar el tema en el contexto del nuevo sistema de pensiones, creemos que ambos planteamientos son insatisfactorios.

Desde luego, aceptando esta premisa, deberíamos concluir en que si se quiere asegurar la pensión anticipada de los afiliados que realizan trabajos pesados, sin perjuicio de las consideraciones hechas en relación a la flexibilización de normas que permitan una mayor libertad para el afiliado en lo relativo al abandono de la vida activa (bajo el supuesto de que cada cual elige su previsión y que ello no implica un mayor gasto para el Estado), necesariamente debe plantearse el tema sobre la base de una sobrecotización que sirva de abono a la anticipación de la pensión. Esta sobrecotización, a nuestro entender, debería ser de cargo del trabajador y del empleador.

Cabe señalar que ello debería ser acompañado de medidas avanzadas de higiene, seguridad industrial, y prevención de riesgos profesionales, lo que representaría un adelanto importante dirigido a mejorar condiciones en el desarrollo de trabajos calificados como pesados y tóxicos.

El mecanismo de la negociación colectiva constituye una vía susceptible de ser estimulada, a fin de lograr convenios de financiamiento dirigidos a objetivos previsionales.

#### 4. ALTERNATIVAS POSIBLES DE SOLUCION SOBRE LA MATERIA.

4.1. Flexibilizar en general las actuales normas de jubilación anticipada en el D.L. 3.500. Para estos efectos, si se deseara establecer una política de mayor libertad en lo relativo al retiro del trabajador de la vida activa, para que ello no constituyera un costo para el Estado, debiera mantenerse la exigencia establecida en la letra b) del art. 68 del D.L. 3.500 de 1980 y podría rebajarse el requisito establecido en la letra a) de ese mismo artículo a un porcentaje menor.

4.2. Permitir la jubilación anticipada en el nuevo sistema previsional a los trabajadores que desempeñan trabajos pesados, estableciendo normas especiales sobre la base de cotizaciones adicionales que posibilitarían disminuir hasta por diez años las edades exigidas para obtener pensión por vejez por la realización de estos trabajos. Estas cotizaciones podrían ser de cargo del trabajador y del empleador por partes iguales. Para el evento que no se estableciera una política de flexibilización respecto a las normas generales de acuerdo a lo expresado en la letra a) de este número, sería posible eliminar la exigencia de que la pensión alcance al menos el 50% del promedio de las remuneraciones de los últimos diez años para este caso.

4.3. Para el caso de aquellos trabajadores que estando afiliados al nuevo sistema se encuentren en situación de jubilar en el régimen antiguo, podrían considerarse las siguientes alternativas:

a) Posibilitar el retorno de los afiliados del nuevo sistema que se encuentren en situación de jubilar en el antiguo sistema a éste, permitiendo su desafiliación del nuevo sistema y circunscribiendo esta desafiliación sólo a los casos referidos. Tiene como defecto el abrir expectativas en relación al retorno al antiguo sistema.

b) Establecer un aporte especial y único de las empresas del Estado en que existan trabajadores que desempeñen trabajos pesados y que estén afiliados al nuevo sistema que les permita jubilar anticipadamente en conformidad a las normas actualmente en vigencia. Tiene el defecto de ser discriminatorio.

c) Establecer un aporte estatal para todos los casos que estén en las situaciones indicadas anteriormente. El costo de esta proposición podría resultar excesivamente oneroso para el Estado.

En todo caso, debemos hacer presente que para el objeto de diseñar una política previsional coherente, el tema de los trabajos pesados o en ambientes tóxicos, debe tratarse de una forma general y no en relación a situaciones particulares.