

ACERCA DEL NUEVO PROCESO DE REFORMA DE PENSIONES EN CHILE

Un aporte desde el mundo del trabajo

NO+
AFP

Correo:
coordinadoranacionalnomasafp
@gmail.com

www.coordinadoranomasafp.cl

Como es bien sabido, la transformación radical del régimen previsional fue decretada bajo dictadura mediante el D.L. 3.500 en el año 1980, cuyo propósito fundamental era imponer a los y las trabajadoras un esquema basado en la “capitalización individual” y la “contribución definida”. Ello implicó la renuncia del Estado a proveer este servicio clave de la Seguridad Social, transfiriendo su gestión a sociedades anónimas (AFP). Desde entonces, las pensiones valen de acuerdo con el ahorro que cada asalariado haya realizado a lo largo de su vida laboral y a su capitalización en los mercados financieros. A partir de entonces el Estado liberó a los empresarios de cualquier aporte al nuevo sistema.

Este “experimento pensional”, que recae exclusivamente en el “ahorro forzoso” de los y las trabajadoras, ha chocado desde los inicios con la realidad, requiriendo de reiteradas reformas gubernamentales para sostenerlo (“perfeccionarlo”, dirán algunos). Pero ellas no han sido suficientemente efectivas, así lo demuestra la larga crisis que viene sufriendo la capitalización individual y que necesita reformarse de manera profunda para continuar sobreviviendo. No es una tarea fácil, el panorama de las pensiones es dramático y los diagnósticos son muy disímiles. Ya fracasaron dos gobiernos en esta tarea, ahora estamos en el tercer intento. Estas notas están orientadas a facilitar la comprensión de este proceso desde el punto de vista de las y los trabajadores.

A. ANTECEDENTES Y CONTENIDOS DEL PROYECTO DE REFORMA DEL GOBIERNO DE GABRIEL BORIC

Las discusiones de los últimos 10 años acerca de reformar el sistema de pensiones han estado empantanadas ante la existencia de posiciones liberales aparentemente contrapuestas. Por un lado, encontramos a quienes están atrincherados en la defensa de las soluciones ideales (la capitalización individual) impuestas en 1980 y que todavía confían en realizar ciertos cambios a la realidad para acercarnos a esa ficción. Desde otra perspectiva, están quienes a partir de los mismos resultados de la capitalización individual -pensiones paupérrimas- postulan algunos cambios en orden a corregir este “mercado imperfecto” con la ayuda estatal.

- Fue precisamente esta segunda postura (liberal “progresista”) la que sirvió para respaldar la publicitada reforma a las pensiones realizada en 2008 por la presidenta Michelle Bachelet. Sin embargo, dado lo acotado de la reforma que no logró eliminar las discriminaciones hacia las mujeres - estableció beneficios a los 65 años- y se concentró en “asistir mínimamente” (desde una lógica de “Estado subsidiario”) a los excluidos y discriminados del mercado de las pensiones, no pudo sostenerse por mucho tiempo. La capitalización individual, con pequeños retoques, continuaba produciendo pensiones paupérrimas de forma masiva, la realidad comenzaba a superar a la ficción. Así lo entendieron los afiliados al sistema, quienes comenzaron a expresar su descontento en las calles, dando lugar al Movimiento NO+AFP impulsado por nuestra Coordinadora Nacional de Trabajadoras y Trabajadores. Desde el año 2016 emergieron gigantescas manifestaciones populares cuya demanda central de poner fin a las AFP alcanzó mayor amplitud en la revuelta social de octubre de 2019.

- Con estos antecedentes, no debería extrañar que la propuesta electoral de Gabriel Boric prometiera una transformación radical del sistema de pensiones. Más bien, llama la atención su vuelco a la “política real” y su alianza con el “liberalismo progresista” defendido por los partidos de la Concertación, a quienes incorporó al gobierno. Este vuelco fue justificado por las derrotas, tanto en las elecciones parlamentarias como en el plebiscito constitucional. En otras palabras, atrás quedó la propuesta basada en la desmercantilización de los derechos sociales y desprivatización de las pensiones para presentar en noviembre del año 2022, un proyecto que mantenía la capitalización individual, aumentándola en un 0,5% de cargo de los trabajadores, junto a un papel más activo del Estado que permitiría mejorar las pensiones para los actuales y futuros jubilados, con especial énfasis en las mujeres.

Esos objetivos podrían alcanzarse a través de tres mecanismos:

- Aumento de la Pensión Garantizada Universal (PGU), la cual se financiaría con recursos públicos a través de la Reforma Tributaria.
- El otorgamiento de una nueva pensión del seguro social, financiada por los empleador
- Disminución de las comisiones y mejoramientos de la rentabilidad obtenida en el componente de capitalización individual. Esto supone la “división de la industria”.

El rechazo del proyecto por parte del Congreso significó un duro revés para el gobierno, ya que la PGU quedó sin el financiamiento esperado. Ya en el Senado, se acordó en la mesa de trabajo comenzar por los temas más simples para enseguida avanzar a los más complejos. Al no haber acuerdos sobre estos últimos, los senadores decidieron conformar una “mesa técnica”.

B. LOS DILEMAS DE LAS NEGOCIACIONES DE LA REFORMA

Desde los inicios, las negociaciones operan en un terreno fangoso, localizándose en la esfera legislativa, altamente cuestionada por la ciudadanía. Además, en el Senado se enfrentan fuerzas con distinto peso político, siendo la derecha opositora la predominante. Aunque ambas comparten el propósito de seguir fortaleciendo la capitalización individual (el Pilar Obligatorio), las diferencias estarían ubicadas en cómo visualizan la “estructura del mercado” de pensiones (mercado perfecto v/s mercado imperfecto) y, por consiguiente, en la naturaleza del papel estatal (subsidiario o interventor activo). Las “mesas técnicas” poco pueden hacer en aportar a dilucidar estos dilemas, están comprometidas con el sistema.

- La visión dogmática de un mercado perfecto de las pensiones, compartida por los partidos de oposición, conduce inevitablemente a una postura intransigente en el proceso negociador. Cualquier política de intervención estatal introduce “barreras” al libre desempeño de los mercados que son inaceptables para la derecha. Expresión de esta soberbia es el establecimiento de una “línea roja” por los negociadores del bloque opositor (el 6% adicional va exclusivamente a las cuentas individuales). Con ello se pretende no solo ampliar la capitalización individual, sino al mismo tiempo, cerrar la puerta al financiamiento de las medidas propuestas por el oficialismo para mejorar las pensiones (seguro social y PGU).
- La derecha insiste que ese mejoramiento no pasa por el intervencionismo estatal, sino por fortalecer el mercado de las pensiones: expandir la capitalización individual, aumentar la edad de jubilación, reducir las lagunas, combatir la informalidad y promover rentabilidades más altas con incentivos apropiados para una mayor competencia.

- En este escenario aparentemente irreconciliable, la Comisión de Trabajo del Senado delegó a una “comisión técnica” la tarea de ayudar a destrabar las negociaciones. Tras dos meses de esfuerzos, sus resultados dados a conocer el 8 de julio no son del todo satisfactorios; pues no hubo consenso sobre la distribución del 6% adicional, principal nudo del debate entre los negociadores.
- Pero sí hubo avances en otras materias, comenzando por ratificar el acuerdo previo de aumentar la cotización en 6% con cargo al empleador. Otros acuerdos fueron crear un seguro de lagunas, un tránsito desde multifondos a fondos generacionales y aumentar la competencia vía licitación de los actuales afiliados. Además, la instancia se manifestó en contra de universalizar y aumentar la PGU, así como de separar la “industria”.

C. ¿PUEDE DESTRABARSE LA NEGOCIACIÓN?

Muchos esperaban que la “comisión técnica” pudiera contribuir en despejar las negociaciones, pero mostró no estar preparada teóricamente para consensuar un acuerdo sobre el tema más relevante: la distribución del 6% adicional. Las diferencias entre los tecnócratas vienen repitiéndose desde la llamada Comisión Bravo. En esa ocasión, las dos grandes visiones en disputa terminaron virtualmente empatadas a la hora de votar las resoluciones (2015). Para peor, tampoco hubo reforma de pensiones (segundo mandato de Bachelet). Desde entonces, las “comisiones de expertos” han tendido a devaluarse.

En estas condiciones, la única vía para superar este impasse pareciera ser la aparición de alguna grieta política en uno de los dos bloques en disputa, rompiendo así la homogeneidad mostrada hasta ahora. Para avanzar en ese camino, el gobierno debe mantener la iniciativa a sabiendas que no tiene mayoría en el Senado, y para ello debe presentar una nueva propuesta.

- El pasado miércoles 31 de julio vencía el plazo que había puesto el Ejecutivo para que se votara la idea de legislar, pero la derecha se opuso una vez más. Pero, a última hora el ministro de Hacienda, Mario Marcel, motu proprio, presentó ante la Comisión del Trabajo del Senado un documento que incluye una nueva fórmula para distribuir el 6% aportado por el empleador que sorprendió a algunos de la derecha, y puso la primera semana de agosto como plazo para que se votara la idea de legislar la reforma; propósito anhelado por el oficialismo desde hace meses.
- En la nueva propuesta del 6% aportado por el empleador, Mario Marcel reconoce un 5% a cuenta individual que se distribuye de la siguiente manera: 3% directo a capitalización que administrarán las AFP; 2% que operará como “préstamo” -durante los primeros 20 años- de las cotizaciones del empleador para que el Estado mejore las pensiones actuales (parecido a un bono de reconocimiento) y, solo el 1% restante iría destinado para compensar la mayor esperanza de vida de las mujeres (brecha de género).
- Por lo visto, el oficialismo busca la aceptación mayoritaria a su propuesta de distribución del 6%, pero insiste en la división de la industria y en asignarle un rol más activo al Estado que no generan consenso, incluso en las filas más liberales del oficialismo. La interrogante que ronda en las negociaciones es, hasta dónde el gobierno continuará cediendo, poco o nada queda de su proyecto original; mientras, la oposición continúa aferrada a no traspasar sus propias “líneas rojas” y cuenta con el apoyo de los resultados de la “comisión técnica” para ello. En opinión de algunos interesados se estaría cerca de destrabar las negociaciones, puesto que Mario Marcel ha entregado prácticamente todo, pero aún muy lejos de reformar el sistema de pensiones.

D. LAS PERSPECTIVAS INCIERTAS PARA ALCANZAR UN ACUERDO

Lo que ocurra durante agosto será decisivo para el futuro de las conversaciones en el Senado. La pretensión del ministro Marcel, asumiendo ahora abiertamente el liderazgo del bloque oficialista en las negociaciones, desplazando al Ministerio del Trabajo, es que el documento presentado recientemente sirva como marco para la discusión en particular del proyecto de reforma.

- Que la negociación pueda destrabarse no significa alcanzar ciertos acuerdos definitivos sobre pensiones, pero ambos requieren la aparición de grietas políticas. Una condición básica para lograr un acuerdo exige reunir la fuerza (de gobierno y parte de la oposición) que alcance el quórum suficiente para que el proyecto sea aprobado. De ser así, generaría costos políticos en general y habría que evaluar cómo se distribuyen (entre quienes aprueban y quienes desaprueban). De todas formas, el peligro que se corre es caer en una reforma que no reforma y que, en pocos años, nuevamente tendrá a millones exigiendo respuestas y ahí, en ese momento, quienes aprueben un desaguado como este, serán interpelados a rendir cuentas.
- Teniendo presente la experiencia vivida con la reforma a las pensiones en el año 2008, que al poco tiempo comenzó a mostrar su insuficiencia, debería preocuparnos en este nuevo intento, la sostenibilidad en el largo plazo de la reforma. No es permitido caer en la reforma por la reforma, sin considerar si ella da respuesta o no a la dramática crisis que viven las pensiones en Chile. Por las aproximaciones dominantes de la reforma, pareciera que vamos ineludiblemente hacia una reforma muy desdibujada con respecto a sus objetivos iniciales.

Una aproximación integral, que contemple las articulaciones que presenta el actual proceso de reforma de las pensiones con el proceso de acumulación financiarizado (mercado de capitales y mercado de trabajo) y el régimen político que lo sustenta, nos ayudaría a comprender mejor las condiciones de los debates actuales y los límites que encontraría una eventual reforma decidida desde las alturas.

EN RESUMEN

Después de 20 meses de arduo debate, resulta incomprensible que una propuesta inicial (nov. 2022) que contemplaba un 6% a un seguro social para mejorar a los actuales pensionados y compensar las brechas de género, hoy, con una fracción menor, 3%, se puedan obtener los mismos resultados.

Existen al menos dos cuestiones preocupantes, que tanto el "documento marco" de Marcel, como los comentarios de las AFP coinciden y, que son atentatorios a los intereses de los afiliados. Primero, el que se aumenta sin ninguna justificación la contribución con cargo a las y los trabajadores en un 0,5%, pasando de un 10% a un 10,5%, ello implica transferir anualmente de cargo de los salarios más de 470 millones de dólares al mercado de capitales y, segundo, la insistencia de presionar por la vía de los hechos, para que las mujeres se pensionen a los 65 años y no a los 60 años como ocurre hoy en día.

En efecto, la propuesta del gobierno persiste en que los beneficios de la PGU y todo otro mejoramiento como, por ejemplo, la corrección de la brecha de género se hará solamente cuando la mujer cumpla los 65 años, esto se suma al planteamiento de las AFP en orden a modificar la edad de retiro de las mujeres con lo cual hay plena coincidencia entre el Ejecutivo y las AFP.

Además, si no hay división de la industria las comisiones no bajarán, por tanto, el aumento de contribución de cargo del trabajador del 0,5% que plantea el gobierno no se justifica. Sobre este punto hay silencio del oficialismo y de la derecha.

En definitiva, nos preocupa hasta dónde puede seguir cediendo el oficialismo, sobre todo con el actual liderazgo de Marcel. Por ejemplo, en cuanto a la distribución del 6%, ¿Estará dispuesto a aceptar un 4-1-1- o un 5-1? En su lógica de fortalecer el mercado de capitales, podría terminar aceptando una de esas combinaciones, lo que sería en realidad una verdadera derrota para el mundo del trabajo.

Por otro lado, llama la atención la insistencia de mantener el pilar esencial del modelo de cuentas individuales, ya que continuar bajo esa lógica es prorrogar la crisis social y financiera que tarde o temprano deberá asumir el Estado.

Incluso, la situación futura puede ser peor; un mayor aporte a las AFP no es garantía de mejores pensiones, debido a la caída de las rentabilidades de los fondos y a sus negativas proyecciones. Según datos de la propia Superintendencia de Pensiones, un punto menos de rentabilidad en veinticinco años puede significar un 20% menos de pensión. Es muy probable, entonces, que quienes se pensionen en los próximos 20 ó 25 años, no logren mejores pensiones que las actuales a pesar de aumentar en un 40% ó 50% las contribuciones.

Rentabilidad real anual del valor cuota fondo C por década (1981-2024)

Período	Rentabilidad real anualizada
Años 1981 - 1990	12,04%
Década 1990	9,93%
Década 2000	5,72%
Década 2010	4,80%
Década 2020	-0,89%
Años 1981 - 2024	6,94%

NOTA: la rentabilidad real se refiere a la rentabilidad por sobre la variación de la UF. Para el año 1981, el cálculo considera la rentabilidad del periodo julio-diciembre, mientras que para el año 2024 la rentabilidad anualizada se calcula considerando el periodo enero-abril.

A la caída de las rentabilidades hay que agregar la densidad promedio de las contribuciones, actualmente para hombres se halla en 24 años, mientras que para las mujeres en solo 17 años. Ambas variables influyen en la tasa de reemplazo que logran las personas al momento de pensionarse. Quienes se jubilaron el año pasado y que cotizaron entre 35 a 40 años obtuvieron una "tasa de reemplazo" promedio de 32,6% y, en el caso de las mujeres fue de 24%.

Acomodar la realidad a los modelos matemáticos ejemplificados por Marcel, así como lo sostienen los defensores de la capitalización individual, chocarán inexorablemente con la triste realidad que viven y padecen millones de trabajadores. El aumento del empleo informal, la sostenida incorporación tecnológica (Inteligencia Artificial) en diversas áreas de la economía destruyen fuerza de trabajo creciente y, se agravan en un país cuya matriz principal es el sector servicios, de allí, que resulte un contrasentido persistir en fortalecer un modelo que no está concebido para pagar buenas pensiones, un modelo que no está concebido para Chile. Es un contrasentido entonces sostener que hay que aumentar el ahorro, cuando el empleo formal no crece y los salarios se hallan deprimidos.

Es urgente una reforma de pensiones, pero no cualquier reforma.

Por de pronto, se necesita resolver la urgencia que requieren miles de compatriotas. De allí, que insistir en una reforma como la que se debate en el Congreso es un profundo error, y por tanto **proponemos, transitoriamente:**

- Una Ley Corta de iniciativa presidencial, que se remita a lo sustantivo y permita que sea el Congreso quien la vote, ya sea para aprobarla o para rechazarla. Es el único camino que observamos para enfrentar una materia que millones demandamos y que no es tolerable seguir prorrogando.

- Aumentar la PGU a \$250 mil haciéndola universal. Este monto debiese ser el piso mínimo de las pensiones, propendiendo a que su monto gradualmente alcance el valor del ingreso mínimo.
- Entregar la PGU a las mujeres a los 60 años.
- Compensar la brecha de género, igualando las pensiones de las mujeres con los hombres.
- Entregar el beneficio de 0,1 UF por año cotizado.

Para su financiamiento, proponemos:

- Los primeros tres años financiar con endeudamiento (préstamo) del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP).
- A partir del cuarto año con los recursos obtenidos del pacto fiscal (1,5% del PIB en régimen), más la mayor recaudación por control de evasión (1,8% del PIB), permitiría hacer frente a financiar estos beneficios y saldar la deuda con el FRP.

La discusión sobre una reforma estructural puede debatirse en otra oportunidad abordando sin prejuicios los verdaderos problemas que el sistema arrastra por 43 años que se explican por la crisis de las cuentas individuales.

Avanzar hacia un sistema solidario exige un mayor compromiso de parte del Estado.

Al momento de finalizar este documento, nos enteramos del protocolo presentado por la ministra Jara en la Comisión del Trabajo del Senado, comprometiéndose a despachar en enero de 2025 el proyecto del Senado. Este es un pacto del gobierno con una comisión, por lo cual nada puede aventurarse sobre los contenidos de esa reforma, mucho menos de los resultados que se alcancen de la misma, pero, lo alarmante, es que se abre la posibilidad en ese protocolo de modificar unilateralmente la edad de jubilación de las mujeres, tal cual lo solicitan las AFP, situación que de concretarse sería extremadamente grave.