

## La Reforma Previsional: Promesas y Concreciones<sup>?</sup>

Ricardo Hormazábal

### 1. Introducción

En este artículo se mencionan las propuestas contenidas en el programa presidencial de actual Presidenta de la República, los principales objetivos de la Reforma enviada al Congreso Nacional y se analizan logros y carencias al finalizar la discusión parlamentaria el 16 de enero de este año. El autor concluye que la Presidenta cumplió con lo prometido en su programa, que las normas propuestas constituyen un gran paso para garantizar una vejez más digna a los sectores de más bajos ingresos, pero que mantiene los parámetros diseñados por José Piñera que impuso el sistema de AFP en 1981, que consideran que el sistema previsional no tiene un rol redistributivo y que el Estado debe garantizar pensiones mínimas a los más pobres y dejar a las Fuerzas Armadas en el sistema antiguo. Asimismo, para el autor, son escasos los cambios al sistema de AFP que beneficien a los trabajadores afiliados y no se enfrentaron los graves problemas de falta de participación de los afiliados, concentración del poder económico, las indebidas influencias políticas, las negativas influencias en la libertad de prensa y la carencia de recursos para desarrollar zonas del país más deprimidas. En este ámbito, el autor señala que la responsabilidad principal radica en los partidos que apoyan al Gobierno por haber entregado a la candidata presidencial un proyecto de programa que no respetó, en algunos casos concretos, los acuerdos partidarios internos sobre esta materia y por no haber ejercido una real influencia en las decisiones gubernamentales. Respecto a la oposición de derecha, considera que ha seguido alineada con un sistema injusto y ha ejercido una férrea defensa de intereses de grandes grupos económicos.

La Organización Internacional del Trabajo y Seguridad Social (OIT) en la Conferencia del año 2001, declaró que los regímenes de Seguridad Social “deberían administrarse de forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores sociales”. Ratificó la participación eficaz y con un papel importante de dichos interlocutores en el desarrollo de políticas y en los órganos bipartitos (trabajadores y empleadores) o tripartitos (los anteriores más el

---

<sup>?</sup> Mayores antecedentes sobre este tema se encuentran en Hormazábal (2007).

gobierno) de gestión de la seguridad social. Identificó la mejora del gobierno y la administración de la seguridad social como temas prioritarios en la investigación, reuniones de expertos y cooperación técnica. Por último, recomendó el diálogo social de los tres sectores con el fin de generar consenso social y voluntad política para actuar, especialmente cuando se debata una reforma del sistema.

## **2. Las promesas del programa de la Presidenta Bachelet**

El programa contenía una evaluación crítica del sistema de AFP:

“Cuando en 1980 se estableció el sistema..., se prometió que resolvería tres problemas fundamentales del sistema antiguo: el bajo valor de las pensiones, la baja cobertura de los trabajadores independientes y el desfinanciamiento del sistema. La evidencia disponible hoy indica que esas promesas no se han cumplido”.

El propio impulsor de las AFP sostenía: “Para mucha gente el DL 2448 de Febrero del 79 recogió todo lo que una reforma previsional podía contener en materia de metas y soluciones. Cristalizaba de la mejor manera las aspiraciones reformistas de Jorge Prat, Jorge Alessandri o Eduardo Frei M”, ya que se basaba en principios de equidad, requisitos comunes para jubilar y reajutable por ley”. De acuerdo a este personero, Ministro del Trabajo cuando se dictó el DL 2448, “solo faltaba racionalizar un poco la administración de las cajas” para que se subsanaran todas las dificultades. Él mismo autor agregó:” Para un amplio sector de opinión, dentro y fuera del Gobierno de Pinochet, la Reforma debía llegar hasta ahí” (Piñera, 1991: 60-61). De este modo, en 1981, impusieron el sistema de capitalización individual para favorecer el control económico y político de los grupos empresariales y para pagarles su lealtad al régimen dictatorial.

En cuanto a la incapacidad del sistema de AFP para resolver “tres problemas fundamentales del sistema antiguo: el bajo valor de las pensiones, la baja cobertura de los trabajadores independientes y el desfinanciamiento del sistema” el diagnóstico está confirmado por estudios nacionales e internacionales. En efecto, el programa argumentaba que “la cobertura del sistema previsional no ha aumentado y que, de seguir las cosas como están, la mayoría de los trabajadores afiliados sólo podrá obtener una pensión mínima o inferior a ella por no haber reunido los requisitos de cotizaciones”. También destacaba que los compromisos fiscales por bonos de

reconocimiento y garantía estatal a las pensiones mínimas han sido muy superiores a los originalmente estimados, (alrededor del 5% del PIB, Banco Mundial, Documento de 14 de abril de 2006) y denunciaba que los parámetros claves sobre los que se apoya el sistema de AFP amenazan con profundizar las brechas entre trabajadores pobres y ricos, y hombres y mujeres, al momento de jubilar.

A pesar de ello, el programa sostenía que para corregir estas fallas “no se requiere reemplazar el sistema previsional, pero sí reformarlo”, También la Presidenta Bachelet enfatizó: “debemos ser claros: esta vez sí tendremos una reforma de verdad, guiada por los intereses de los beneficiarios del sistema, no por los de sus administradores. La reforma del sistema de pensiones buscará mejorar el sistema de capitalización individual, no reemplazarlo. Sin embargo, esta vez no serán las AFP las que definirán las reformas que hay que hacer.”

Lamentablemente, estas buenas intenciones no se plasmaron en el proyecto, ya que con la sola excepción de la licitación de cartera de afiliados, todas las demás medidas fueron respaldadas por la Asociación Gremial de AFP. Incluso más, lograron que el Gobierno recogiera íntegra una indicación de los partidos de derecha para liberarlas del pago de IVA en los contratos de subcontratación, lo que puede ser denunciado como una norma contraria a la Constitución. Las AFP se ahorrarían cerca de 6 millones de dólares anuales por este concepto, sin que estén obligadas a traspasar ese menor costo a los afiliados.

La Presidenta prometió también que no quería una “reforma diseñada sigilosamente en una oficina pública” sino que debía ser una reforma ciudadana, capaz de incorporar los aportes de diversos sectores. Creó una Comisión de expertos, excluyendo a los representantes de los trabajadores, tal como lo indicó en su programa, el que recibió los antecedentes, testimonios y propuestas aportados por diversos actores. El mensaje enviado al Congreso Nacional reconoce que éste se inspira, sustancialmente, en las propuestas de la referida Comisión

El 15 de diciembre de 2006, se envió a la Cámara de Diputados el mensaje N° 558-354, con el que inició la discusión del proyecto de ley que perfecciona el sistema previsional y cuya discusión parlamentaria acaba de terminar el Miércoles 16 de enero de este año. El marco global del proyecto y sus principales objetivos se consignan a continuación:

1.- Estructura y consolida un pilar solidario del sistema con los estándares mínimos que la sociedad le garantiza a sus miembros menos afortunados.

2.-Reduce las discriminaciones que el sistema genera en contra de las mujeres y los trabajadores de menores ingresos, representadas por una relación entre pensión y remuneración proporcionalmente menor a la que obtienen otros trabajadores.

3.-Disminuir los costos de administración y las comisiones que cobran las AFP, aumentar la competencia en el sistema y elevar la rentabilidad de los fondos, sin comprometer sus niveles de riesgo.

4.- Propone medidas para aumentar la regularidad y densidad de las cotizaciones, incorporar a los trabajadores independientes y reducir drásticamente las lagunas previsionales de los trabajadores activos, en especial de las mujeres y los jóvenes.

5.- Asegurar la sustentabilidad financiera de la reforma del sistema de pensiones.

El proyecto aprobado por el Congreso Nacional alcanzó los siguientes objetivos:

1. Crea un Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) a partir del 1 de Julio de 2008, financiado con recursos públicos.

El proyecto primitivo representaba un gasto fiscal de alrededor de US\$ 944 millones y con los cambios introducidos se elevó a una cifra cerca de los US\$ 1.543,2 millones (El Mercurio, 16/01/08)

? Beneficiará a las personas que no logren ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna. Estas personas serán beneficiarias de una Pensión Básica Solidaria (PBS) con un valor inicial de \$ 60.000 a partir del 1 de julio de 2008, y que se incrementará a \$ 75.000 el 1 de julio de 2009.

? Para quienes hayan cotizado, existirá un Aporte Previsional Solidario (APS) que permitirá aumentar sus ingresos a quienes tengan pensiones hasta \$ 60.000 en 2008, \$70.000 el 2009, \$120.000 el 20010, hasta \$ 150.000 el 2011, y a partir de 2012, \$255 mil.

? En los primeros años, las pensiones solidarias se concentrarán en los pensionados pertenecientes al 40 % de la población más pobre, es decir, la que dispone de un ingreso per cápita de hasta \$ 85.000 mensuales, a la fecha. Este porcentaje se elevará al 45%, el 2010, al 50%, en 2011 al 55% y en 2012 al 60% de la población.

? El año 2010 se estima que existirán más de 800 mil beneficiarios del SPS y en el año 2012 los beneficiarios llegarán a una cifra cercana a 1,5 millones de personas.

## 2. Trabajadoras mujeres

Serán las principales beneficiarias, ya que se estima que más de un 60% de este tipo de pensiones serán percibidas por ellas. Además, se otorgará un bono por cada hijo nacido vivo, equivalente al 10% de 18 salarios mínimos y se establecerá la separación por género del seguro de invalidez y sobrevivencia, con lo que se busca mejorar las pensiones de las mujeres. Este Bono, según informa la Senadora Soledad Alvear en La Nación del 18 de enero de 2008 alcanzará a los \$260.000 por niño.

## 3. Trabajadores independientes

Se iguala su situación de derechos y obligaciones de cotización respecto de los trabajadores dependientes, pero con un plazo de 3 años para incorporarse. También tendrán acceso a todos los beneficios del SPS, a la Asignación Familiar, a la Ley de Accidentes del Trabajo y podrán afiliarse a las Cajas de Compensación.

## 4. Trabajadores jóvenes

Serán subsidiadas las primeras 24 cotizaciones de los trabajadores entre 18 y 35 años que perciban ingresos inferiores a 1,5 veces el salario mínimo. Los aportes serán de dos tipos:

4A.-Un subsidio a la contratación, equivalente a un 50% de la cotización de un salario mínimo y

B.- un aporte directo a la cuenta de capitalización individual por el mismo monto. El subsidio entrará en vigencia 6 meses después de publicada la ley, estimándose que beneficiará a cerca de 300 mil trabajadores jóvenes en 2009.

Estas medidas son muy relevantes para aumentar la protección social de los sectores más pobres de la población, pero existen muy pocas medidas para favorecer los legítimos intereses de la clase media y manteniendo, cuando no reforzando, elementos muy injustos del sistema de AFP.

5. Mayor competencia y menores costos en el sistema de AFP:

A.-Licitación de los nuevos afiliados. Esto significa que los nuevos trabajadores serán asignados, por hasta 24 meses, a la AFP que ofrezca la menor comisión en la licitación, lo que se estima disminuirá el valor de las comisiones cobradas por las Administradoras. Se pretende con esto que las AFP compitan por captar una masa cercana a los 400.000 afiliados los que deberían mantenerse por dos años como clientes cautivos , a menos que puedan probar, que esa AFP es menos rentable que otras. Si bien es cierto la información oficial existe, es evidente que no es fácil para un trabajador cumplir con estas exigencias, a menos que esté afiliado a organizaciones sindicales fuertes.

Esta medida fue la única objetada por la Asociación gremial de AFP, incluso con reparos de constitucionalidad, que fueron expresados también por los sectores políticos de derecha, pero como no afecta lo sustancial del negocio, aparentemente no concretarán sus advertencias de recurrir al Tribunal Constitucional. El Presidente de AFP Habitat declara en Estrategia del 18 de enero de 2008 que le parece bien que se haya dado buen término a la discusión de esta reforma y que haya concluido de manera razonable y positiva. . Al opinar sobre quienes son los favorecidos responde: “especialmente a los que van a ser beneficiados con el pilar solidario”, es decir los que no están en las AFP.

B.- Se eliminan las comisiones fijas por cotización, retiros y por transferencia de saldo. En la actualidad solo 3 de las AFP cobraban la comisión fija que era tremendamente

discriminatoria con los trabajadores de más bajos ingresos. Para enfrentar esta situación las AFP ya han implementado alzas en sus comisiones.

C.- Se independiza de las AFP la administración del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), realizándose una licitación de este seguro para todos los afiliados, independiente de la AFP en la que se encuentren y se establece como beneficiario al cónyuge hombre, aunque no esté inválido. Las AFP ya han declarado que esto encarecerá el costo del seguro en alrededor de un 30%, pero se aprobó un cambio positivo para los trabajadores, por cuanto este costo será asumido por los empleadores.

Un elemento negativo es el incentivo de la subcontratación de servicios por parte de las AFP (entre éstas la atención al público y administración de cuentas y de fondos), estableciéndose que el pago de IVA por estos servicios podrá ser utilizado como un crédito al impuesto de primera categoría. Esta disposición aparece como claramente discriminatoria para otros sectores, ya que consagra una de las escasas excepciones al IVA que existen en el país, lo que podría reclamarse ante el Tribunal Constitucional.

6. Se amplían las alternativas de inversión en Chile y en el exterior para obtener mayor rentabilidad de los fondos de pensiones.

Se flexibiliza el régimen de inversiones dejando sólo 5 límites establecidos por ley y se eleva el límite de inversión en el exterior hasta un 80%, a pesar que una ley reciente lo amplió a 45% y que las AFP sólo han invertido cerca del 34%. Llama la atención que pocos parlamentarios, entre ellos el Senador DC Mariano Ruiz Ezquide, hayan objetado esta disposición, que impide disponer de recursos frescos, de largo plazo y de tasas de interés razonables para las múltiples inversiones que el país requiere. El Banco Mundial (2006) ha observado que siendo Chile un país de los que requiere capital, sea un exportador de recursos en porcentajes similares a los de los países desarrollados. De los 111 mil millones de dólares que administran las AFP al mes de Diciembre de 2007(SAFP Panorama Previsional Diciembre 2007), cerca de 90 mil millones podrían ser invertidos en el exterior.

7. Fomento al Ahorro Previsional Voluntario (APV). Se crea un mecanismo de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, para que los ahorros realizados por los trabajadores sean complementados por sus respectivos empleadores.

Se mantiene el actual beneficio tributario al APV, pero además se crea un nuevo incentivo al ahorro previsional voluntario dirigido a la clase media, que beneficiará a quienes perciban rentas de hasta 1, 5 millones mensuales. Esta medida, que podría beneficiar a cerca de 250 mil personas, consiste en una bonificación equivalente al 15% del monto ahorrado voluntariamente por el trabajador.

8. Nueva Institucionalidad. La Reforma Previsional.

A.- crea el Instituto de Previsión Social (IPS), responsable de la administración del SPS, de los regímenes previsionales que administra el INP y de los Centros de Atención Previsional Integral. Estos Centros están destinados a prestar servicios de tramitación de beneficios del Pilar Solidario, así como garantizar la prestación de servicios esenciales de información del sistema de pensiones para todos los usuarios.

B.-También se fortalece una Superintendencia de Pensiones, con facultades fiscalizadoras para resguardar el correcto funcionamiento del sistema, incluida la posibilidad de designar un “inspector delegado” que resguarde la seguridad de los Fondos de Pensiones ante eventos que los pongan en riesgo.

9. Participación de los Usuarios: Se crea una Comisión de Usuarios integrada por pensionados, trabajadores, representantes de los organismo administradores del sistema y un académico –que la presidirá-, la que recogerá las evaluaciones que se efectúen respecto del sistema de pensiones.

En este rubro, el protocolo de acuerdo suscrito entre el Gobierno, la oposición de derecha y la mayoría de los partidos de la Concertación significó un retroceso respecto a lo acordado en el debate parlamentario, ya que allí se establecía una Comisión de Usuarios por cada AFP.



### 3. Conclusiones

A modo de conclusión, se puede afirmar que:

1.-La Presidenta Bachelet ha cumplido con una esencial promesa de campaña y más de un millón de chilenos pertenecientes al 60 % más pobre obtendrán una pensión solidaria que los ayudará a vivir un poco mejor;

2.-Los millones de afiliados a las AFP, más de 7 millones podrán esperar que el Estado subsidie las esmirriadas pensiones que entrega el sistema;

3.- Las mujeres y los jóvenes verán fuertemente superadas las discriminaciones existentes y percibirán mejores pensiones;

4.- Las AFP seguirán obteniendo ganancias espectaculares a costa de los recursos de los trabajadores ya que los costos no bajarán sustantivamente, incluso se podrán ver incrementados;

5.- Los grupos que controlan recursos de los trabajadores equivalentes a casi 4 veces el presupuesto nacional del 2008 seguirán usando la plata de los chilenos para incrementar su poder económico y político;

6.- Los políticos chilenos serán interpelados sobre estos temas, a pesar de las campañas de desinformación de los intereses creados y se verán obligados a ponerlos en las plataformas electorales programáticas de las próximas elecciones.

La creación del denominado Pilar Solidario es un paso gigantesco en la búsqueda de la justicia social en nuestro país y por ello la Presidenta Bachelet y los partidos que la apoyan pueden sentir que han cumplido con una de las grandes promesas hechas al país durante la campaña presidencial. Si bien es cierto lo afirmado por diversos parlamentarios de derecha en el debate, de que el proyecto legitimó el sistema impuesto en el período dictatorial, ya que los cambios hechos al sistema de AFP son menores, lo indudable es que la dictadura que ellos respaldaron, jamás implementó un pilar solidario de esta categoría. También es cierto que hoy sectores de la Concertación se han sumado a ellos, alejándose de las concepciones más aceptadas

en el mundo respecto a que estas políticas tienen que ver con una visión solidaria de la sociedad y que buscan favorecer el enfoque redistributivo. Este último carácter, es negado enfáticamente por los partidarios del sistema de AFP chileno, que lo conciben como una industria más, en la que los que tienen más pueden comprar los mejores productos y los que lo administran pueden obtener las mayores utilidades, sin preocupación mayor por el destino de los que podríamos denominar “consumidores de pensiones”. La redistribución, si se quiere abordar, se debería hacer mediante el sistema de impuestos, tal como lo dispone el proyecto. Esta posición, tan contraria a las clases medias y al ideal de Justicia Social, encuentra su fundamento intelectual en el pensamiento de Von Hayeck. En el libro *Derecho, legislación y libertad*, (2006) Capítulo IX –titulado “La «justicia social» o «distributiva»”– Von Hayek (2006) se refiere al abuso que se hace de la noción de “justicia social” y considera que los conceptos de justicia social o equidad “pueden convertirse en amenaza para otro conjunto de valores a los que una mayoría le otorga un valor importante. Para él, preservar el valor de la libertad individual, requiere demostrar que toda demanda de justicia social se funda en un concepto meramente vacío y carente de sentido.” Von Hayeck considera “absurdo atribuir el carácter de justos o injustos a los efectos de la distribución del ingreso, pues se trata de efectos naturales del mercado, “cuyos efectos no fueron propiciados ni previstos por nadie...” carece de sentido la aplicación del concepto de justicia, ya que en el ámbito del mercado libre, no se puede hacer responsable a ninguno de los agentes implicados por los resultados del libre juego económico. El sostiene, además, que hay que estar alerta a los intentos que ,basados en la justicia social, o de cualquier otro objetivo parecido, se imponga a la sociedad un modelo distributivo basado en la apreciación por parte de algún ente autoritario, dotado de la necesaria capacidad coercitiva” Son reiterados los intentos de los neoliberales de promover una identificación entre libertad y liberalismo económico y, por otra parte, tratar de desfigurar la idea de justicia social identificándola con el autoritarismo. “Los diversos gobiernos autoritarios y dictatoriales de hoy no han dejado de proclamar que la «justicia social» constituye su principal aspiración”.

Para pensadores democráticos de diferentes vertientes, cuya visión compartimos, el Estado tiene como misión esencial alcanzar la justicia social (Maritain, 1952) y por ello la contienda ideológica y política se mantendrá hasta derrotar esta visión tan contraria a la idea de una sociedad solidaria, con igualdad de oportunidades y responsable de tantas injusticias.

**BIBLIOGRAFÍA:**

Hormazábal, Ricardo (2007), "El Sistema de AFP Chileno. Una Visión Crítica", *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* 9 Junio: 109-142.

Maritan. Jacques, *El Hombre y el Estado*, Buenos Aires: Guillermo Kraft.

Piñera, José (1991), *El cascabel al gato*, Santiago: Zig-Zag.

Von Hayek, Friedrich (2006), *Derecho, Legislación y Libertad*, Madrid: Unión Editorial.