



¡No+AFP! Problemáticas estructurales del sistema de jubilación chileno

VERÓNICA SOTO PIMENTEL (FLACSO/CONICET)
30 DE SEPTIEMBRE DE 2016

Bajo la consigna de “No+AFP”, los días 24 de julio y 21 de agosto de 2016, se llevaron a cabo dos grandes e inéditas movilizaciones ciudadanas en reclamo por los problemas estructurales del Sistema Privado de Jubilación Chilena.

Un hecho puntual que desató estos auges de protesta: Ema Myriam Olate, ex funcionaria de Gendarmería y esposa del diputado socialista y actual Presidente de la Cámara de Diputados, Osvaldo Andrade, recibe como pensión \$5.000.000 de pesos chilenos

(U\$S 7.140 aprox.), en un contexto donde casi el 91% de los jubilados recibe menos de 150.000 pesos chilenos (U\$S 214 aprox.).¹

Este hecho, provocó que la ciudadanía sacara a la luz las problemáticas estructurales del Sistema Previsional chileno: un sistema que reproduce la desigualdad social del país, donde el 20% de la población más rica se apropia del 80% de las riquezas del país, y donde el Estado es garante de un modelo económico que genera exclusión y desigualdad.

Así, los chilenos y chilenas se acoplaban al petitorio de un conjunto de organizaciones sociales que, concertadas en la Coordinadora NO+AFP, proponen el tránsito hacia un Sistema de Público de Reparto con aportes tripartitos donde los trabajadores puedan mejorar sus pensiones actuales y futuras. Se trata de un cambio estructural y gradual, donde los ahorros de los trabajadores no serían “expropiados”, como se dice en los medios de comunicación, sino que éstos podrían optar por un beneficio definido, cuyo aporte faltante será financiado por el Estado. Beneficio, que constituiría el 65% del sueldo en el período laboral activo, en comparación con el 30% al que pueden acceder los trabajadores actualmente.²

Un poco de historia

Comenzaban los años '80 cuando, una vez culminada la primera fase de “acallamiento” de la subversión por la dictadura de Pinochet, el Ministro del Trabajo, José Piñera, y el Ministro de Hacienda, Sergio de Castro, le presentan al general la propuesta de reforma al Sistema de Pensiones: pasar de un Sistema de Reparto a un Sistema de Capitalización Individual y de administración privada.

El Sistema de Reparto vigente era uno de contribuciones no definidas y de beneficios definidos, financiado de manera tripartita con aportes obligatorios del trabajador, su

1. Fundación Sol. (18 de junio de 2015). Porcentaje de jubilados con pensiones menores a \$149.435. Datos SAFF. Recuperado de <http://www.fundacionsol.cl/graficos/porcentaje-de-jubilados-con-pensiones-menores-a-149-435/>

2. Entrevistas a Luis Mesina, vocero de la Coordinadora NO+AFP. Televisión Nacional de Chile. Recuperadas de <http://www.24horas.cl/economia/movimiento-noafp-propuestas-de-bachelet-son-tremendamente-insuficientes-2100206>

<http://www.24horas.cl/nacional/las-propuestas-que-luis-mesina-entrego-a-la-presidenta-bachelet-para-terminar-con-las-afp-2121599> [Consultadas el 31 de agosto de 2016].

empleador y el Estado. Dichos aportes iban a un fondo común donde las pensiones de los trabajadores pasivos se financiaban con las cotizaciones de los activos. La gestión del sistema, que se constituía por uno civil y otro para las fuerzas armadas y de orden, estaba a cargo de “cajas previsionales”, cada una de las cuales establecía las condiciones de afiliación y cobertura.

Algunas problemáticas identificadas en el Sistema de Reparto, y que potenciaban la idea de reformarlo, se relacionaban con que éste era considerado ineficiente y altamente costoso para el Estado, a la vez que se cuestionaba su sustentabilidad a largo plazo por los fenómenos demográficos de envejecimiento y aumento de la esperanza de vida, atribuyéndole una carga cada vez más pesada a las generaciones jóvenes. Esto redundaría en un gasto fiscal cada vez mayor, generándose desequilibrio actuarial y financiero.

El Sistema de Capitalización Individual era uno de contribución definida, basado en cuentas de capitalización individual y de administración privada. A diferencia del Sistema de Reparto, el nuevo sistema pone al trabajador como único financista de su ahorro futuro, siendo la pensión que percibirá en la vejez, fruto de sus aportes personales que son depositados en una cuenta. La segunda diferencia, es que la gestión de dichos ahorros pasa a las Administradoras de Fondos de Pensiones, o AFPs, entidades con fines de lucro que invierten el dinero de los trabajadores en el mercado financiero, con el fin de aumentar la rentabilidad de los ahorros. En otras palabras, las AFPs pueden invertir los fondos acumulados en distintas actividades e instrumentos financieros para que crezcan con el tiempo. Por último, éstas cobrarán una comisión como costo de administración de los fondos, extraída de los sueldos de los trabajadores. Este sistema sería obligatorio para todos los trabajadores en relación de dependencia, con excepción de las Fuerzas Armadas y Carabineros, que mantendrían sus propias Cajas previsionales bajo la lógica del reparto.

En mayo de 1981, mediante el Decreto Ley N° 3.500, se implementa en Chile el Sistema de Pensiones de Capitalización Individual. Se fundamentó en los supuestos del neoliberalismo, modelo impulsado por Milton Friedman y cuya escuela tuvo una determinante influencia en las políticas públicas y su neolibertación durante la dictadura chilena.

Lo anterior, se puede resumir en al menos 4 principios sobre los que se estructuró el nuevo Sistema.

El principio de la equivalencia: los beneficios son equivalentes al aporte realizado por cada trabajador. El individuo pasa a ser el único responsable de su pensión futura –el aporte estatal y del empleador desaparecen–.

La centralidad del mercado: el mercado es mejor distribuidor de bienes que el Estado ya que minimiza costos, maximizando utilidades. Dicho rol lo juegan las AFP, las cuales toman los ahorros de los trabajadores y los invierten en el mercado financiero con el fin de aumentarlos. Aquí es clave la competencia, ya que para obtener más recursos y ganancias estas entidades “lucharían” por obtener mayor cantidad de afiliados, ofreciendo menores costos de administración, con mayores beneficios.

El principio de sostenibilidad: debe priorizarse la sostenibilidad económica del sistema antes que el bienestar social, porque si las AFP operan con las reglas del mercado, podrán invertir más y así obtener mayores utilidades, las cuales permitirán aumentar las tasas de reemplazo. El bienestar social será resultado del “derrame”.

El rol subsidiario del Estado: si se cumplen los principios anteriores, el rol del Estado será subsidiario y focalizado sobre aquella parte de la población mínima que no podrá adecuarse a las nuevas reglas del juego.

Estos principios permitirían incentivar la afiliación y cotizaciones de los trabajadores, pues los pone a ellos como únicos responsables de recibir una pensión digna, mejorando así la cobertura del Sistema. Por otra parte, al haber competitividad entre las AFP, éstas invertirán los ahorros de la manera más rentable posible para que los usuarios puedan elegir una administradora sobre otra, lo que permitiría un aumento en la tasa de reemplazo, que alcanzaría aproximadamente el 80% del sueldo de la vida activa. La acción racional de los individuos y el operar eficiente del Mercado, reducirían el gasto fiscal del Estado, en tanto éste subsidiaría a un pequeña parte de la población.

La primera reforma al Sistema de Jubilación de Capitalización Individual

Luego de 25 años de funcionamiento del sistema de jubilación privado entra en la escena pública el Sistema de Pensiones como una problemática social que debe ser atendida por

el Estado. La realidad es que el principio de la equivalencia no había logrado aumentos significativos de los niveles de cobertura –la afiliación a las AFP había aumentado, pero la continuidad en las cotizaciones no, por la entrada y salida de los trabajadores al sector formal/informal de la economía–. Además, persistían las brechas según género y nivel socioeconómico. Las tasas de reemplazo no eran cercanas al monto estipulado y las AFP, en vez de operar por medio de la competencia, habían tendido a concentrarse. Por otra parte, la transición al nuevo sistema generaba un alto costo fiscal. El rol subsidiario del Estado era insuficiente, pues las pensiones asistenciales habían sido subvaloradas. Ello provocó que el gasto social fuera fijo y las personas que las requerían debían entrar a una lista de espera según su nivel socioeconómico para tener la posibilidad de obtenerlas.

Quien inserta la problemática previsional en agenda es Michelle Bachelet en su primer gobierno (2005-2010), al proponer el diseño e implementación de una reforma al Sistema de Jubilación. Ahora bien, esta reforma se concibió desde el ejecutivo a partir de un principio tajante e inamovible: el Sistema de Capitalización Individual no está en crisis. Respaldao esta afirmación, la mandataria afirmaba: “El Sistema de Capitalización Individual como mecanismo de financiamiento no ha fracasado. Para trabajadores con empleos estables, que cotizan con regularidad a lo largo de toda su vida laboral, los fondos acumulados permiten financiar pensiones cercanas a sus ingresos en actividad. El régimen de capitalización individual también ha tenido efectos positivos sobre el crecimiento y el desarrollo del mercado de capitales del país”.³ Las problemáticas del Sistema son causadas por “fallas importantes en los supuestos clave sobre cómo se comportarían los afiliados dentro del nuevo sistema y una inadecuada estructuración de sus pilares fundamentales”,⁴ como lo sería el pilar asistencial o no contributivo.

Esta base sobre la que se impulsa la reforma va a marcar decisivamente el alcance de la misma, incluso cuando para su diseño se convocó a diversos actores de la sociedad civil

3. Bachelet, M. (2005). *Programa de gobierno 2006-2010. Estoy contigo*. Recuperado de https://www.google.com.ar/url?sa=t&trct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjImuK5wLDQAhXCH-ZAKHdgfCwYQFggdMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.bcn.cl%2Fobtienearchivo%3Fid%3Ddocumentos%2F10221.1%2F13433%2F1%2F2005_programa-MB.pdf&usg=AFQjCNF9oJs0Qh0UNYcQIIFmzCL-VUYL1fQ&bvm=bv.139250283,d.Y2I

4. Bachelet, M. (2009). Mensaje presidencial 21 de mayo de 2009. *Protección social, el sello del gobierno*. Valparaíso: Gobierno de Chile.

Bachelet, M. (2006). *Mensaje presidencial N° 558-354*.

para que participaran en el proceso de discusión y construcción. De hecho, Bachelet convocó a un Consejo Asesor Presidencial para que realizara un diagnóstico y propuesta de reforma en base a la escucha de diversos actores de la sociedad civil (OSC, empresarios, representantes de las AFP, ex funcionarios de gobierno, intelectuales, burócratas, etc.). A partir de esta propuesta, el gobierno enviaría al congreso el respectivo proyecto de ley, tomando en cuenta la voz de la ciudadanía. Sin embargo, y como ya lo anticipamos, tanto la propuesta del consejo como del gobierno, incorporó aquellas sugerencias que compartían el diagnóstico gubernamental: el sistema de capitalización individual no está en crisis, por ende no es necesario transformarlo. Así, quedan fuera el viraje hacia un Sistema de Reparto, o las peticiones de una mayor intervención estatal y de los beneficiarios en el control y distribución de las utilidades de las AFPs.

En tanto el Sistema de Capitalización se basa en principios neoliberales, estos determinaron los contenidos de la reforma y en 2008, manteniendo el Sistema de Capitalización individual, los principales cambios al sistema vigente fueron:

La ampliación del Pilar no Contributivo o Pilar Asistencial, que pasa a llamarse “Pilar Solidario”, el cual otorga una pensión solidaria (para aquellos que nunca realizaron cotizaciones y que se encuentran en el segmento más pobre de la población), un aporte previsional solidario (para aquellos que no alcanzan la pensión mínima al momento de jubilarse, eliminándose los requisitos de años de aporte para acceder), un subsidio a las cotizaciones en el empleo joven y jubilaciones de invalidez.

El mejoramiento de las condiciones funcionales de las AFP para que éstas obtengan mayor rentabilidad, flexibilizando el límite máximo de las inversiones.

La potenciación del pilar contributivo voluntario de trabajadores independientes, con incentivos al ahorro por medio de bonificaciones y obligación de cotizar en el largo plazo y por tramos.

Si bien hubo mejorías para la población más pobre que quedaba en las peores condiciones una vez terminada su vida activa, no fueron cuestionadas las problemáticas estructurales del sistema: un sector privado que se enriquece con los fondos previsionales en perjuicio de una mayoría poblacional que no alcanza una pensión digna para la vejez.

El escenario actual

Ocho años después de estas reforma, y tras la primera marcha “No + AFP” que puso en la escena pública la propuesta de la Coordinadora, la presidenta adelantaba la respuesta del gobierno a las peticiones: “lo que es claro es que nunca más vamos a poder volver a un sistema como el de reparto”.⁵

El 9 de agosto, en cadena nacional, Michelle Bachelet, da respuesta concreta a la propuesta de la Coordinadora. Afirmar ser consciente de la problemática. Por ello, en su primer mandato abordó esta cuestión por medio de la convocatoria de un Consejo Asesor Presidencial y con la posterior implementación de la reforma en el año 2008. Asimismo, el proceso de consulta mediante este mecanismo volvió a realizarse en 2015, para implementar nuevos cambios que permitieran subsanar los temas pendientes –antes de las movilizaciones, el proyecto de ley para una nueva reforma al Sistema Previsional aún no había sido propuesto–.

Aquí, da a conocer una serie de medidas que permitan avanzar hacia una vejez digna, cuestión que requiere, afirma la presidenta, asentarse sobre bases verdaderamente solidarias, es decir, no sólo apoyar a los más débiles, sino hacer un mayor esfuerzo, de parte de hombres y mujeres, para llevar a cabo un gran pacto nacional que incorpore las mejores ideas y que reparta con justicia los beneficios y las responsabilidades del esfuerzo común. Este acuerdo país, nos necesita a todos, trabajadores, empresarios, académicos, representantes del mundo social, gobierno y oposición; y esta es una tarea muy compleja, porque con el futuro de los trabajadores y con el futuro de nuestra economía no se juega.

Las principales medidas propuestas son:

Fortalecer el carácter solidario del sistema, incorporando el esfuerzo compartido de trabajadores, empleadores y el Estado, por medio de un aumento gradual del 5% de las cotizaciones, con cargo al empleador. Con la recaudación se creará un pilar de ahorro colectivo solidario, donde un porcentaje será utilizado para aumentar las actuales pen-

5. Entrevista a Michelle Bachelet en Radio Cooperativa de Chile, el 6 de agosto de 2016. Recuperada de <http://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sistema-previsional/afp/pensiones-presidenta-bachelet-descarto-de-plano-volver-al-sistema-de/2016-08-05/201506.html>

siones y el porcentaje restante para lograr mayor equidad en las pensiones futuras.

Cambios en el sistema de administración de las pensiones, para asegurar equidad, transparencia y eficiencia. Las principales propuestas son: la devolución a los afiliados de las comisiones cobradas por las AFP por costos de administración cuando los fondos tengan rentabilidad negativa; promover medidas de mayor competencia; construir una AFP estatal y revisar la legislación de los sistemas paralelos de previsión no civiles.

Otras medidas relativas al envejecimiento de la población y la sustentabilidad del sistema: cambios paramétricos, igualación de la tasa de mortalidad entre hombres y mujeres y obligatoriedad de cotizar de los trabajadores independientes.

La respuesta de las AFP

Luego de la propuesta de la mandataria, el presidente de la Asociación de AFP, Rodrigo Pérez Mackenna, da a conocer la visión del sector frente a los cambios propuestos.⁶

En primer lugar, reconoce que las problemáticas previsionales deben ser atendidas, a la vez que valora el llamado de la presidenta a un gran Pacto Nacional, donde ellos sean partícipes. Respecto de las propuestas, dice que hay complejidades técnicas que hay que observar y manejar con cuidado, porque si las medidas que afectan al sistema se toman mal, habrá consecuencias gravísimas, incluso para los afiliados.

En concreto, desde las AFP hay un apoyo al fortalecimiento del pilar solidario, porque es “un deber que tenemos ayudar a los que se queden atrás”. En este sentido, que se aumente el porcentaje de cotizaciones es una buena medida, porque hay una brecha importante en los aportes que recae sobre la posibilidad de una tasa de reemplazo adecuada. Sin embargo, no comparte el que con dichos fondos se construya un pilar de ahorro colectivo solidario que, en definitiva, sería un pilar de reparto.

Una primera razón de lo anterior, es que hay un sector de la población, que es la clase

6. Entrevista a Rodrigo Pérez Mackenna en Radio de Duna de Chile, el 11 de agosto de 2016. Recuperada de <http://www.duna.cl/programa/informacion-privilegiada/2016/08/11/rodrigo-perez-mackenna-y-reforma-al-sistema-de-pensiones-si-lo-hacemos-mal-las-consecuencias-pueden-ser-gravissimas/>

media, cuyo nivel de ingresos enfrenta los mismos desafíos que las clases bajas y que también requiere de mayor ahorro. Por otra parte, los sistemas de reparto, como es sabido, desincentivan las cotizaciones, ya que no hay una relación entre aporte y beneficio, lo que genera que los beneficiarios apuesten por aportar el mínimo y ganar el máximo. A ello se suma que el aporte se sienta como un impuesto al trabajo. Además, por los fenómenos del envejecimiento y la extensión de la esperanza de vida, el sistema de reparto no es sustentable. En este sentido, contrasta la propuesta con la reforma del 2008, donde se creó un pilar solidario que no desincentivaba las cotizaciones, en tanto era financiada por los impuestos generales de la nación y no con las cotizaciones de los trabajadores activos. En definitiva, y respecto a este punto, el presidente de la Asociación discrepa y afirma que es necesario promover soluciones que apunten a alcanzar mayores ahorros por parte de los trabajadores y mayores esfuerzos por parte del Estado para otorgar subsidios a los que por sus trayectorias laborales no alcanzan los ahorros suficientes para tener una pensión digna.

Respecto de las medidas que apuntan a una mayor regulación en el Sistema de Administradores, se muestra contrario en tanto pueden afectar negativamente a la rentabilidad. En efecto, la devolución de la comisión es un “castigo” por una situación que no es resultado de la mala gestión de las administradoras, sino que es parte de un riesgo sistémico que no puede evitarse. Esta devolución puede volverse un desincentivo para tomar riesgos, lo que implica menor rentabilidad, lo cual es grave si se considera que un punto de rentabilidad en un período largo de tiempo (35 a 40 años) puede significar un 35% o más de pensión. Las frustraciones de los Mercados ocurren, es parte de las inversiones, por ende, evitar pérdidas no tiene sentido, y termina perjudicando a los afiliados que pueden recuperar rentabilidad con el tiempo. Para tener mejores pensiones, es fundamental acceder a un buen portafolio, diversificado y que rente bien.

La Coordinadora NO + AFP

En la voz de Luis Mesina, vocero de la Coordinadora NO + AFP, la propuesta del gobierno es considerada insuficiente, en tanto perpetua un sistema cuyas fallas son costeadas por el Estado, el cual, en consecuencia, termina beneficiando a un grupo minoritario de la población. En efecto, el pilar solidario se interpreta como un subsidio a una industria

que capitaliza beneficios que enriquecen a unos pocos. Por ello, entre otros puntos, no aceptan la creación de una AFP estatal. Sin perjuicio de lo anterior, mencionan que hay medidas que si se observan de manera aislada son positivas, como la igualación de las tasas de mortalidad o la exigencia de devolución de la comisión en momento de pérdida de rentabilidad de los fondos. Pero estas medidas apuntan a perfeccionar el sistema, no a cambiarlo de manera estructural.

La coordinadora confía en que esta es una batalla que los chilenos van a ganar, porque tienen la fuerza de la ciudadanía: 2 millones de personas ya expresaron su descontento. Y al final del día los trabajadores son los propietarios de sus ahorros y pueden decidir cambiarse al fondo con menor rentabilidad y menores posibilidades de inversión y así hacer quebrar la industria. Por lo pronto, siguen programándose más movilizaciones e incluso un paro nacional para el 4 de noviembre, frente la presunta negativa del gobierno a la propuesta de la Coordinadora.

Reflexiones finales

¿Por qué hablamos de problemáticas estructurales? Porque se parte del supuesto de que las fallas del Sistema Previsional remiten a un modelo de sociedad, de desarrollo y de Estado que reproduce la desigualdad social existente en Chile.

En efecto ¿por qué la situación de la señora Olate fue tan escandalosa? Porque es la punta del iceberg que simboliza la desigualdad estructural de Chile y que se reproduce a través de los Sistemas de Protección Social. En efecto, según datos de la OCDE, los ingresos del 10% más rico en Chile son 26 veces más altos que los del 10% más pobre. Esta distribución se repite en el Sistema de Jubilación donde, como dijimos, el 91% de los jubilados recibe una pensión menor a 214 dólares. Y esto a su vez contrasta con las suntuosas utilidades que las AFPs alcanzan por año. Para muestra un botón: en el año 2014, la AFP Habitat alcanzaba utilidades diarias de \$287.447.489 pesos chilenos (U\$D410.369) y pagaba pensiones de \$144.777 pesos chilenos (U\$D207).

Otra cuestión estructural que explicaría las fallas del sistema es que éste es “producto” de un Estado y de un modelo de desarrollo que garantiza un sistema económico, el neo-

liberal, que obtiene crecimiento a costa de la exclusión y vulneración de derechos y del bienestar de un porcentaje importante de la población.

Lo anterior puede seguirse en esta breve historia del Sistema de Pensiones Chileno que hemos realizado. Específicamente en la mantención de los principios que fundamentan la operatividad del sistema (principio de equivalencia, centralidad el mercado, rol subsidiario del Estado y sostenibilidad financiera): tanto en la reforma del 2008 como en las propuestas del gobierno de Bachelet, se sigue validando la capitalización individual como la única forma de ahorro y gestión de los fondos previsionales. Segundo, en ambos casos se pone como responsable de las fallas del sistema al trabajador, sea porque se considera que no se ha comportado según las reglas del juego, sea porque la construcción de un cuarto pilar de reparto es financiado por sus aportes, aun cuando éste sea cargado al empleador. Tercero, se siguen reforzando las ganancias de las administradoras, al proponer medidas que permitan aumentar su rentabilidad. Cuarto, pese a que Bachelet expresa su intención de fortalecer el pilar solidario del Sistema, ni en la reforma ni en las recientes propuestas de transformación estamos frente a una gestión que efectivamente tenga como norte dicho principio. Estamos más bien frente a la efectivización de un rol subsidiario del Estado, focalizado en la población más pobre, y en un esfuerzo nacional que no incluye a un actor central, las AFPs, las cuales generan enormes utilidades con los fondos de los trabajadores que una vez jubilados reciben *pensiones de miseria*.

Este análisis se refuerza con la respuesta del Presidente de la asociación de AFP, que sostiene la necesidad de fortalecer el pilar solidario, pero a partir de un esfuerzo de los trabajadores por ahorrar más y del Estado por subsidiar más. Como siempre, se impone la amenaza a que cualquier límite que se ponga al funcionamiento libre de mercado de las AFP terminará perjudicando al afiliado, que es precisamente aquel al que todos “debemos ayudar”. Lo paradójico es que ya es el más perjudicado.

A raíz de estas reflexiones retoma sentido esas tradicionales preguntas que han sido objeto de tantos debates: ¿es compatible la democracia con el capitalismo? ¿Es posible pensar la igualdad y la inclusión dentro de un modelo de desarrollo neoliberal que genera crecimiento con exclusión? ¿Es compatible la solidaridad con un sistema previsional que potencia la individualidad y la obtención de utilidades por parte de

capitales privados? ¿Cómo podríamos interpretar el paradójico accionar del Estado en su rol de garante de derechos?

Con un Estado que apoya un sistema económico que opera haciendo más ricos a los ricos y más pobres a los pobres, no nos debería sorprender que las medidas que propone para reformar al sistema, aun cuando pretende mejorar la situación de los más desprotegidos, termina garantizando y reproduciendo las desigualdades de la sociedad en el sistema de protección social para la vejez.

Volviendo a lo que reflexionamos al comienzo, si identificamos que las problemáticas del sistema previsional tienen un carácter estructural, la salida más indicada no sería perpetuar el mismo sistema que genera desigualdad y exclusión. Es necesario un cambio total. Sin embargo, este cambio no sólo tiene que ver con un nuevo rol del Estado, sino también con un nuevo modelo de desarrollo y una nueva forma de entender las relaciones sociales, donde efectivamente la solidaridad implique cuestionar y evidenciar el hecho de que, habiendo riquezas para que todos vivamos bien, la mayoría no alcanza una vida digna en la vejez y otro tanto en su vida activa.