

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN



REFORMA DE PENSIONES

Nº 318 | 24 de marzo 2021



Ideas & Propuestas

RESUMEN EJECUTIVO

Hace más de dos años que el actual gobierno de Sebastián Piñera presentó un proyecto de reforma de pensiones, el cual, luego de la crisis social y de violencia iniciada en octubre de 2019, ha sufrido modificaciones. El mismo Ejecutivo ha presentado indicaciones que, aun acercándose al proyecto presentado por la expresidenta Bachelet, no logran generar acuerdo en el Congreso. En este número analizamos el estado del arte de la reforma en tramitación.

I. INTRODUCCIÓN

La actual reforma al sistema de pensiones que se está discutiendo en el Congreso fue presentada por el Gobierno de Sebastián Piñera, en noviembre de 2018. Hoy se encuentra iniciando su Segundo Trámite Constitucional, en la Comisión de Trabajo del Senado.

Habiendo transcurrido más de dos años desde su ingreso, su tramitación no ha estado exenta de trabas: múltiples intentos de acuerdo con la oposición —todos frustrados—, pasando por la crisis de octubre de 2019, y hoy en un contexto donde el Ejecutivo presentó nuevas indicaciones, muchas de ellas con el afán de contentar a una oposición que no está aún convencida de aprobar esta reforma.

Hoy urge más que nunca mejorar nuestras pensiones, pues son miles los chilenos que no tienen lo suficiente para afrontar de manera digna su vejez. Es necesario sacar adelante la reforma, pero sin transar en lo fundamental: que el esfuerzo de los trabajadores se traduzca en sus cuentas individuales de capitalización.

II. UNA BREVE HISTORIA DE NUESTRO SISTEMA DE PENSIONES Y CÓMO LLEGAMOS HASTA EL DEBATE ACTUAL

El año 1980, mediante la publicación del Decreto Ley 3.500, marca el fin de una era y el comienzo de otra para las pensiones en nuestro país. Hasta ese entonces, Chile tenía un sistema de pensiones de reparto, con beneficios definidos y administrado directamente por el Estado.

Este sistema, tal como su nombre lo indica, se sostenía principalmente sobre la base del reparto de contribuciones. Así, los trabajadores activos debían contribuir al sistema para financiar las pensiones a los trabajadores pasivos. Una de las principales características del sistema era su baja cobertura e inequidad, pues los trabajadores eran categorizados en diferentes sistemas, con distintas edades de retiro y condiciones según las diversas profesiones. A esto se sumaba la baja recaudación de cotizaciones y la condición de cierta cantidad de años cotizados para poder acceder a una pensión. En consecuencia, hacia 1980 Chile se encontraba con un sistema de pensiones quebrado y muy poco equitativo.

Hacia 1980 viene el gran cambio de paradigma, de la mano del entonces Ministro de Trabajo José Piñera.

El antiguo sistema de reparto es modificado por uno de capitalización individual, donde los trabajadores activos colaboran en crear su pensión futura, mediante contribuciones definidas que van a una cuenta individual de retiro.

Este cambio de paradigma llega con una ambiciosa promesa: aumentar la cobertura del sistema y brindar mayor rentabilidad a las pensiones, esperando obtener hasta un 70% en la tasa de reemplazo de los salarios¹. El mecanismo era simple: obtener un mayor retorno mediante la inversión de los fondos en los mercados de capitales.

Dentro de las décadas siguientes, el nuevo sistema contribuyó a disminuir las inequidades de acceso del antiguo sistema y aumentar el acceso a pensiones en la población. Sin embargo, la gran promesa del aumento de las pensiones seguía al debe. Dentro de las causas de la falla del sistema se pueden señalar las lagunas de cotización, informalidad en los empleos, aumento de la expectativa de vida y un importante aumento de los sueldos del país que imposibilitaron lograr la tasa de reemplazo prometida en un comienzo.

¹ José Piñera “el Cascabel al Gato”, p.18



Foto: [cnnespanol.cnn.com](https://www.cnn.espanol.com)

Si bien este escenario era conocido por expertos y políticos, no hubo reformas significativas al sistema de pensiones sino hasta el año 2008, en el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet. En esta reforma, mediante la Ley 20.255, se incorporaron elementos de un sistema solidario de pensiones. La mayor novedad fue el Pilar Solidario, financiado por aportes estatales, el cual contribuyó a mejorar las pensiones de trabajadores que no podían acceder a una pensión mínima, especialmente de trabajadores independientes e informales.

Si bien estas modificaciones contribuyeron a mejorar las pensiones de un grupo que hasta entonces había

quedado fuera del sistema, con el paso de los años el descontento popular comenzó a agudizarse. El monto de las pensiones de quienes sí habían cotizado continuaba insuficiente y si bien las falencias del sistema y sus causas eran ampliamente conocidas, nuestro país siguió por años sin un rumbo definido para su mejora.

Es así como se llega al estallido de violencia e indignación ciudadana de octubre de 2019, donde una de las demandas más sentidas era la mejora de las pensiones.

III. NECESIDAD DE UNA REFORMA DE PENSIONES: LA PROPUESTA DEL GOBIERNO

Con la llegada del segundo gobierno de Sebastián Piñera, en noviembre de 2018 se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de Reforma de Pensiones, el cual formaba parte del Programa de Gobierno. Este proyecto contó desde sus inicios con una importante resistencia por parte de la oposición, la cual ha hecho uso de su mayoría en el congreso para retrasar su tramitación y obligar al gobierno a ceder en parte importante de su contenido.

Pues bien, ¿cuál era la propuesta original del Gobierno?

El proyecto presentado originalmente se hacía cargo de ciertas falencias de nuestro sistema. Dentro de los aspectos más relevantes, consideraba un aumento de la cotización individual obligatoria en 4 puntos, con cargo al empleador, y con destino íntegro a la cuenta individual de cada trabajador. Asimismo, introducía modificaciones a las industrias de la AFP e incorporaba un seguro de dependencia, y

ciertos mecanismos para reducir la brecha entre las pensiones de hombre y mujeres.

Este proyecto sin duda contribuía a mejorar el alicaído sistema de pensiones chileno: manejaba de forma correcta los incentivos para contribuir al sistema, aumentaba las tasas de cotización de manera gradual (se proponía llegar hasta un 6%), aumentaba asimismo la cobertura del Pilar Solidario y la Pensión Básica Solidaria, e incentivaba la competencia en la industria al permitir el ingreso de nuevos actores al mercado.

Esta propuesta fue inicialmente bien recibida por expertos y oficialismo; pero no así por la oposición, quienes se mostraron reacios incluso a aprobar la idea de legislar. La situación se agudizó a tal nivel, que fueron necesarias concesiones y modificaciones al proyecto original para lograr que este avanzara en su tramitación, a costa de perder su esencia.



Foto: gaceta.es

Un ejemplo de ello fue el acuerdo que se alcanzó entre Diputados de la Democracia Cristiana y el Gobierno para lograr la aprobación de la reforma en la Cámara en su Primer Trámite Constitucional. Este contemplaba un aumento de la cotización en 6% adicional, destinado 3% a ahorro colectivo y 3% a la cuenta individual de cada trabajador, el cual sería administrado por un nuevo ente autónomo, llamado Consejo Administrador de Seguros Sociales².

Un segundo ejemplo, llegó tras los hechos de violencia de octubre de 2019. En este contexto la oposición

extremó sus posturas, y exigió la separación del proyecto de reforma de pensiones, para tramitar por cuerda separada una reforma al Pilar Solidario, el “caballito de batalla” de la oposición. Una vez más el gobierno cedió y, tras una brevísima tramitación, se promulgó en diciembre de 2019 la ley N° 21.190 que aumenta en cerca de 50% el monto de la Pensión Básica Solidaria. Una excelente noticia para miles de chilenos, pero que significó para el gobierno perder una importante herramienta de negociación para sacar adelante la reforma al corazón del sistema: el aumento de las cotizaciones.

² Temas Públicos, LyD, n°1436-1, 31 de enero de 2020.

IV. ¿EN QUÉ ESTÁ EL PROYECTO HOY?

Luego de dos años y tres meses de tramitación del proyecto, en marzo de este año, el gobierno ha dado señales de su intención de apurar la reforma, recalcando la urgencia de una pronta mejora a las pensiones. Mediante cadena nacional, el presidente Piñera explicó las nuevas indicaciones que se presentarían dentro de los días siguientes al Congreso, además de darle urgencia de discusión inmediata a su discusión legislativa.

El contenido de estas indicaciones destaca en cuatro ejes:³

1. Fortalecimiento del Pilar Solidario

Se expande su cobertura de un 60% a un 80% de la población. Esto implica un aumento de cerca de 480 mil beneficiarios, alcanzando a más de 2 millones de pensionados.

Además, se aumenta la Pensión Básica Solidaria, con la finalidad que ningún pensionado esté bajo la línea de la pobreza. Actualmente la PBS está en \$158 mil, y con esta propuesta aumentará a \$177 mil. Este beneficio comenzará a regir tan sólo 30 días después de aprobada la ley.

2. Aumento de la tasa de cotización de 6% con cargo al empleador

Este aumento de carácter gradual busca incrementar a futuro en hasta un 30% las pensiones. Estos 6 puntos se destinarán de la siguiente manera:

i) 3% será destinado a la cuenta individual del trabajador

ii) 3% será destinado al Programa de Ahorro Colectivo y Solidario (PACS), dentro de los cuales un 0,2% será destinado a un seguro de dependencia.

Asimismo, se modifican los beneficios dentro del PACS, enfocados en equiparar las pensiones que reciben hombres y mujeres.

- Para las mujeres mayores de 65 años habrá un aumento inmediato de hasta 2,7 UF (\$79.135), cuando hayan cotizado al menos 8 años.

- Para los hombres mayores de 65 años habrá un aumento inmediato de hasta 2 UF (\$58.618) que hayan cotizado al menos 12 años.

³ Minuta Ministerio de Hacienda, 04 de marzo de 2021.

Además, el proyecto contempla un aumento a la pensión mensual de 0,04 UF por cada año cotizado.

3. Nuevos seguro y subsidio de dependencia

- Seguro de Dependencia: está enfocado en adultos mayores de 65 años, que requieren de un tercero para realizar sus actividades cotidianas. Consiste en un beneficio base de 3 UF mensuales (\$89.927), y además entrega 0,2 UF mensuales por cada año cotizado.

- Subsidio de dependencia: para quienes no tengan acceso al seguro, se entregará un subsidio de dependencia que va desde los \$60 a los \$80 mil pesos a las personas descritas anteriormente, que pertenezcan al 80% de la población más vulnerable del país.

El seguro de dependencia se financiará con el 0,2% del cargo extra al empleador propuesta en la reforma. En tanto, el subsidio de dependencia se financiará con recursos públicos.

4. Modificaciones a la industria de las AFP

Estas modificaciones están planteadas con el objeto de hacerse cargo de las críticas a la industria que se suscitaron en la población, sobretudo tras los episodios críticos de octubre de 2019.

Algunas de las que se proponen son: creación de AFPs y cooperativas sin fines de lucro, reducción del encaje exigido a las AFP para su constitución en un 50%, creación de una Intendencia de Protección a los Afiliados y de un Comité de Afiliados en cada AFP, entre otras medidas que fomentan la competencia en el mercado y la participación de los afiliados en el sistema. También destacan la distribución de utilidades entre los afiliados, y obligación de devolución de hasta el 20% de las comisiones cobradas a los usuarios cuando las AFP tengan rentabilidad negativa.

- Creación del CAC

Del aumento de 6% en la cotización de la cuenta individual de los trabajadores, un 3% será destinado al Programa de Ahorro Colectivo y Solidario (PACS). Este porcentaje será administrado por un nuevo organismo, llamado Consejo de Administración de Seguros Sociales. Será una institución pública, con carácter autónomo.

¿En qué está la oposición?

Frente a este escenario de nuevas propuestas, donde el ejecutivo se ha mostrado dispuesto a acelerar y sacar adelante esta reforma en su último año de gobierno, la oposición ha mostrado una actitud que recuerda la primera parte de la tramitación de la reforma.



Foto: t13.cl

Si bien las conversaciones están recién comenzando en el Senado, se ha visto una actitud con tintes de dilatar el proceso, pues en un comienzo se cuestionó duramente que el Ejecutivo no haya esperado el informe del Consejo Consultivo Previsional previo a ingresar sus indicaciones al proyecto; toda vez que dicha obligación no consta en la norma legal. Asimismo, pareciera ser que la oposición está dispuesta a entregar los 6

puntos de cotización adicional al Pilar Solidario, lo que contrasta con las intenciones del Ejecutivo.

En consecuencia, no queda más que esperar el avance de su tramitación en el Senado, mediante las discusiones en las diversas comisiones de Trabajo y Hacienda, para ver si serán capaces de llegar a acuerdos en la materia.

V. COMENTARIOS

A pesar de las múltiples modificaciones presentadas, el proyecto aún tiene elementos positivos para el sistema de pensiones, dentro de los cuales destacan el mayor aporte para pensiones de las mujeres y grupos vulnerables; más incentivos a la cotización; y el aumento de la cotización individual en 3 puntos porcentuales.

A pesar de estos avances, aún surgen muchas dudas respecto del real aporte que puede ser esta reforma a nuestro sistema de pensiones.

- En cuanto al 3% adicional de cotización con cargo al empleador, esta medida tiene dos elementos que generan dudas:

En primer lugar, podemos señalar que este aporte adicional en la práctica es un impuesto, y además impuesto de carácter regresivo, pues serán aquellos de menores ingresos quienes terminarán pagando un porcentaje mayor. Si pensamos en una persona con ingresos de 350 mil pesos brutos, tendrá una carga impositiva mucho mayor que una persona que presenta ingresos por 1 millón brutos. Asimismo, esta medida presenta un tope imponible a la cotización: quienes presentan ingresos por más de 80.4 UF no deben cotizar este 6% extra.

En segundo lugar, si bien se aumenta la cotización adicional, con cargo al empleador, de estos 6 puntos extra el trabajador sólo verá 3 en su cuenta individual.

Es complejo el sentimiento que se puede generar cuando los trabajadores no ven reflejados sus esfuerzos personales en sus pensiones futuras, y su resultado depende en buena manera de la voluntad de la clase política, que son quienes definen el destino del Pilar Solidario.

Lo anterior se vería profundizado gravemente si prima la propuesta de la oposición de destinar el 6% enteramente para ahorro colectivo. Es necesario tener en cuenta que, cuando se ponen más trabas a la cotización, el incentivo está en que la gente deje de cotizar, especialmente para quienes presentan menores ingresos. Lo anterior, debido a que su renta líquida disminuye.

- Creación del Consejo de Administración de Seguros Sociales

Este nuevo organismo público tendrá como finalidad administrar el 6% adicional de cotización con cargo al empleador. Esta medida es una mala política pública, pues se priva a los afiliados de la posibilidad de elegir el mecanismo de administración de sus fondos, situación especialmente sensible en lo que respecta a la parte de ahorro individual.

Asimismo, la creación de otro organismo no hace más que debilitar la confianza en el sistema, haciéndolo más complejo y distante para la ciudadanía; sumado a los mayores costos que implicará la creación de otro organismo público adicional.

- Lo absurdo de la discusión

Si retrocedemos al contenido de la propuesta de reforma de pensiones presentada por el segundo gobierno de Michelle Bachelet durante el año 2017 —que no prosperó— nos daremos cuenta de que los elementos en la discusión son prácticamente idénticos a la reforma que se está discutiendo hoy en el Congreso.

En primer lugar, contemplaba un aumento de 5 puntos de cotización con cargo al empleador; de los cuales 3 puntos se irían a una cuenta de capitalización individual para el trabajador, y los 2 puntos restantes irían a incrementar la solidaridad del sistema. Además, implementaba la figura del Consejo de Ahorro Colectivo, como ente administrador de los 5 puntos extra de cotización. Esta figura estaba ideada como un ente autónomo, con características similares a las del Banco Central.

Resulta absurdo que la coalición de Gobierno, que se opuso férreamente al proyecto de Bachelet en 2017, hoy esté empeñada en sacar adelante un proyecto presentado por ellos, que ha decantado en algo similar. Asimismo, es igualmente absurdo que ningún sector de la oposición se haya abierto a apoyar la reforma planteada por el Gobierno, siendo

que es tan similar a aquella planteada anteriormente por su gobierno hace tan sólo 3 años atrás.

Lamentablemente, la discusión está entrampada en juego de suma cero, donde ninguna de las partes tiene voluntad de ceder en el elemento fundamental que está en discusión: el destino de la cotización adicional. Tenemos una negociación que ha estado mal planteada desde sus inicios, pues, a pesar de que la ciudadanía a sido clara en manifestar que apoya mayoritariamente el destino de los nuevos recursos a fondos individuales⁴, el Ejecutivo ha sido incapaz de llegar a acuerdos.

Mientras el Gobierno siga en la incapacidad de aportar nuevos elementos a la negociación que permitan llegar a acuerdo, sin sacrificar el Pilar Contributivo, estaremos entrampados en la discusión de una reforma mal planteada, donde ninguna de las partes quiere ceder. Si bien el Ejecutivo aumentó los beneficios del Pilar Solidario, elemento fundamental para la oposición, ello no se tradujo en que su contraparte cediera en otros aspectos.

Esperemos que, por el bien de los chilenos que sufren de los efectos de las bajas pensiones, nuestros políticos puedan encontrar puntos de acuerdo, que generen los incentivos correctos para fortalecer el sistema.

⁴ ISOS del mes de marzo 2021



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman