

Las transformaciones del Sistema de Jubilación chileno en el año 2008. Un análisis de la Gran Reforma.

Verónica Soto.

Cita:

Verónica Soto (2015). *Las transformaciones del Sistema de Jubilación chileno en el año 2008. Un análisis de la Gran Reforma. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/15>

Las transformaciones del Sistema de Jubilación chileno en el año 2008. Un análisis de la “Gran” Reforma

Verónica Soto Pimentel

Flacso Argentina

veronicapaz.s@gmail.com

RESUMEN

En el año 2008 en Chile se llevó a cabo la primera "Gran" reforma al Sistema de Jubilación impuesto en la dictadura, el cual se fundamentó en los principios del modelo de desarrollo neoliberal y las recomendaciones del Banco Mundial en materia de políticas sociales. El fin de la reforma era superar los obstáculos que impedían que la mayoría de la población adulta mayor tuviera jubilaciones que les permitieran alcanzar un nivel de vida digna, prometiéndose con ello la superación de las fallas del Sistema de administración privada y capitalización individual, que generaban un bajo nivel en el monto de las pensiones y una alta demanda de jubilaciones asistenciales que el Estado no podía cubrir, dado su limitado presupuesto. La situación actual de los jubilados muestra que la reforma no ha significado mejoras sustantivas en las condiciones de vida en la vejez. Se postula que lo anterior se relaciona con que la ¿superación? del modelo jubilatorio impuesto por la dictadura, sólo implicó cambios tangenciales a un sistema que sigue operando en base a reglas del mercado y que deja la responsabilidad casi total de los saldos posteriores a la vida activa en los cotizantes.

Palabras claves: Reforma al Sistema de Jubilación, Chile, Neoliberalismo, Capitalización individual

INTRODUCCIÓN

En la siguiente ponencia se plantea una arista de comprensión a la persistencia del problema del riesgo de vulnerabilidad en la vejez en la población adulta mayor en el caso de Chile, aun cuando en el año 2008 se llevó a cabo una “Gran” reforma previsional que prometía alivianar, sino eliminar, las fallas del Sistema de Jubilación que generaban un bajo nivel en el monto de las pensiones y una alta demanda de jubilaciones asistenciales que el Estado no podía cubrir, dado su limitado presupuesto.

Para analizar esta cuestión, se describe en un primer momento el contexto y principios en los que se constituyó el Sistema de Jubilación que se pretende reformar, a saber, un Sistema de Capitalización Individual de administración privada, impulsada por las recomendaciones del Banco Mundial en materia de políticas sociales. Posteriormente se enuncian las principales problemáticas de dicho sistema que hicieron inminente la necesidad de la reforma.

Para calibrar en qué medida la reforma del año 2008 tuvo como objetivo la superación de las problemáticas del Sistema de Capitalización Individual se presentan las principales transformaciones que se implementaron para superar las fallas del Sistema de Jubilación implementado en la dictadura.

Finalmente se reflexiona en torno a que la poca efectividad de la reforma se relacionaría con que la ¿superación? del modelo jubilatorio se habría limitado a cambios tangenciales a un sistema que sigue operando en base a reglas del mercado y que deja la responsabilidad casi total de los saldos posteriores a la vida activa en los cotizantes.

EL CONTEXTO Y PRINCIPIOS CONSTITUTIVOS DEL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Previo a la implementación del Sistema de Capitalización Individual como eje constitutivo del sistema de jubilación en Chile, el país contaba con un sistema de previsión para la vejez de carácter público o de reparto, el cual estaba compuesto por: un sistema no contributivo de pensiones asistenciales, el sistema civil público contributivo -administrado por el Instituto de Normalización Previsional (INP)- y el sistema público militar -Cajas de Previsión de las Fuerzas Armadas, CAPREDENA y Carabineros (DIPRECA) (Lara Cortés & Silva Flores, 2014).

Este sistema fue transformado radicalmente en 1981, a través del Decreto Ley N°3.500, reemplazando “completamente el histórico esquema <<pay-as-you-go (PAYG) con un nuevo sistema de pensión basado en cuentas de capitalización individual y de gestión privada, [y donde se redujo] (...) la responsabilidad estatal a una pensión mínima garantizada por los aportes contributivos realizados por al menos 20 años”¹ (Hujo & Rulli, 2014, pág. 7). Esta reforma estructural al sistema de pensiones se realizó en el contexto de la dictadura militar de Pinochet. Esto “explica gran parte de su transformación estructural y radical debido a la imposibilidad de los actores sociales y políticos de oponerse a la reforma. Asimismo, se llevó a cabo a través de un Decreto-Ley y no de un debate parlamentario que hubiera necesitado de consensos y acuerdos políticos” (Rulli, 2010, pág. 31).

El sistema implementado por dicho decreto se constituye en base a la capitalización individual obligatoria, recursos que son administrados por sociedades anónimas privadas con fines lucrativos, llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales “podrán invertir los fondos acumulados de todos los trabajadores en distintas actividades e instrumentos financieros, con el fin de <<hacerlos crecer en el tiempo>>. Por lo cual, la renta

¹ Traducción propia

pensión pasa a depender en buena medida de los ‘avatares’ que ocurran con el precio de las acciones o bonos cotizados en la bolsa” (Lara Cortés & Silva Flores, 2014, págs. 114-115).

El SCI queda estructurado sobre tres pilares: a) uno *no contributivo de administración estatal*, financiado por el presupuesto público y orientado a mitigar la pobreza en la vejez; b) uno de *capitalización individual contributivo de administración privada*, financiado por el ahorro obligatorio de los trabajadores dependientes y; c) *uno de capitalización individual voluntario de administración privada*, para trabajadores independientes (Lara Cortés & Silva Flores, 2014).

Los principios constitutivos sobre los que se basó la implementación del Sistema de Jubilación de capitalización individual y administración privada en Chile fueron los siguientes:

a. El principio de la equivalencia

Los impulsores del SCI criticaban el principio de solidaridad del SR, en tanto éste no lograba cubrir a una parte importante de la población y concedía subsidios a sectores que no lo necesitaban. Por otro lado, el envejecimiento de la población y el aumento en la esperanza de vida hacía que “el costo de las pensiones aumenta[ra] progresivamente y así la carga sobre las generaciones jóvenes, de manera que se rechaza la solidaridad entre generaciones” (Mesa-Lago, 2004b, pág. 31).

Es por ello que se cambia el principio de solidaridad/universalidad por el *principio de la equivalencia*, donde se estable un sistema con *propiedad de la cuenta individual y de equivalencia entre cotización y prestación*. Este principio incentivaría la afiliación y cotización de los afiliados, así como también aseguraría el equilibrio entre ingresos y gastos del sistema (Uthoff, Titelman y Jiménez 2003, cit en. Mesa-Lago, 2004b). Como consecuencia habría un aumento en la cobertura y las tasas de reemplazo, ya que el individuo, que se reconoce como el único responsable de su ahorro previsional, sabe que dependerá de él el monto de la pensión que obtendrá en el futuro (Gill, Packard, & Yermo, 2003). En otras palabras, el principio de la equivalencia produce “fuertes incentivos para que el trabajador deje de percibir su cotización como un impuesto, no evada, se afilie al sistema privado y pague su cotización puntualmente, puesto que a mayor su aporte y el rendimiento del fondo, mayor la acumulación en su cuenta individual y, por tanto, su pensión futura” (Mesa-Lago, 2004b, pág. 62). En este contexto no es necesaria la intervención del Estado ya que es la lógica interna del sistema la que construye caminos más efectivos para reducir la desigualdad y las brechas generadas por el sistema (Gill, Packard, & Yermo, 2003).

b. La focalización

En los sistemas de reparto, las pensiones no contributivas o aquellas que contribuían a alcanzar el piso mínimo de las prestaciones tenían un carácter universal. Desde la postura neoliberal, se cuestiona la capacidad financiera de los sistemas públicos de reparto para abarcar estas prestaciones y se critica la universalidad en la cobertura porque fomenta la dependencia de las personas al Estado, perjudicando la iniciativa individual (Gill, Packard, & Yermo, 2003). Por ello se propone un pilar no contributivo asistencial donde, “los recursos fiscales, que son usualmente insuficientes, serían focalizados para asistir a los grupos más vulnerables o necesitados. Estos cambios resultarían en un aumento de la cobertura general” (Mesa-Lago, 2004b, pág. 31).

c. La centralidad del Mercado en la administración y distribución de los fondos de pensión

El traslado de la centralidad del Estado al Mercado, tiene que ver con uno de los supuestos centrales del neoliberalismo, a saber, que el Mercado es un mejor distribuidor de bienes, ya que minimiza los costos, maximizando utilidades. En el caso de los SR, se cuestiona el *monopolio estatal* de las pensiones, las cuales no son eficientes y además generan altos costos administrativos (Mesa-Lago, 2004b). Por ello, se propone “el reemplazo del sistema público por múltiples administradoras que compiten entre sí en el mercado (en pensiones por sociedades anónimas privadas de tipo exclusivo y con ánimo de lucro), [aumentando con ello] la eficiencia administrativa y [reduciendo] los costos de gestión” (Mesa-Lago, 2004b, pág. 32).

De este modo, se da una reasignación de los roles del Mercado, del Estado y del trabajador en el funcionamiento del sistema: el primero se encargará de la administración, financiamiento y provisión de las prestaciones. El segundo tendrá un rol regulador, supervisor y subsidiario dentro del sistema (garantiza prestaciones mínimas y asistenciales y se encarga de financiar los costos de la transición al nuevo modelo previsional) (Mesa-Lago, 2004b, pág. 31). El rol del individuo, por su parte, es generar su propio ahorro previsional pues es el responsable principal, sino único, de su pensión futura.

Fundamental en el cumplimiento de estos roles y en la mejoría de la situación previsional de los adultos mayores es que entre las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) exista competencia, ya que ésta permite reducir los costos de administración de los ahorros previsionales, dándole una mejor tasa de retorno al afiliado. La competencia entre AFP está movilizadora, por una parte, por la libertad del cotizante de elegir racionalmente la administradora que más le conviene (Mesa-Lago, 2004b), haciendo que éstas mejoren sus planes previsionales, disminuyendo los costos de mantención para el afiliado y acrecentando

los rendimientos de sus fondos previsionales, para así obtener la mayor cantidad de asegurados (Mesa-Lago, 2004b).

En el caso de Chile, es relevante señalar que a la base de la implementación del Sistema de Capitalización Individual para el operar de las jubilaciones están los principios mencionados anteriormente, siendo el principio de la equivalencia una de sus características nucleares, al poner la responsabilidad total del ahorro para la vejez en el trabajador. Ejemplo de ello es que con este giro en la constitución del Sistema de jubilación se liberó al empleador de realizar cotizaciones a favor de la cuenta individual del empleado. Por otra parte, también se modifican los roles del Mercado y del Estado en la administración del sistema de pensiones, otorgándole al primero su gestión financiera, y al segundo su regulación y supervisión, así como el alivio focalizado y asistencial de la pobreza en la vejez (Uthoff, 2008, cit. en Rulli, 2010). Con ello, se completan los principios de focalización del Estado en materia de beneficios solidarios previsionales y la centralidad del Mercado en la distribución y administración de las jubilaciones. Por último, la neoliberalización del sistema de pensiones chileno se basa en la importancia dada a la sostenibilidad financiera por sobre la distribución equitativa de pensiones de calidad, en tanto las medidas tomadas tuvieron como eje mitigar el costo fiscal que significaba mantener los principios del régimen de reparto.

LA NECESIDAD INMINENTE DE LA REFORMA

El SCI en Chile fue dando cuenta de sus falencias y a evidenciarse él mismo como fuente de inequidad social, haciendo evidente la necesidad de una reforma. En efecto, las promesas del modelo neoliberal de jubilaciones, que posicionaron al SCI como la mejor alternativa al sistema de reparto de pensiones, empezaban a quedar trucas (Observatorio de igualdad de género de ALyC, 2012; Mesa-Lago, 2013). De este modo, el modelo jubilatorio chileno pasaba de ser el sistema más elogiado y el punto de referencia para la reforma previsional en otros países, al más cuestionado por estar “lejos de dar los resultados previstos respecto a las coberturas y montos de las pensiones de la población afiliada al sistema de AFP, generando desigualdades cada vez mayores, [y por ende, incumpliendo] las disposiciones internacionales y nacionales sobre la materia” (Lara Cortés & Silva Flores, 2014, pág. 114; Quiroga, 2009; Mesa-Lago, 2013).

Diversas investigaciones sobre la reforma al sistema de jubilación realizada en el año 2008 destacan la inminente necesidad de la misma dada las promesas incumplidas del SCI (Lara Cortés & Silva Flores, 2014; Quiroga, 2009; Mesa-Lago, 2013; Rulli, 2010; Observatorio de igualdad de género de ALyC, 2012; Becker & Mesa-Lago, 2013; Hujo & Rulli, 2014). Según estas investigaciones las problemáticas que producían la vulnerabilidad en la vejez y que el

SCI chileno no había podido solucionar ya entrado el siglo XXI son las siguientes: *el problema de la cobertura, la calidad de las pensiones, el mercado laboral, el costo fiscal del sistema, la desigualdad en el trato, la concentración del mercado de las AFP y los costos administrativos, la insuficiencia de pensiones asistenciales y la falta de educación previsional*. Estas problemáticas serán descritas a continuación.

- El problema de la cobertura

El problema de la cobertura previsional es analizado desde diversas perspectivas. Una de ellas es la comparación entre el porcentaje de *afiliados* y de *cotizantes activos*, la que presentaba importantes diferencias para el año 2007 (Lara Cortés & Silva Flores, 2014; Quiroga, 2009; Rofman, Fajnzylber, & Herrera, 2010; Becker & Mesa-Lago, 2013; Rulli, 2010; Kritzer, Kay, & Sinha, 2011; Mesa-Lago, 2009; Cardozo, 2009; Encina, 2013). En efecto, un 62% de la población activa era *cotizante* de un fondo de pensiones privado (Quiroga, 2009; Kritzer, Kay, & Sinha, 2011), mientras que sólo un 52,8% de los afiliados eran contribuidores activos del sistema (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011).

Otra forma en que se observa el problema de la cobertura es a través de la densidad de las cotizaciones - porcentaje de meses que un trabajador hace contribuciones, comparado con el máximo número de meses que un trabajador pudo haber contribuido (Encina, 2013). Antes de la reforma del 2008, dicho porcentaje era de alrededor del 52% de la vida laboral, cifra que puede ser explicada porque “los afiliados a las AFP aportan sólo en forma esporádica, con las consecuentes <<lagunas previsionales>> que ello genera” (Quiroga, 2009, pág. 369).

En estas investigaciones además se identifican brechas de cobertura según nivel socioeconómico y género. En el primer caso, para el año 2006 “cerca del 30% de los trabajadores de bajos ingresos contribuían al seguro social, comparado con un 70% de trabajadores de altos ingresos”² (Chile, Presidential Advisory Council on Pension Reform, 2006, cit. en Kritzer et al., 2011, pág.42). En el segundo caso, la implementación del SCI fue altamente desfavorable para la mujer en términos de cobertura (Quiroga, 2009; Becker & Mesa-Lago, 2013; Kritzer, Kay, & Sinha, 2011; Mesa-Lago, 2009; Observatorio de igualdad de género de ALyC, 2012). En el sistema de reparto de jubilación “las mujeres recibían generosos beneficios con pocos requerimientos, y la brecha de beneficios entre hombres y mujeres era más pequeña, porque las mujeres podían pedir una pensión con un período más corto de afiliación y sin haber hecho contribuciones. Podían retirarse más temprano que los hombres y recibir beneficios similares por un período más largo de tiempo. (...). Las

² Traducción propia

pensiones se calculaban en base a los salarios recibidos los últimos años de vida laboral, para que los trabajadores no fueran castigados por períodos fuera de la fuerza laboral (favoreciendo a las mujeres, quienes en promedio tienen tasas más bajas de participación laboral y menos años de contribuciones)”³ (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011, pág. 56). Por el contrario, el sistema de capitalización individual al operar con un régimen de contribuciones definidas, donde el saldo de la pensión es dependiente del aporte individual de los contribuyentes, se exacerbó las desigualdades de género, profundizando las inequidades biológicas (como la esperanza de vida) y las creadas por el mercado laboral (menos salarios, interrupciones vida profesional), y removimiento el componente redistributivo del anterior sistema (Mesa-Lago, 2009; Hujo & Rulli, 2014).

En las investigaciones, las brechas de género se explican, en parte, porque las mujeres ganan menos que los hombres (Hujo & Rulli, 2014; Kritzer, Kay, & Sinha, 2011). En efecto, en Chile el 29% de las mujeres ganan el sueldo mínimo, mientras que sólo el 9% de los hombres recibe este monto (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011). Por otra parte, la implementación del SCI trajo consigo el aumento de años de contribuciones requeridos para obtener una pensión, lo que genera que menos mujeres puedan acceder a las mismas, tanto por los años que estuvieron fuera de la fuerza laboral, como porque la edad de retiro femenina es anterior a la de los varones (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011). Esto se puede observar en el porcentaje de densidad de cotización de hombres y mujeres, que en Chile era de 60% y 43%, respectivamente (Arenas de Mesa et al., 2008, cit. en Kritzer, Kay & Sinha; Quiroga, 2009). Pero también las pone en una posición de desventaja el hecho de que en el SCI el cálculo de las pensiones se realice según la esperanza de vida de hombres y mujeres, ya que al ser mayor en el caso de las mujeres, la pensión de éstas va a tender a ser menor que la de los hombres - menos años de capitalización dividido por más años de esperanza de vida (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011; Lara Cortés & Silva Flores, 2014). Ello se ve reflejado, por ejemplo, en el hecho de que “el 61% de las mujeres no estaban calificadas para recibir una pensión mínima, comparado con el 32% de los hombres” (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011, pág. 58).

Otra problemática relacionada con la cobertura es el de la morosidad previsional (no pago de las cotizaciones por parte del empleador), ya que en Chile éstas son descontadas al trabajador, pero es el empleador quien debe hacer efectiva la cotización en la AFP. El problema de la mora ha sido recurrente, dejando a los trabajadores sin los ahorros necesarios para alcanzar

³ Traducción propia

una pensión o alcanzar un monto que sea digno para la supervivencia en la vejez (Mesa-Lago, 2009).

- Calidad de las pensiones

La calidad de las pensiones refiere a si el monto de éstas permite alcanzar un nivel de vida digno tras la jubilación. Se mide por el porcentaje que representa el monto de la jubilación, en función del último salario que se recibe. En Chile, la promesa de la implementación del SP privado era que los jubilados obtendrían una pensión equivalente al 80% de su último salario, cifra que antes de la reforma estaba lejos de cumplirse (Quiroga, 2009; Lara Cortés & Silva Flores, 2014). En efecto, “de acuerdo con cálculos del CAPRP, los hombres que se retiren entre 2020 y 2025 percibirán pensiones cuyo monto rondará el 51% de sus ingresos; en el caso de las mujeres, el monto será de apenas 28% (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006, pág. 62, cit. en Lara Cortés & Silva Flores, 2014, pág. 118).

- El mercado laboral

Se menciona que una causa transversal a las dos problemáticas anteriores tiene que ver con que el SCI está diseñado para trabajadores pertenecientes en su mayoría al mercado laboral formal, siendo que en Chile hay altos niveles de flexibilización, subempleo, informalidad y trabajadores independientes que no cotizan (Encina, 2013; Lara Cortés & Silva Flores, 2014; Kritzer, Kay, & Sinha, 2011). Además, hasta antes de la reforma el sistema de pensiones sólo obligaba a hacer aportes previsionales a trabajadores dependientes, es decir, con un contrato de trabajo (Encina, 2013). Sólo para dar un cifra, mientras que en 2007 en Chile la cobertura alcanzaba un 63% entre la población económicamente activa, la cobertura de los trabajadores independientes era sólo de un 5% (Mesa-Lago, 2009). Esto tiene como consecuencia que “un porcentaje importante de la población adulta mayor de Chile estaría en el futuro en condiciones de desprotección, pudiendo dejar a la pensión no contributiva como posible única fuente de ingresos en la vejez” (Lara Cortés & Silva Flores, 2014, pág. 118).

- Costo fiscal del sistema

El sistema de capitalización individual iba a contribuir a reducir el costo fiscal previsional. Sin embargo, en las investigaciones se menciona que la transición al SCI implicó un importante aporte de recursos del Estado, ya que tuvo que mantener en paralelo dos sistemas de jubilación (Quiroga, 2009; Mesa-Lago, 2009). En efecto, entre 1981 y 2004, el costo por el pago de pensiones del sistema antiguo, el reconocimiento de derechos adquiridos en ese sistema y su traspaso al fondo pensiones privados, el pago de pensiones asistenciales y los subsidios para la pensión mínima generaban un déficit al SP público del 4.7% del PIB, más un gasto del 1.3% para financiar el régimen especial de jubilación de las fuerzas armadas y

carabineros. Todos estos costos eran más altos que los de antes de la reforma al sistema de reparto, que sólo alcanzaban un 1.3% del PIB (Quiroga, 2009; Mesa-Lago, 2009).

- Concentración del mercado de las AFP y costos administrativos

La competencia en el mercado de las AFP llevaría a la reducción de los costos administrativos del sistema privado de pensiones, sin embargo, luego de la reforma comenzó un proceso de concentración del mercado de las administradoras (Rofman, Fajnzylber, & Herrera, 2010; Becker & Mesa-Lago, 2013; Kritzer, Kay, & Sinha, 2011; Mesa-Lago, 2009). En efecto, si bien a mediados de los 90' operaban 22 administradoras, en el año 2008 sólo pervivían 5 (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011). Esto tuvo como consecuencia la mantención de altos costos de administración, siendo, en promedio, el 4% de los aportes efectuados (Mesa-Lago, 2009).

Por otra parte, los costos administrativos deducidos del ingreso del contribuyente tienen un porcentaje que es igual para todos los pertenecientes a una misma AFP y no tiene un tope máximo (Kritzer, Kay, & Sinha, 2011). Esto tiene como consecuencia que “debido a la cantidad de comisiones fijas adicionales que deben afrontar, quienes terminan cargando con mayores costos son, sobre todo, los trabajadores de bajos ingresos en relación de dependencia” (Quiroga, 2009, pág. 372).

- Insuficiencia de pensiones asistenciales

Otra problemática del SCI identificada en las investigaciones es el limitado alcance de las pensiones asistenciales focalizadas que otorgaba el gobierno (Mesa-Lago, 2009; Lara Cortés & Silva Flores, 2014). En efecto, “dada la alta proporción de este tipo de pensionados, se necesitaban mucho más fondos de las arcas fiscales que el inicialmente presupuestado” (Lara Cortés & Silva Flores, 2014, pág. 118). De este modo, la alta demanda y un presupuesto ajustado para dichos beneficios, obligaba a exigir una prueba de ingreso y generar una lista de espera, cuyo avance dependía de los recursos fiscales existentes (Mesa-Lago, 2009). Así, las investigaciones afirman que el SCI “no fue diseñado para prestar protección al gran y creciente número de trabajadores con historias laborales irregulares y con bajos ingresos y, por lo tanto, sin adecuada capacidad contributiva constante para ni siquiera calificar a la pensión mínima garantizada” (Lara Cortés & Silva Flores, 2014, pág. 118; Quiroga, 2009).

LEY N°20.225 QUE REFORMA EL SISTEMA PREVISIONAL

La ley N°20.225 que reforma el sistema previsional y que entró en vigencia en el año 2008 tiene como objetivo, según las propias palabras de la Presidenta Michelle Bachelet, “una retribución a los años de trabajo de una persona, y el reconocimiento del derecho a envejecer con dignidad” (Bachelet, 2006a, pág. 1). Lo anterior implica que la reforma debería ser capaz de, por una parte, que los adultos mayores tengan ingresos más seguros, y por otra, que “al

final de su vida laboral, las chilenas y chilenos ya no sentirán el temor de no saber con qué ingresos contarán para cubrir sus gastos” (Bachelet, 2006a, pág. 1).

Tomando en consideración que las problemáticas del Sistema de Capitalización Individual no sólo afectan a los adultos mayores que no contribuyeron al sistema durante su vida laboral activa si no que también a aquellos que recibiendo una pensión contributiva siguen expuestos a riesgo de vulnerabilidad en la vejez, la Presidenta anuncia que los beneficiarios de la reforma, no sólo será al sector de la población que vive en la pobreza, sino que también la clase media, la cual contará con “la seguridad de que sus esfuerzos y ahorros previsionales estarán debidamente protegidos y remunerados” (Bachelet, 2006a, pág. 2). Se plantea además que la reforma va a tener un doble impacto, tanto en la equidad, como en el crecimiento del país, ya que “cuando las personas se sienten más seguras, se atreven, emprenden, innovan, llevan sus mejores ideas a la práctica y crean riqueza y prosperidad” (Bachelet, 2006a, pág. 2).

En términos generales la reforma implementa un Sistema de Jubilación estructurado en base a tres pilares integrados: el pilar solidario, el pilar contributivo y el pilar voluntario (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006a, p. 183). Este enfoque multipilar del sistema vendría a solucionar la idea del gobierno de que el sistema actual estaría dominado por el pilar contributivo, desempeñando las prestaciones públicas una función subsidiaria insuficiente para toda la población que lo necesita. Por otra parte, el sistema de ahorro previsional voluntario existente tiene una cobertura limitada y concentrada en la población de altos ingresos

Así, el foco de la reforma será potenciar tanto el pilar solidario como el pilar voluntario del sistema, para quitarle presión al sistema contributivo, como principal vía para acceder a las pensiones para la vejez.

El pilar solidario se amplía, aumentando los beneficiarios a través de la disminución de los requisitos de entrada a las pensiones solidarias. En este sentido, quienes reciben el beneficio ya no está determinado por el nivel socioeconómico de las personas, si no por la ausencia de pensión o por un bajo monto en la pensión contributiva recibida. De este modo, se establece un Aporte Previsional Solidario (APS) destinado a jubilados que no alcanzan el monto de la pensión mínima y la Pensión Básica Solidaria (PBS), para aquellos que no hicieron contribuciones al sistema durante su vida laboral activa.

Respecto del fortalecimiento del pilar contributivo se establecen medidas que permitan elevar las densidades de cotización y la rentabilidad de los fondos de pensiones, lo cual redundaría en mejores pensiones futuras para los jubilados. Esto se materializó, por una parte, en el

subsidio al ahorro para la vejez en dos grupos de mayor riesgo respecto de sus fondos de ahorros previsionales: las mujeres y los jóvenes. En efecto la ley establece el subsidio para mujeres trabajadoras, a través del “bono por hijo”, y para los jóvenes, a través del “subsidio al empleo joven”. En ambos casos se deposita un monto de dinero en la cuenta de ahorro previsional.

Por otra parte, la ley establece medidas que permitan mayor capacidad de inversión de los fondos de pensión y competencia entre las AFP, puesto que se parte del supuesto de que una vía determinante en el aumento del monto de las pensiones, es el riesgo de inversión al que se someten los ahorros previsionales.

Por último, para que los trabajadores independientes realicen aportes previsionales y puedan obtener una pensión de calidad en la vejez se establecen una serie de incentivos para ampliar la cobertura del pilar voluntario, a través del Ahorro Previsional Voluntario (APV) y del impulso al Ahorro Previsional Colectivo (APVC).

REFLEXIONES SOBRE LOS LÍMITES DE LA REFORMA

Como se dijo en la introducción, toca revisar en qué medida estos “cambios” al sistema colaboran a superar las principales fallas identificadas en los problemas del Sistema de Jubilación que hicieron inmanente la necesidad de una reforma. En otras palabras toca reflexionar en torno a si la poca efectividad de la reforma se relacionaría con que la ¿superación? del modelo jubilatorio se habría limitado a cambios tangenciales a un sistema que sigue operando en base a reglas del mercado y que deja la responsabilidad casi total de los saldos posteriores a la vida activa en los cotizantes.

Y según lo dicho, esto sería así. En efecto, las transformaciones propuestas en la ley estarían orientadas por un modelo previsional que pone al frente de la solución a las fallas del Sistema de Jubilación, los mismos principios y componentes del Sistema de Jubilación impuesto en la dictadura y que no habría logrado solucionar los problemas de pobreza y riesgo de vulnerabilidad en la vejez.

En este sentido, el enfoque multipilar, más que cambiar el modo en que operaba el Sistema de Jubilación previo a la reforma, fortalece sus características constitutivas. Ello es evidente, por ejemplo, si se observan los roles que siguen cumpliendo el Estado, el Mercado y el contribuyente: el Estado garantiza el buen funcionamiento del sistema, pues no lo interviene, y además amplía su capacidad subsidiaria, al aumentar la cantidad de beneficiarios que tenía el sistema. El Mercado sigue a cargo de la administración y distribución de las jubilaciones, e incluso se fortalecen y protegen sus formas de operación, en tanto la inversión de los fondos de ahorro previsional y la competencia entre AFP se siguen considerando elementos

determinantes en el monto futuro de las pensiones. Por último, el cotizante sigue siendo el principal responsable de su ahorro previsional, y aun cuando se ponen incentivos y se fortalecen los mecanismos subsidiarios para que sus aportes jubilatorios sean mayores, éstos siguen siendo limitados, sea porque se mantienen la lógica del mercado laboral informal, sea porque la mayoría de la población recibe sueldos tan bajos que, o prefiere evadir las cotizaciones, o, cuando contribuye, no tiene lo suficiente para destinar al ahorro.

En este sentido, la reforma perpetúa un modelo de jubilación neoliberal que opera según los principios de la equivalencia, la focalización y la centralidad del Mercado, siendo el SCI y el Mercado de Capitales los mecanismos de distribución, a través de su libre operación por medio de reglas propias, permitirán la distribución de jubilaciones equitativas y con tasas de retorno cercanas a los saldos obtenidos durante el período laboral activo. Por ello es que las medidas adoptadas en la ley mantienen el enfoque del Banco Mundial, haciendo hincapié en las propuestas que potencian la responsabilidad individual, la libre competencia y el rol subsidiario del Estado.

En estas circunstancias estamos frente a una reforma que establece cambios que apuntan al fortalecimiento de un modelo que ya tiene fallas, por lo que no es de extrañar que ésta no haya alcanzado a reducir satisfactoria el riesgo de vulnerabilidad en la vejez y la pobreza en la población adulta mayor. Así, la reforma, inscrita en los mismos principios constitutivos del modelo que pretende reformar deja fuera grandes temáticas, como por ejemplo, la situación de informalidad de un porcentaje importante de la población, el nivel de sueldos de los trabajadores, que en su mayoría son cercanos al mínimo e impiden el ahorro, el Sistema de Capitalización Individual es sensible a los vaivenes del mercado de capitales, cuestión que afecta a los montos de pensiones que entran en el juego de la inversión, etc. En este sentido, podría discutirse si es que el modelo neoliberal del Sistema Jubilatorio es adecuado para la realidad de laboral de Chile y de Latinoamérica y a partir de allí se podrían discutir otras posibles alternativas de solución para resolver el bajo nivel de las pensiones que actualmente entrega el sistema.

Bibliografía

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

Becker, U., & Mesa-Lago, C. (2013). Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría. *Revista de Trabajo* (10), 43-54.

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. (2006a). *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile* (Vol. I). Chile.

Encina, J. (2013). Pension Reform in Chile: A Difference in Difference Matching Estimation. *Estudios de economía* , 40 (1), 81-95.

Gill, I., Packard, T., & Yermo, J. (2003). *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America: A Regional Study of Social Security Reforms*. Washington D.C.: World Bank, Latin America and Caribbean Region; Stanford University Press.

Hujo, K., & Rulli, M. (2014). *The Political Economy of Pension Re-Reform in Chile and Argentina. Toward More Inclusive Protection*. Katja Hujo and Mariana Rulli: This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

Kritzer, B. E., Kay, S. J., & Sinha, T. (2011). Next Generation of Individual Account Pension Reforms in Latin America. *Social Security Bulletin* , 71 (1), 35-76.

Lara Cortés, C., & Silva Flores, C. (2014). El sistema de pensiones en Chile en la encrucijada: reformando la gran reforma de 2008. *Textos y contextos* , 13 (1), 113-127.

Mesa-Lago, C. (2009). *La re-reforma de pensiones en América Latina: modelos de Argentina y Chile, y lecciones para Costa Rica*. San José de Costa Rica: Presentación en Universidad de Costa Rica.

Mesa-Lago, C. (2013). La re-reforma de pensiones en Chile. *Revista Trabajo* (10), 55-75.

Mesa-Lago, C. (2004b). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: Serie Financiamiento del Desarrollo, Unidad de estudios especiales, Secretaría Ejecutiva, CEPAL.

Observatorio de igualdad de género de ALyC. (2012). La reforma previsional de Chile. Un avance en la garantía de la autonomía económica de las mujeres. Santiago: Cepal, Naciones Unidas.

Quiroga, Y. (2009). De modelo ejemplar a objeto de enmiendas: el sistema de pensiones de Chile. In Y. Quiroga, & J. Ensignia (Eds.), *Chile en la concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas* (pp. 367-382). Santiago de Chile: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Rofman, R., Fajnzylber, E., & Herrera, G. (2010). Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile. *Revista Cepal 101* , 85-109.

Rulli, M. (2010). ¿Construyendo castillos en la arena? La política de la seguridad social: las reformas de pensiones en Chile (1981-2008) y Argentina (1993-2008). *Opera* (10), 25-40.