



© PRENSAPRESIDENCIA.CL

Acto de promulgación de la reforma previsional (Centro Chimkowe, Peñalolén, 19 de marzo).

LA REFORMA DE PENSIONES: La tensión entre lo político y lo técnico

¿Cómo un gobierno en minoría fue capaz de aprobar la reforma de pensiones más grande desde la creación del sistema de capitalización individual?

Ambos sectores ganaron. Se logró también un buen acuerdo en lo económico, pues se aumentaron la tasa de cotización y las pensiones.

Cristóbal Huneeus

Ingeniero civil; doctor en Economía; coordinador técnico de la Mesa Técnica de Pensiones

⊗ Después de dos intentos fallidos, durante el segundo Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) y de Sebastián Piñera (2018-2022), finalmente el Congreso despachó la reforma de pensiones el 29 de enero del 2025.

Esta se había visto más lejana después del primer año del Gobierno de Gabriel Boric, pues este tuvo dos derrotas políticas en los primeros doce meses: el triunfo del *Rechazo* del anteproyecto de nueva Constitución redactada por la Convención Constitucional en el plebiscito de salida del 4 de septiembre de 2022, en el cual el Gobierno se jugó por la opción *Apruebo*, y el rechazo de la reforma tributaria el 8 de marzo del 2023, que tenía como objetivo financiar gran parte de las promesas de campaña; entre ellas, el aumento de la Pensión Garantizada Universal (PGU) aprobada al final del Gobierno de Piñera.

A pesar de lo anterior, hubo varios factores que influyeron en que la reforma finalmente se aprobara. Los dos intentos fallidos mostraron qué ocurre cuando los actores quieren alcanzar todos los objetivos que plantean y no son capaces de llegar a un punto común. El Ejecutivo y los diputados y senadores que participaron en la negociación lo tenían claro. El escenario daba poco espacio a otro fracaso, no solo porque reflejaría la incapacidad del sistema político de llegar a un acuerdo, sino porque, además, el problema de las bajas pensiones solo seguiría aumentando, especialmente después de los tres retiros de los ahorros previsionales ocurridos durante el Gobierno de Piñera 2018-2022. Uno de los indicadores para evaluar un sistema de pensiones es a través del nivel de suficiencia, que mide la capacidad del sistema de cubrir las necesidades de los pensionados asegurando un cierto estándar de vida. Este indicador se mide a través de la tasa de reemplazo, que es el cociente de la pensión respecto al ingreso antes de pensionarse. La mediana de la tasa de reemplazo de la pensión total (ahorro en la cuenta individual más PGU) de los que se pensionaron el año 2016, fue de un 74%. En tanto, la mediana de la tasa de reemplazo de la pensión total de los que se pensionaron el año 2022 fue 55%. Para alguien que cotizaba más de 24 años, la mediana de la tasa de reemplazo era menos de 50% y para alguien que pertenecía al primer quintil de ahorro era un 76%, comparado con alguien del cuarto y quinto quintil, donde este indicador era 46% y 42%, respectivamente. Es decir, el problema de la baja tasa de reemplazo lo tenían las personas que cotizaban muchos años o que pertenecían a los quintiles más altos de ahorro, pues para ellos la PGU, aunque aseguraba un piso mínimo, no aseguraba un nivel de suficiencia razonable. Además, esta tasa venía cayendo durante los últimos años.

No resolver el problema de mejorar los niveles de suficiencia del sistema podía tener dos consecuencias. Primero, la demanda por mejores pensiones llevaría al sistema político a aumentar las pensiones solo vía PGU, lo que era fiscalmente muy costoso o podía llevar a la gente a demandar el retiro total de los ahorros previsionales. Eso podría ocurrir, pues, si la mejora de pensiones era solo vía PGU y el ahorro contribuía muy poco a la pensión total, el sistema ya no les servía.

Incentivos políticos y sostenibilidad económica

El exministro de Hacienda Andrés Velasco decía que un buen proyecto de ley debía tener dos elementos, «buena economía» y «buena política». La buena política se refería a que todos los sectores tuvieran incentivos para aprobar el proyecto porque ganaban algo con ello, mientras que la buena economía significaba que el proyecto generaba buenos incentivos, mejoraba la economía, era sostenible y cumplía los objetivos propuestos al menor costo posible. Estos dos elementos podían ir en líneas paralelas o cruzarse, y producir una tensión entre ambos, como sucedió con este proyecto.

Desde el primer momento, el Gobierno, dado que era minoría, intentó lograr un acuerdo para aprobar la reforma. Primero, con la Democracia Cristiana, Demó-

cratas y otros partidos en la Cámara. Sin embargo, esta estrategia no prosperó por el rechazo de Demócratas. Con el proyecto en el Senado, el Gobierno empezó a negociar con los senadores de Chile Vamos en la comisión de Trabajo. Se vislumbraban tres grandes temas de debate: a quién aumentar la pensión y en cuánto, cómo fomentar la competencia entre las AFP y cómo financiar el aumento de pensión. En el primer y tercer tema, estaba implícito qué hacer con el aumento de la cotización.

Una buena economía

Los senadores de Chile Vamos tenían el diagnóstico de que al proyecto le faltaba «buena economía» y no tenía «buena política». Para atacar el problema de la buena economía, la comisión de Trabajo del Senado, en conjunto con el Gobierno, convocó una comisión técnica donde cada senador nombraba un asesor, mientras el coordinador fue nombrado por el Ejecutivo. El objetivo era analizar el proyecto técnicamente y formular recomendaciones.

Para la oposición era clave que los 6 puntos de aumento de la cotización fueran a cuenta individual, lo cual significaba que el aumento de las pensiones se tenía que financiar por otra vía. Durante la tramitación surgió la idea de que este financiamiento fuera a través de un préstamo de los cotizantes actuales al sistema, que les sería devuelto con una tasa de interés y que tendría garantía estatal. A su vez, era importante que el aumento de las pensiones de los actuales pensionados estuviera solo focalizado en las personas que tuvieran muchos años de cotización. Para el oficialismo, por otra parte, era crucial que el sistema contributivo tuviera un componente solidario que justificara el seguro social y que fuera lo más amplio posible el grupo de los actuales pensionados que recibiría un aumento de pensión. Además, era importante fomentar la competencia, a través de la separación de la industria y la licitación de *stock*. Para ambos sectores, era importante subir la PGU a \$250 mil, como estaba en el proyecto del Ejecutivo.

La comisión técnica emitió dos informes. En el primero hubo muchos acuerdos, como, por ejemplo, apoyar la compensación de expectativa de vida, más conocida como el «bono tabla». El punto más polémico fue que el aumento de competencia fuera vía la licitación de *stock* y no vía la separación de la industria, que implicaría separar las funciones de administración de las AFP de las funciones de inversión en empresas distintas con dueños distintos. El oficialismo no estuvo de acuerdo con esta parte del informe, porque muchos en el sector querían la separación de la industria para satisfacer la promesa de «No más AFP». En tanto, a parte de la derecha no le gustó porque no quería la licitación de *stock*. Este es un ejemplo donde la propuesta técnica tensionó la política. En el segundo informe no hubo consenso acerca de en qué grupos focalizar el aumento de pensiones. A su vez, se verificó que no eran sustentables varios de los escena-

CONTENIDOS DE LA REFORMA

El 29 de enero la Cámara de Diputados aprobó la reforma previsional presentada por el actual Gobierno que, tras un centenar de indicaciones, contó con el apoyo de parte importante de la oposición: obtuvo finalmente 110 votos a favor y 38 en contra, quedando a un paso de convertirse en ley.

Se estable un **nuevo porcentaje de cotización previsional**, que es de un 7% y es con cargo al empleador. A esto se suma un 1,5%, también a cargo del empleador, destinado al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS). En consecuencia, se fija entonces un aporte total de 8,5%. El aumento de la cotización será gradual durante 9 años, aunque se establece que este puede ser de once años, según sea la recaudación de la Ley de Cumplimiento Tributario.

De ese total, el 4,5% irá a **capitalización individual** de los cotizantes el cual ira aumentando en el tiempo hasta llegar a 6%, a medida que el Aporte Diferido con Rentabilidad Protegida vaya disminuyendo hasta desaparecer en 20 años.

El restante 4% será administrado por un **nuevo seguro social**: 1,5% irá al Aporte Diferido con Rentabilidad Protegida —el cual permitirá financiar beneficios adicionales por cada año cotizado para los que se jubilan en los próximos 20 años de 0,1UF por año cotizado— 1,5% irá a financiar el SIS y 1% la compensación a las mujeres, también llamado bono tabla. Este beneficio busca que un hombre y una mujer, que en igualdad de condiciones se jubilan a los 65 años, reciban la misma pensión.

La **pensión garantizada universal (PGU)** aumentará a \$250.000, según una tabla para su implementación gradual, que establece que dentro de treinta meses alcanzará los beneficiarios de más de 65 años de edad.

Respecto de las AFP, se fijan **nuevas regulaciones**: cada dos años, aleatoriamente, se licitará el 10% de los afiliados actuales. Será adjudicada al gestor que cuente con la menor comisión. Los afiliados podrán siempre cambiarse de AFP en cualquier momento. Se va permitir que el Instituto de Previsión Social (IPS) pueda ofrecer servicios de administración de cuenta a toda AFP u gestor que lo desee.

Pensando hacia adelante, quedan al menos dos grandes temas: aumentar la edad de jubilación y aumentar el ahorro de los trabajadores por cuenta propia.

rios que se estaban discutiendo. Nuevamente, el informe técnico tensionó la política.

Respecto a financiar el aumento de las pensiones vía un préstamo, el tema fue profundizado por otra comisión. Aquí hubo muchas recomendaciones técnicas que fueron tomadas por la política, pero muchas decisiones quedaron para la política: por ejemplo, la duración del préstamo y el monto de este. El préstamo fue criticado por varias razones porque, a diferencia de la comisión técnica, aquí no hubo un documento oficial para su discusión.

Una buena política

Lograr que el proyecto tuviera buena política era más complejo, porque no solo había que lograr el acuerdo sobre el contenido, sino, además, porque la ventana para aprobar el proyecto era acotada. Había claridad entre los actores en que el acuerdo y la aprobación tenía que ser antes de marzo del 2025, por el inicio de la carrera presidencial, que haría mucho más difícil su aprobación. Adicionalmente, para Chile Vamos era importante que el acuerdo fuera después de las elecciones municipales del 26 y 27 de octubre del 2024, por el potencial costo electoral que podría significar para ellos llegar a un acuerdo con el Gobierno, dada la negativa de Republicanos a apoyar el proyecto. Aunque no era el escenario ideal, el Gobierno aceptó este cronograma.

El acuerdo finalmente llegó el miércoles 15 de enero y en dos semanas se despachó. Un tiempo demasiado apurado para muchos, que eran de la opinión de seguir discutiendo en marzo. Los hechos, sin embargo, mostraron que fue una muy buena idea terminar la tramitación en enero. Tuvieron un papel clave en este acuerdo, además de los senadores de la comisión de Trabajo y los ministros del Trabajo y Hacienda, que siempre mantuvieron la disposición a seguir negociando, varios parlamentarios del oficialismo y la oposición, académicos y exautoridades de gobiernos anteriores, que empujaron para que el proyecto llegara a puerto. Todos ellos de una u otra forma, sabían las implicancias que tendría no aprobar ahora una reforma de pensiones.

En el acuerdo final, ambos sectores ganaron y, por lo tanto, se logró una «buena política». Se aumentó la PGU a \$250 mil. Chile Vamos logró que el 6% fuera a la cuenta individual, mientras que el Gobierno logró crear el seguro social, que recibiría 1% de cotización adicional, para financiar el componente solidario del «bono tabla». Para lograr esto, la cotización aumentaría en 7 puntos y no en 6, como decía el proyecto original. El préstamo sería por 20 años y se destinaría 1,5% de la cotización del 6% a ello. Para acceder al aumento de pensión, que era de 0,1UF por años cotizados, había que tener al menos 10 años de cotización en las mujeres y 20 años en el caso de los hombres. Este beneficio se conoce también como «la garantía». El Gobierno quería que la garantía fuera a partir de 5 años de cotización para las mujeres y la oposición, a partir de 15 años; se logró un punto intermedio con el requisito de 10 años¹. Se logró también una buena economía, pues se aumentó la tasa de cotización, se aumentaron las pensiones de los actuales y futuros pensionados, y se mejoró la competencia en la industria y se introdujeron incentivos a las AFP para buscar mayores rentabilidades, entre otras cosas. Pero también hay incentivos claros para cotizar más años, con la garantía y el bono tabla para las mujeres.

Tareas a futuro

Pensando hacia adelante, quedan al menos dos grandes temas: aumentar la edad de jubilación y aumentar el ahorro de los trabajadores por cuenta propia, que representan el 20% de los trabajadores en nuestro país y que hoy no cotizan. La expectativa de vida ha aumentado en alrededor de 10 años desde 1981 y, para mantener una pensión adecuada, es necesario aumentar la edad de jubilación, sobre todo en el caso de las mujeres, que está hoy en 60 años. Nuevamente, se observa una tensión entre el mundo técnico y político, pues hasta hoy ha sido inviable aumentar la edad de jubilación, como lo demuestran los últimos cuatro proyectos de reforma de pensiones que no abordaron el tema. Sin embargo, la señal que hay que dar es que, para las generaciones jóvenes, por ejemplo, los menores de 30 años, va a aumentar gradualmente la edad de jubilación, aunque no para el resto de la población. Atacar el ahorro de los trabajadores por cuenta propia es un problema más complejo, por la gran heterogeneidad de las formas de trabajar de este grupo. Algunos son feriantes, otros trabajan en la calle, otros venden por redes sociales. Ninguno de ellos cotiza de forma voluntaria. Se han probado diferentes formas de incentivarlos a cotizar, sin mucho éxito. Es necesario persistir en este esfuerzo, pues la promesa de la copia feliz del edén, como dice nuestro himno nacional, tiene que ser para todos. **M**

¹ Este requisito iría aumentando hasta llegar a 15 años en un plazo de 10 años.