Andrés Solimano (2017), *Pensiones a la chilena: la experiencia internacional y el camino a la desprivatización*, Ed. Catalonia, ISBN: 978-956-324-499-1

Pensiones a la chilena de Andrés Solimano (economista del MIT y director de FLACSO-Chile) es parte de una serie de trabajos publicados en el marco de la actual crisis de legitimidad del sistema chileno de pensiones.

Luego de la masiva movilización ciudadana en 2016 contra las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), la seguridad social se convirtió en el tema más recurrente de la opinión pública, con especial preponderancia en los debates programáticos de

las elecciones presidenciales de fines de 2017. De nuestra consideración, el libro que comentaremos es el mejor logrado de la serie y su principal fortaleza estriba en la descripción de casos donde países han revertido situaciones de privatización similares a la

chilena.

La crisis de legitimidad está dada, como nos indica Solimano en la introducción, por la estructura segregada del sistema de pensiones impuesto por la dictadura militar chilena. El sistema privado (AFP), en el que cotiza la casi totalidad de los trabajadores, entregó en 2016 pensiones promedio mensuales de CL\$191.000 (US\$310), mientras que el sistema público, *que sólo aplica a los miembros de las fuerzas armadas*, entregó en el mismo año pensiones promedio mensuales de CL\$877.000 (US\$1.430) para las fuerzas de defensa nacional y de CL\$956.000 (US\$1.560) para las fuerzas de orden público. Estas diferencias “son claramente incompatibles con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo sobre

homogeneidad de prestaciones, que afectan criterios de equidad básicos que deben guiar a un razonable sistema de pensiones” (p. 15).

El libro, se divide en dos secciones: la primera sobre la experiencia internacional y la segunda sobre el caso chileno. Como podemos observar, el autor replica la misma estructura para ambas partes: un capítulo histórico, uno sobre privatización y una sección sobre desprivatización.

En relación con la experiencia internacional, Solimano describe los orígenes de la seguridad social en la Alemania de 1880, y luego la expansión al resto de occidente durante el primer tercio del siglo XX; a lo cual le sigue el paulatino desarrollo de los “Estados de Bienestar” que extendieron los derechos sociales durante la post-guerra y hasta la década de 1970.

La privatización, por su parte, tuvo lugar durante las décadas de 1980, 1990 y 2000, siendo más radical “en América Latina y Europa Central y del Este” (p. 47) posterior a la caída de la Unión Soviética. En total, durante este periodo, más de treinta países crearon pilares de capitalización individual, siendo el caso chileno “el experimento más temprano y radical de privatización de los sistemas de pensiones y también el que más ha durado” (p. 48).

La nueva retórica enfatizaba que ahora las personas tendrían su propia cuenta de ahorro, sin destacar que este representa también un esquema de ahorro forzado que transfiere un amplio volumen de recursos del sector asalariado de la economía al sector capitalista a través del mercado de capitales (p. 47)

La privatización, como lo comenta el libro, consistió en complementar o sustituir un pilar de ahorro colectivo o reparto público (Pilar I) por un pilar de ahorro individual privado (Pilar II). En este contexto, el economista destaca tres casos en los que a la ola privatizadora le siguió un proceso de desprivatización: Argentina, Hungría y Polonia.

En el caso de Argentina, la capitalización individual se introdujo en 1994 a través de agencias privadas similares a las chilenas, reduciendo la cobertura de la pensión básica universal, entre otros beneficios. La desprivatización, por su parte, se produjo a través de una reforma que permitió que “las personas escogieran entre reparto y capitalización” (p. 63) cada cinco años, desencadenando un regreso masivo al ahorro colectivo y llevando a las agencias a su extinción en 2008.

Los casos de Hungría y Polonia son similares. Tras el fin del periodo socialista, en 1998 Hungría estableció un esquema mixto de reparto y capitalización, que generó déficit fiscal y terminó por disminuir la tasa de reemplazo, hasta que, en 2010, el Parlamento declaró “la libertad de elegir entre seguir en el pilar de capitalización privada o volver al pilar de seguridad social pública” (p. 67), produciendo un masivo retorno al sistema público. En el caso polaco, también dentro del periodo de reformas post-socialistas, la privatización se efectuó en 1999 y su reversión en 2013 luego de declarar “libertad de afiliación” a las agencias privadas de fondos de pensiones (p. 70).

Solimano muestra para los tres casos un patrón similar: frente a un primer proceso de privatización, *la libertad de elegir de los cotizantes posibilita un regreso masivo de afiliados y fondos del sector privado al público* (100% Argentina; 97% Hungría; 85% Polonia). Esta realidad es de particular relevancia en nuestro debate, toda vez que *han sido los sectores políticos asociados al liberalismo económico quienes han defendido el actual sistema de pensiones en Chile, el cual descansa*

exclusivamente sobre un pilar de capitalización individual de administración privada, sin libertad de movimiento de fondos, sistemas alternativos ni competencia. Al respecto, el libro muestra cómo “las personas —cuando se les dio libertad de elección— prefirieron, masivamente, trasladar sus fondos al pilar público y dejar que sus pensiones fueran administradas por el Estado” (p. 71).

En la segunda parte del libro, Solimano muestra que el sistema de pensiones chileno está privatizado —e incluso desnacionalizado— mucho más cabalmente. Sólo seis AFP administran los ahorros previsionales, de las cuales tres concentran más del 70% de los fondos. Por otra parte, la participación de empresas transnacionales (Metlife, Principal Financial Group, Grupo Sura) ha propiciado la desnacionalización de los fondos.

Todo lo anteriormente señalado, determina que Chile invierta menos de la mitad del porcentaje del PIB que el promedio de los países de la OCDE (8%), entregando pensiones mensuales menores a CL\$291.778 (US\$475) a más del 77% de los jubilados.

No obstante, el libro no explicita que la misma radicalidad del caso chileno dificulta pensar en replicar procesos como los tres antes mencionados. El negocio previsional en nuestro país parece estar garantizado por una Constitución Política a la medida del dogma neoliberal, lo que ha permitido su desarrollo, consolidación y la administración de altos montos de inversión. En este sentido, es preferible pensar que la investigación arroja luces sobre *criterios de desprivatización* más que sobre *modelos de desprivatización*. De entenderlo de esta manera, podemos rescatar del libro al menos *dos criterios fundamentales para evaluar el carácter estructural de una reforma al sistema de pensiones*: (i) la creación de un sistema alternativo, público y de reparto modernizado; y (ii) la libertad de los trabajadores para trasladar sus fondos de un sistema a otro.

Finalmente, en el último tercio del libro, Solimano critica la reforma realizada por la Presidenta Michelle Bachelet en 2008, que introdujo un pilar solidario bajo criterios de focalización socioeconómica. Al respecto, el autor sostiene que estos cambios no lograron subir sustantivamente el promedio de las pensiones ni eliminaron los elementos de segregación presentes en el sistema. De nuestra consideración, dado que la reforma mencionada no tuvo la pretensión de ser un cambio estructural, los mismos datos que selecciona el autor, muestran el traslado de un 1% del PIB en beneficio directo de los trabajadores más vulnerables, cuyo efecto progresivo puede ser corroborado por el cambio en el índice de Gini. Por otra parte, la insuficiencia en los cambios introducidos llevó a que la misma Presidenta Michelle Bachelet, en su segundo mandato, generara una Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (Comisión Bravo) que entregó en 2015 una serie de propuestas de reforma estructural en lo que sería la antesala de las movilizaciones de 2016.

Es de esperar que las propuestas que ofrece el autor sean tomadas en seria consideración, algunas de las cuales son coincidentes con aquellas elaboradas por la Comisión Bravo, entre las cuales destaca su apuesta por la creación de un sistema que incluya: (i) una pensión básica universal; (ii) un pilar contributivo por parte del empleador, el trabajador y el Estado, administrado por una agencia estatal; y (iii) un pilar de ahorro voluntario desmonopolizado, administrado por agencias competitivas, que no tengan fines de lucro e incluyan criterios de responsabilidad social al momento de invertir. Aunque dicha postura va más allá de la experiencia internacional de la primera parte de la investigación, puede resultar *de utilidad para la reflexión sobre los horizontes programáticos de los sectores progresistas*, en un contexto político adverso para las transformaciones en esa dirección, bajo la administración de un Presidente de la

República asociado al capital financiero y cuyo programa de Gobierno es contrario a extender los derechos sociales o crear un sistema de seguridad social como el descrito. En este escenario, innegablemente serán el Congreso Nacional y los movimientos sociales quienes tendrán que tomar la iniciativa.

David Rojas Lizama
Profesor de Estado en Filosofía
Fundación La Alameda
Santiago de Chile, enero de 2018