

sistemas en que la cotización supera con creces las tasas de cotización en Chile) derivan de las mayores expectativas de vida y del bajo nivel de las tasas de interés. El *Economist* da como ejemplo lo que sucede en Gran Bretaña. A fines de los años noventa, un ahorro de 100.000 libras (164.000 dólares) permitía a un individuo de 65 años un ingreso anual de por vida de 11.170 libras al año. Hoy ese mismo ahorro le genera un ingreso de menos de la mitad (4960 libras) (*The Economist*, 24 septiembre 2016, p. 21).

### Conclusiones

El análisis del Presupuesto 2017 muestra su carácter restrictivo. El énfasis puesto en la reducción del déficit fiscal no se condice ni con la situación económica que enfrenta el país en el corto y largo plazo, ni con el hecho de que la deuda pública sea negativa, lo cual tiene pocos parangones en la experiencia comparada. Tampoco es consistente con el creciente consenso internacional respecto de que la política monetaria está agotada y que corresponde que la política fiscal recupere el protagonismo tanto en la reactivación de corto plazo como en el enfrentamiento de los obstáculos estructurales que limitan el crecimiento. Todo ello no es indiferente para el resultado de las próximas elecciones parlamentarias y presidenciales.

El análisis desarrollado sobre el debate en torno a la reforma de las pensiones deja en evidencia una discusión que remite a visiones distintas sobre los derechos universales como eje de las políticas sociales y apuesta a favor de un rol dominante del mercado o del Estado. Los casi tres años transcurridos desde que se instaló la Comisión Asesora Presidencial inducen a pensar que la convocatoria de agosto de la Presidenta a un acuerdo nacional en torno al tema no refleja sino la incapacidad del Gobierno de lograr acuerdos a su interior y tomar las definiciones necesarias. Todo esto en circunstancias de que la caída global de la rentabilidad de los activos financieros genera serias dudas sobre la viabilidad del sistema de capitalización individual como eje fundamental del sistema de pensiones.

# Empleo y protección social

# Las relaciones laborales, el sistema previsional en el gobierno de Bachelet: lo que el viento se llevó de la reforma laboral

Jaime Ensignia<sup>1</sup>

Las rebeliones y las revoluciones, en el fondo, siempre se han basado en lo mismo. Cuando la gente, a pesar de trabajar duramente, no puede sobrevivir y, al final, solo le queda la rebelión.

Hennig Mankell, *Arenas movedizas*, septiembre 2015, p. 135.

## Contexto

La promulgación del Decreto Ley 20.940 del 8 de septiembre de 2016, que Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales —luego de 21 meses de tramitación y de extensas discusiones en el Congreso—, concluyó con este proyecto de ley que la Presidenta Bachelet diera a conocer en su primera fase, a fines de diciembre de 2014. En el sentir común, existe la percepción de que nadie —ni

<sup>1</sup> Jaime Ensignia. Sociólogo. Doctor en Ciencias Económicas y Sociales por la Universidad Libre de Berlín, Alemania. Fue director sociopolítico de la Fundación Friedrich Ebert en Chile. Actual director del Programa Internacional y de Relaciones Laborales de la Fundación Chile 21. Colaborador del Barómetro de Política y Equidad, especialista en política internacional y de relaciones laborales.

el empresariado, ni menos las organizaciones sindicales— quedó contento ni satisfecho con esta ley.

Entre los otros temas que concitaron el interés público en este último periodo, estuvieron las elecciones al interior de la más importante organización sindical, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), que trajeron repercusiones que van más allá del sindicalismo nucleado en la CUT. En este escenario, se vuelve a repensar el rol de sindicalismo nacional en el nuevo periodo, abierto antes y después de la ley que moderniza el sistema de relaciones laborales.

Un tema que irrumpió con fuerza en el escenario nacional ha sido el cuestionamiento profundo al actual sistema previsional de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El sistema de AFP, basado en la capitalización individual de quienes trabajan e imponen, ha sido puesto en cuestión, evidenciándose su fracaso por las paupérrimas jubilaciones que otorga en promedio y por la gestión y administración de los fondos previsionales. Una gran mayoría de la sociedad chilena se inclina por un cambio profundo, y no meramente cosmético, de las AFP. Desde este punto de vista, haremos un análisis sociológico y político de este sistema de pensiones, destacando un importante elemento necesario de considerar, como es que en este debate se ha vuelto a reponer el concepto de la Seguridad Social como componente central en el paradigma previsional.

## 1 ¿Qué es lo que quedó del proyecto de ley que moderniza las relaciones laborales en Chile?

El día que se promulgó el Decreto Ley 20.940, que Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales, la Presidenta Bachelet, en el acto en La Moneda, señalaba lo siguiente:

Esta reforma laboral no es todo lo que el Ejecutivo impulsó y el Congreso por amplia mayoría aprobó. Aspirábamos a más, porque estimamos que persisten desequilibrios en las relaciones laborales que deben ser corregidas, y porque un camino para hacerla es el fortalecimiento de las organizaciones sindicales. Con todo, este cambio legal, sigue siendo un avance significativo para las relaciones laborales.<sup>2</sup>

Las expresiones de la mandataria contrastan con las expectativas que habían manifestado tanto la propia Presidenta de la República como su primera ministra del Trabajo, Javiera Blanco, cuando hablaban de emparejar la cancha en las relaciones laborales, siempre favorables al sector empresarial por sobre el mundo el trabajo. En congruencia a su promesa programática, la Presidenta

Bachelet firmaba el 29 de diciembre de 2014 el proyecto de ley que moderniza el sistema de relaciones laborales, señalando lo siguiente:

Esta es una tarea que habíamos postergado por mucho tiempo, ya sea por ataduras del pasado, desconfianza sin fundamentos, o porque para algunos nunca llega el buen momento. Creemos firmemente que este es el momento adecuado. Hoy estamos saldando una deuda con los trabajadores chilenos.<sup>3</sup>

Hay que destacar, que el debate de este proyecto de ley fue muy amplio, masivo y abarcó a los gremios empresariales, organizaciones y centrales sindicales, partidos políticos, academia, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones políticas, organizaciones eclesiósticas y, por cierto, un intenso y exhaustivo trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados y el Senado, y que finalmente contó con la intervención del Tribunal Constitucional, a pedido de la derecha política y empresarial. Este es, quizás, el proyecto de ley más discutido de los últimos años, y no podía ser de otra manera, pues en él se jugaba la posibilidad de una nueva impronta en la relación capital-trabajo. En este sentido, ya lo señalaba la Presidenta, “aspirábamos a más”. Los actores sindicales, por otro lado, reclamaban “esta reforma no dio el ancho”, o bien los expertos laborales señalaban que “es un proyecto inocuo”. Tales eran algunas de las expresiones que cruzaron todo este proceso de reforma. La connotada senadora del Partido por la Democracia (PPD) y presidenta de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, Adriana Muñoz, en sus intervenciones argumentaba que “se trata apenas de cambios elementales ya vigente en la mayoría de los países de la OCDE”.<sup>4</sup> Los sectores de la derecha política y los gremios empresariales, pese a la debilidad de este proyecto de ley, emprendieron una resistencia pocas veces vista, denostando sus objetivos, tergiversando sus contenidos y usando a los medios de comunicación en una gran ofensiva antirreforma laboral y antisindical.

Pero, ¿cuáles son los principales contenidos —no todos— de esta reforma? En opinión de la ministra del Trabajo y Previsión Social, Ximena Rincón, los siguientes:

- Ampliación de la cobertura y las materias de la negociación colectiva;
- Se consagra el piso de negociación, de la última negociación colectiva;
- Se otorga autonomía a las empresas y organizaciones sindicales para que acuerden pactos sobre condiciones especiales de trabajo;

3 Gobierno de Chile, Prensa Presidencia, “Firma Proyecto de Ley que moderniza las relaciones laborales: Discurso de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al firmar proyecto ley que moderniza relaciones laborales”, 29 diciembre 2014 [https://prensa.presidencia.cl/discursos.aspx?id=11480].

4 A. Muñoz (2015), “Lecciones de la reforma laboral: mitos, rumores, realidades”, *elmostrador*, Noticias / Blogs y Opinión, 28 septiembre 2015 [http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/09/28/lecciones-de-la-reforma-laboral-mitos-rumores-realidades/].

2 Véase [www.lanacion.cl](http://www.lanacion.cl), lunes 29 de agosto 2016.

- Se regula el derecho a información a organizaciones sindicales;
- Se simplifica la regulación y el procedimiento de la negociación colectiva;
- Se reconoce la huelga efectiva, prohibiéndose el reemplazo de trabajadores en huelga como un derecho de ejercicio colectivo;
- Se garantiza la representación de mujeres en directorios sindicales; y
- Se reconocen los sindicatos interempresas y su posibilidad de negociar colectivamente.<sup>5</sup>

El mundo del trabajo en Chile, sus organizaciones sindicales sociales y políticas, esperaba una reforma a las relaciones laborales que restituyera efectivamente los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras del país, conculcados y pisoteados por tanto tiempo. Lo que se esperaba y, al parecer, se seguirá esperando, es un nuevo trato entre trabajadores y empresarios en una sociedad democrática. En este contexto, hace sentido lo expresado por la académica y abogada María Ester Ferres:

Una modernización de las relaciones colectivas de trabajo solo podía implicar cambios estructurales al sistema vigente, adecuándolo a los Tratados de Derechos Fundamentales ratificados, saldando la antigua deuda del Estado con la comunidad internacional y los trabajadores del país. Se trata del respeto íntegro —no gradual— de derechos, como la autonomía de los sindicatos para fijar estrategias de acción, incluido el nivel de negociación; un amplio derecho de negociación colectiva y un efectivo derecho de huelga.<sup>6</sup>

En rigor, Chile necesita democratizarse y modernizar sus relaciones laborales y este proyecto, promulgado durante el gobierno de la Presidenta Bachelet y liderado por la ministra del Trabajo y Previsión Social, Ximena Rincón, puede ser para muchos insuficiente, y quizás lo es; para otros, de poco alcance, ya que no enfrenta decididamente el enorme poder del sector empresarial. En los hechos, esta reforma deja fuera de su alcance reivindicaciones históricas del mundo del trabajo, como la negociación colectiva ramal, la titularidad sindical —conculcada por el Tribunal Constitucional (TC)—, la reforma laboral en el sector público y su negociación colectiva por derecho y no por los hechos, la derogación de artículos de despidos a mansalva como el 159 y 161, el tema de la subcontratación.

Estos son algunos de los temas que serán parte de la agenda laboral pendiente. Junto a ello, hay que añadir que los expertos alertan de la excesiva

judicialización de los conflictos laborales, que se prevé como producto de las insuficiencias de la actual legislación laboral recientemente promulgada, por cuanto se observa un relativo e insuficiente avance en el ámbito de las relaciones laborales. Sin embargo, una pregunta seguirá vigente: ¿cuál será la propuesta más profunda y digna de modernización de las relaciones laborales para un Chile inserto en pleno siglo XXI?

## 2 El movimiento sindical en su laberinto

El sindicalismo chileno, representado mayoritariamente en la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) —existen otras dos centrales sindicales, la Central Autónoma de Trabajadores (CAT) y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT)—, no ha logrado erigirse como un movimiento político y social relevante en el actual estadio de la sociedad chilena. Se observa un movimiento sindical atomizado, diezmado y orgánicamente debilitado. Se ha escrito mucho y analizado las causas profundas por las que el sindicalismo nacional no ha estado a la altura de los desafíos planteados desde el retorno a la democracia hasta nuestros días. La injerencia de los partidos políticos en las centrales sindicales, la cooptación por parte de los gobiernos —de la Concertación en su momento, y del actual, de la Nueva Mayoría— en las organizaciones sindicales y gremiales y, por cierto, una normativa laboral autoritaria, han sido elementos que no le han permitido al sindicalismo expandirse como en otras épocas de la historia republicana. En los hechos, la tasa sindical en Chile oscila entre 14,7% y 16,4% y la cobertura en los procesos de negociación colectiva no es más que el 11%, ambas cuestiones que imposibilitan un sindicalismo de mayor envergadura. Junto a esto, las autoinhibiciones del propio sindicalismo, la falta de formación y capacitación sindical, la escasa democracia sindical interna, la exigua renovación de los cuadros sindicales —cuestiones que no tan solo impactan en el sindicalismo, sino también en los partidos políticos y otros movimientos sociales— son otros elementos que configuran este rol de baja densidad política, orgánica y cuantitativa del movimiento sindical en nuestro país.

### 2.1 Elecciones de la CUT 2016

Lo que debía haber sido una contienda electoral sindical medianamente normal, como muchas que se habían llevado a cabo desde su constitución en Punta de Tralca, en 1988, esta elección de la multisindical, del 25 de agosto 2016, se transformó en una gran catástrofe, un gran escándalo, que acaparó el interés de la opinión pública nacional. Las acusaciones de todos contra todos incluyeron denuncias de padrones electorales adulterados —en algunas regiones no hubo padrón en el día de la votación—, dirigentes sindicales eliminados de los registro electorales, organizaciones sindicales infladas en su membresía,

5 Véase Ministerio del Trabajo y Previsión Social, *Modernización de las relaciones laborales y sus instituciones* (julio, 2016) [[http://www.dt.gob.cl/1601/articles-110070\\_recurso\\_1.pdf](http://www.dt.gob.cl/1601/articles-110070_recurso_1.pdf)].

6 Véase María Ester Ferres: Reforma laboral: un epílogo mezquino para un mal proyecto, en <http://voces.latercera.com/autor/maria-ester-ferres/>, jueves 23 de junio 2016.

sindicatos fantasmas. Todos estos fueron elementos que pusieron una nube de incertidumbre y de desconfianza en los resultados de esta elección sindical, lo que derivó en la llamada “crisis” en la CUT.

A esta elección por la renovación de las altas autoridades de la CUT concurren seis listas: Lista A, con su eslogan “A recuperar la CUT para los trabajadores”, encabezada por Andrés Giordano; la B, con su consigna “Trabajadores al poder”, con Fabián Caballero; la lista C, “Por la Unidad Sindical”, encabezada por Nolberto Díaz, militante del Partido Demócrata Cristiano (PDC), donde convergían dirigentes sindicales del Partido Socialista (PS); la D, “Alternativa obrera”, con Edward Gallardo; la lista E, con su sello “La CUT: Unidad, amplitud y lucha para cambiar Chile”, que repostulaba a la entonces presidenta de la CUT, Bárbara Figueroa, militante del Partido Comunista (PC); y finalmente, la lista F, dirigida por el histórico dirigente sindical Arturo Martínez, con su lema “Democracia y autonomía sindical”. Cabe destacar que la votación en esta central sindical es indirecta, donde cada organización sindical tiene una ponderación distinta a partir del número de afiliados. Por lo tanto, no es universal, caso en que cada persona vale un voto. De estas seis listas, las que entraban en una disputa real por lograr una mayoría eran la lista del PC con su máxima líder, Bárbara Figueroa, y la lista de Arturo Martínez, expresidente y exsecretario general de la CUT, militante controvertido al interior del PS.

En efecto, estas dos listas fueron las más votadas en este dificultoso proceso electoral. La del PC logró 252.967 votos, eligiendo 16 consejeros; la lista de Arturo Martínez, la más votada, alcanzó los 286.829 votos, logrando elegir 19 consejeros; la lista de la DC alcanzaba los 124.597 votos, con lo que obtuvo 8 consejeros; y las listas A y B elegirían un consejero cada una. Tras densas semanas de acusaciones mutuas entre las listas mayoritarias y pese a la mayoría obtenida por la de Martínez, el cual reclamaba la presidencia de la Central, Bárbara Figueroa, en alianza con la lista de la DC con N. Díaz y sectores socialistas, mantuvo el cargo de presidenta interina de la CUT, y N. Díaz fue elegido secretario general. Se constituyó de este modo la mesa de transición de esta central sindical. El mandato de la nueva mesa directiva es convocar a un congreso nacional que tenga como objetivo cambiar los estatutos eleccionarios e iniciar el cronograma para la realización de nuevas elecciones sindicales. Es así que, el pasado 14 de octubre, en la realización del primer Consejo Directivo Nacional Ampliado, con los 45 consejeros nacionales elegidos transitoriamente y 245 dirigentes de todo el país, se acordó realizar el Congreso Nacional en enero de 2017 y a más tardar en el primer semestre del mismo año llevar a cabo la elección de esta multisindical.

Es un hecho concreto que con todos los sucesos que marcaron esta elección, y junto a ello las disputas y descalificaciones internas destempladas en al-

gunos momentos por parte de los dirigentes sindicales, la imagen de la CUT se ha visto inmensamente desmejorada, desacreditada, y que la central no goza hoy de credibilidad como organización laboral. Tendrá que transitar por un largo camino de autorreforma sindical, de elevar sus grados de transparencia interna, para volver a ser realmente un interlocutor político social válido frente a otros actores sociales, políticos, empresariales y, por consiguiente, del Estado.

Sin embargo, en este desmedrado escenario en que se encuentra el sindicalismo nacional, quizás una situación digna y positiva de destacarse es el involucramiento sindical en el movimiento No + AFP. Un dato importante al respecto es que los voceros y coordinadores de este movimiento, como Luis Mesina del gremio de los bancarios, Esteban Maturana y Carolina Espinoza de la Salud Municipalizada (Confusam), dirigentes del sector público (Anef) o sector metalúrgico (Constramet), provienen del movimiento sindical y algunos de ellos han sido parte o pertenecen a organizaciones sindicales adscritas a la CUT. En este sentido, es imperativo reconocer que la CUT ha estado desde su creación en Punta de Tralca, en el año 1988, en oposición al sistema de AFP, y lo ha venido denunciando con el correr del tiempo. En los congresos ordinarios de esta multisindical, como también en las manifestaciones anuales de los primeros de mayo, la CUT ha levantado las banderas del cambio de estas administradoras de fondos de pensiones por un sistema de reparto, transformado, moderno y acorde a las exigencias de los nuevos tiempos.

En el documento “La CUT y los cambios que Chile necesita para profundizar la democracia en el trabajo”, de octubre de 2013, presentado a los candidatos presidenciales en las pasadas elecciones, se constata:

El actual sistema de pensiones, es ilegítimo, pues fue impuesto por decreto en dictadura, cuando no había Parlamento y los partidos políticos y el sindicalismo eran perseguidos. Ha 32 años del sistema de pensiones administrado por las AFPs, el saldo es de un profundo fracaso y cualquier reforma que se haga dentro del mismo no mejorará en absoluto las pensiones”, proponiendo: “Un sistema Previsional Público: con un enfoque de seguridad social, basado en los principios de la suficiencia, universalidad, solidaridad y sin fines de lucro. Un sistema público: de administración de fondos de recaudación, inversión y pago de pensiones con cobertura nacional.”<sup>7</sup>

El movimiento No + AFP ha derivado en un interlocutor político social válido para el actual gobierno, que ha debido reunirse con sus voceros a fin de no pagar costos políticos importantes, en el sentido de que en un comienzo mostró una inexplicable insensibilidad hacia esta nueva expresión social. Des-

<sup>7</sup> CUT Chile, “La CUT y los cambios que Chile necesita para profundizar la democracia en el trabajo”, Santiago, octubre 2013, pp. 21-22 y 23 [http://www.cut.cl/pdf/LibroCUT.pdf].

de un punto de vista estratégico, este movimiento anti-AFP requerirá de más y mayor unidad entre trabajadores y diferentes actores de la sociedad civil.

## 2.2 Los desafíos del sindicalismo nacional

Siempre es saludable recordar el papel del movimiento sindical en la lucha antidictatorial en tiempos en que los partidos políticos, especialmente de la izquierda del país, estaban al margen de la ley y eran perseguidos por el régimen de Pinochet. Al permanecer inalterada la matriz neoliberal del código laboral de 1979, el cual sella la asimetría entre el enorme poder del sector empresarial y el de las organizaciones sindicales, resultaba ineludible para las nuevas autoridades del gobierno de la Presidenta Bachelet y para la propia Presidenta encarar un nuevo pacto laboral, o nuevo código laboral. Cierto es que este cuerpo normativo ha sufrido cambios desde el retorno a la democracia, pero, tal como sucede en otras materias heredadas de la dictadura, las modificaciones registradas no representan transformaciones estructurales respecto del paradigma de origen.

Llegamos, por tanto, a la pregunta sobre el tipo de sindicalismo queremos en Chile. Dirigentes de la CUT y otras organizaciones sindicales, como la CAT y la UNT, lo han señalado tajantemente: se quiere, se desea, se anhela un sindicalismo sociopolítico con políticas de unidad social y de renovación sindical. Pero, ¿qué es en concreto el sindicalismo sociopolítico? Julio Godio, uno de los precursores de este concepto, señala:

El sindicalismo sociopolítico, retomando las mejores tradiciones latinoamericanas, postula la autonomía sindical y el pluralismo ideológico. No se propone erradicar las viejas culturas políticas sindicales, sino favorecer la creación de un escenario común entre las corrientes sindicales para converger en estrategias y plataformas comunes (...) preserva su derecho a la cooperación estrecha con los partidos políticos que le son afines, sin afectar la autonomía sindical.<sup>8</sup>

La meta del sindicalismo sociopolítico es lograr la plena humanización del trabajo, pero solo a través de la acción colectiva del pueblo y sus representaciones políticas y sociales es posible hacer realidad verdaderas democracias económicas, políticas y sociales en los distintos países de la región y en los procesos de integración regional.

En síntesis, se reclama del sindicalismo nacional pasar a una nueva etapa de concepción sindical, de autorreforma sindical,<sup>9</sup> donde el movimiento sin-

dical tenga una plataforma política, social y laboral; donde tenga nortes de acción que vayan más allá de lo meramente reivindicativo; donde intervenga plenamente en los debates políticos nacionales, estrechando la relación entre la política y el mundo del trabajo. Temas como el cambio climático, una postura frente a los desafíos ambientales y energéticos del país, el debate por una Nueva Constitución, entre otros, deben ser preocupaciones de las organizaciones sindicales nacionales, junto a las mejoras de los derechos laborales, sindicales y salariales.

En el objetivo de converger hacia un nuevo tipo de sindicalismo, con las características que hemos reseñado, la importancia de la formación y capacitación política, económica, social y sindical es una tarea propia de las organizaciones sindicales, dado que es a través de ella que los trabajadores pueden reflexionar sobre su identidad como clase trabajadora y construir su propio proyecto político. Por consiguiente, esta es una condición *sine qua non* de la necesaria renovación del sindicalismo chileno en el nuevo y complejo escenario abierto en los últimos años.

## 3 La irrupción social-previsional: hacia un cambio de paradigma

Las manifestaciones —masivas, pacíficas y nacionales— convocadas por la iniciativa NO + AFP, del 24 de julio, del 21 de agosto y la reciente del 16 de octubre pasado, han puesto en la agenda política la necesidad de una reforma profunda del actual sistema de pensiones, tema que finalmente ha llegado para quedarse. Más de 750.000 personas estuvieron a lo largo y ancho del país en la convocatoria de julio; un millón y medio en la de agosto. La del 16 de octubre logró convocar menos gente que en las dos anteriores, pero esto no invalida de ninguna manera la gran repercusión que a nivel nacional tiene este movimiento anti-AFP. Su poder de convocatoria indica que el tema sigue pendiente y que seguirá concitando la atención más allá de las elecciones municipales y, en nuestra opinión, será unos de los temas candentes en las próximas elecciones parlamentarias, y particularmente en las propuestas que tengan los candidatos presidenciales.

Problemas propios de los nuevos paradigmas demográficos, como el envejecimiento de la población, la evolución de las estructuras familiares, la informalidad de los empleos, la pobreza de las pensiones, el encarecimiento de la salud, entre otros, pueden observarse en los debates que la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ha venido teniendo con sus contrapartes, tanto con

8 J. Godio (2003), *Sindicalismo sociopolítico. Bases y estrategia para la unidad y la renovación sindical*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo (OIT) – Central Unitaria de Trabajadores (CUT), pp. 1- 2 [http://www.insumisos.com/lecturas/insumisos/Sindicalismo%20en%20Chile%20(J.%20Godio).pdf].

9 C. Anigstein (2016), "Por un sindicalismo sociopolítico. La plataforma de la Confederación Sindical de las

Américas", *Nueva Sociedad*, 264 (julio-agosto, donde se señala. "La convocatoria a la autorreforma sindical (desburocratización y democratización de las estructuras sindicales) y la redefinición de la independencia sindical en términos de activa intervención del movimiento sindical en el terreno sociopolítico, tanto a escala nacional como supranacional, son sus lineamientos principales" (p. 139).

los trabajadores como con el sector empresarial, en su calidad de organismo internacional tripartito. El financiamiento de la seguridad y protección social se ha transformado en eje sustantivo de esta reflexión. Es así que la OIT, al igual que organizaciones sociales, políticas y sindicales internacionales, y las nacionales, en nuestro caso han estado muy conscientes de estos dilemas y complejos desafíos económicos, sociales y laborales de un mundo en transformación: subrayan la importancia de preservar, en un mundo cada vez más incierto, los preceptos básicos de la seguridad social.<sup>10</sup>

Las manifestaciones por un nuevo sistema de pensiones, de las cuales hemos sido testigos, no surgen de la nada, son el resultado de un largo proceso larvado, que Chile lleva en sus entrañas. Hacia fines de los noventa y principios de este siglo, observamos un debate más que incipiente sobre los contenidos de una reforma del sistema previsional.

Los programas de gobierno de la Concertación, con mayor o menor convicción, siempre abogaron por realizar cambios profundos en torno a las políticas estructurales llevadas a cabo en dictadura: en el sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); en el sistema de salud; en las relaciones laborales; en la reforma del sistema educacional y en la Constitución. Estas reformas, esperadas en los primeros años de retorno de la democracia, fueron posteriormente relegadas en el tiempo por los gobiernos concertacionistas.

### 3.1 Un breve recuento histórico

En mayo de 1981, el entonces ministro del Trabajo y Previsión Social, José Piñera, el mismo que en 1979 cercenaba los derechos de trabajadores con el Plan Laboral, anunciaba la puesta en marcha de un nuevo sistema de pensiones. Se trataba de un sistema de jubilación nunca visto en ninguna parte del planeta, que entre sus publicitadas bondades se comprometía a que la tasa de retorno bordearía el 100% del último salario al momento de jubilarse. El Decreto Ley 3.500 establecía un sistema de pensiones obligatorio, basado en la capitalización individual de los cotizantes que exigía tan solo un 10% de cotización por trabajador, y con administración privada.

Un dato no menor en la discusión que hoy remece a la sociedad chilena, es que este cambio drástico, tanto en lo laboral como en lo previsional, se realizó en un escenario de total impunidad política por parte de la dictadura cívico-militar:

sin Congreso, con partidos políticos proscritos y líderes sindicales perseguidos o en el exilio. El sistema nació carente de legitimidad social y política. Aunque, en un comienzo, el decreto ley permitía a quienes ya estaban en el mercado laboral optar “voluntariamente” por entrar en el nuevo sistema de pensiones o permanecer en el antiguo, a partir del 1 de enero del año 1983 fue obligatorio para todos aquellos que se integraban a un trabajo formal. Las Fuerzas Armadas y de Orden se mantuvieron al margen de este cambio, quedándose en el sistema de reparto,<sup>11</sup> junto a aquellos que, pese a todo tipo de presiones y de una feroz propaganda en los medios de comunicación, siguieron en este régimen jubilatorio a través del Instituto de Normalización Previsional (INP), que luego se transformó en el Instituto de Previsión Social (IPS). El nuevo sistema se inició con doce AFP privadas. Incluso durante la década de los ochenta, organizaciones sindicales poderosas, como la de los trabajadores de la minería, de la banca, de profesores, entre otras, formaron sus respectivas AFP.

Hoy, el proceso de concentración económica ha llevado a que tan solo seis AFP controlen todo el mercado de la previsión social, con la consolidación del tremendo poder económico y político que esto conlleva. El lobby de estas administradoras ha sido tan fuerte como para condicionar a los diferentes gobiernos de la Concertación a promulgar leyes que beneficiaron los intereses de la industria previsional por sobre los de trabajadores afiliados. En el año 2008, la llamada Comisión Marcel, convocada por el primer gobierno de la Presidenta Bachelet con el objetivo de “transformar” el sistema de pensiones, incorporó un nuevo pilar: la Pensión Básica Solidaria (PBS). Su creación fue un destacado logro para quienes estaban quedando fuera del sistema y se focalizó en sectores vulnerables que no habían cotizado ni en las AFP, ni en el antiguo sistema de reparto. En este sentido, la PBS constituye un avance importante; sin embargo, tal como está y por los montos que supone, no califica como parte sustantiva de un sistema de pensiones, sino que se corresponde, más bien, con una política de asistencialismo social. La industria previsional no se vio de ninguna manera afectada por los resultados de esta Comisión. En concreto, el poder de las AFP hoy en día está expresado en lo siguiente: existen 10.109.250 afiliados, de los cuales 5.177.277 cotizan mensualmente el 10% de sus ingresos. Los fondos que administran las AFP al 2016 se elevan a US\$167.836 millones, lo que equivale, aproximadamente, a dos tercios del PIB de Chile. No obstante, el sistema pagaba en junio pasado 1.171.260 pensiones con un monto promedio autofinanciado de \$211.229,<sup>12</sup> monto muy insuficiente para el elevado costo de vida del país.

10 OIT (2001), Informe VI, *Seguridad Social: temas, retos, y perspectivas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª Reunión 2001. Ginebra: OIT [<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/rep-vi.pdf>]. Además, variados fueron los informes y análisis sobre el tema de la seguridad social en la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT). Luego, con la creación de la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA), en 2008, el sindicalismo latinoamericano ha expresado una preocupación no tan solo sindical, sino también sociopolítica, acerca del tema de la seguridad social en el continente latinoamericano y del Caribe.

11 Muñoz (2015), cit. nota 4.

12 Véase P. Jimeno, “Los seis puntos clave de la propuesta de pensiones que trabaja el gobierno”, *www.latercera.cl*, 21 de agosto de 2016, p. 4. <http://bit.ly/2fW7VfR>

### 3.2 La Comisión Bravo y la explosión ciudadana

El programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet le entrega al tema del sistema de pensiones una relativa importancia. Es así como a mediados del año 2014 se constituyó la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, denominada posteriormente Comisión Bravo, que tenía como plazo fines del año 2014 para entregar sus conclusiones, aunque este informe final fue presentado en septiembre de 2015. El informe da cuenta de tres opciones, evaluadas por la comisión: la alternativa "A", que proponía cambios pero no alterando la lógica de las AFP; la "B", que propone la creación de un sistema mixto de pensiones; y la alternativa "C", que se inclina por el retorno al sistema de reparto. Los resultados de la Comisión Bravo quedaron radicados en el Consejo de Ministros para su análisis y evaluación. Sin embargo, no se percibió ningún tipo de avances en el tema, hasta que explotó desde la misma ciudadanía. Cabe reconocer, más allá de las dilaciones gubernamentales, el valioso trabajo de la Comisión Bravo en cuanto al análisis y seguimiento de la realidad previsional del país, y en la formulación de las propuestas. Entre los múltiples debates generados en torno al tema, uno de los miembros de la Comisión, el académico de la Universidad Católica, Hugo Cifuentes, señala:

Un 50% de los pensionados, entre 2007 y 2014, recibe pensiones iguales o inferiores a \$82.650, incluido el Aporte Previsional Solidario. Existe una brecha importante entre los montos de pensión de hombres y mujeres. Mientras la mitad de ellas obtienen pensiones no superiores a \$42.561, los hombres reciben \$112.333 o menos. La mitad de los hombres obtienen tasas de reemplazo iguales o inferiores al 60%, la mitad de las mujeres alcanza un máximo un 31%. En términos de valores absolutos, el 78% de los jubilados recibe pensiones inferiores al salario mínimo y 44% por debajo de la línea de la pobreza.<sup>13</sup>

Cabe recordar que el salario mínimo es actualmente de \$257.500 pesos. En todo caso, el gobierno fue sorprendido por la masividad de la primera marcha de No + AFP y reaccionó a través de una cadena nacional por parte de la Presidenta Bachelet. Posteriormente dio a conocer los puntos centrales de la propuesta, que se resumen en los siguientes: 1) Aumentar la cotización en 5 puntos a cargo del empleador en un plazo de diez años, que vaya a un Pilar de Ahorro Colectivo; 2) Mantener y fortalecer el Pilar Solidario de invalidez y vejez; 3) Mantener la cotización individual del 10% en las AFP; 4) Devolver al cotizante las comisiones cobradas por la AFP cuando tiene rentabilidades negativas; 5) Incorporar a representantes elegidos de los cotizantes en las AFP y

de las compañías que invierten los recursos; 6) Modificar las comisiones ocultas que cobran las AFP al afiliado; 7) Promover mayor competencia con licitación de carteras de afiliados; 8) Crear la AFP Estatal, que sea alternativa pública; 9) Revisar los otros sistemas de previsión para evitar distorsiones; 10) Cambiar parámetros que se usan para estimar las pensiones; 11) Incorporar a los independientes gradualmente; 12) Usar una sola tabla de mortalidad para hombres y mujeres.<sup>14</sup> Como era de esperar, las propuestas del Ejecutivo han motivado una fuerte controversia sobre sus objetivos e intenciones.

### 3.3 Las AFP y la derecha política se atrincheran en defensa del sistema

Al igual que frente a otras reformas planteadas por el actual gobierno, la derecha política y económica no dará fácilmente su brazo a torcer hacia un nuevo sistema de pensiones. Y, muy probablemente, si se viera sobrepasada por las posibles iniciativas del Ejecutivo y las presiones del movimiento social, volverá a recurrir al Tribunal Constitucional para vetar todo tipo de cambio.

La posición de la derecha económica y política se deja ver con nitidez: nada de intervención del Estado, no abrigar fantasías sobre volver al pasado con un sistema de reparto, que en la concepción de la mayoría de los neoliberales es un sistema fracasado. Su misión es clara y consiste en abogar por perfeccionar el actual sistema de AFP. Para ello cuentan, entre otros recursos, con el apoyo evidente de varios medios masivos de comunicación, que se suman a la feroz campaña de desprestigio hacia propuestas alternativas a este sistema de capitalización individual.

### Epílogo

En este escenario ha quedado relativamente claro que lo que está en juego no es la reforma laboral que la sociedad chilena anhelaba para los inicios del siglo XXI, luego de 26 años de retorno a la democracia. Se podrá señalar que aquí nuevamente ha quedado una deuda impaga, que se traducirá en el futuro en abordar nuevamente la agenda laboral pendiente.

El Decreto Ley 20.940, promulgado recientemente, demostró que el tema de las relaciones laborales en Chile ha sido y seguirá generando un debate cada vez más amplio; un debate eminentemente político, social y ético, no tan solo laboral-sindical. Es un debate civilizatorio, el cual dice relación con qué tipo de sociedad tenemos y qué sociedad queremos seguir teniendo. No olvi-

14 Véase el detalle de la propuesta del gobierno en: "Presidenta plantea alza a 15% en cotización para crear pilar de ahorro colectivo solidario", *www.latercera.cl*, miércoles 10 agosto 2016, pp. 2-3. También "Bachelet llama a acuerdo nacional para hacer profundos cambios al sistema de pensiones", *www.df.cl*, miércoles 10 agosto 2016; y "El corazón de las propuestas de pensiones del gobierno", *www.elsiglo.cl*, 19 agosto 2016, pp. 10-11.

13 H. Cifuentes, "Las pensiones y la dignidad", *La Tercera*, 16 de agosto, p. 27 [<http://www.papeldigital.info/lt/2016/08/16/01/paginas/027.pdf>].

demos que la matriz neoliberal del Plan Laboral de la dictadura cívico-militar estuvo estrechamente ligada a la matriz del modelo económico neoliberal imperante en nuestro país desde hace más de 37 años. En el debate actual sobre las reformas en curso, sectores sobre todo de la derecha económica y política, a los que se han sumado ciertas figuras del *establishment* Nueva Mayoría o de la vieja Concertación, argumentan que estamos frente a reformas radicales o refundacionales, y que ellas no serían posible en el actual escenario de la sociedad chilena. Y ello cuando de lo que se trata, a lo menos en el caso concreto de la llamada Reforma Laboral, es poner a Chile al día con los estándares internacionales en materias de relaciones laborales.

El movimiento sindical chileno, y en particular la CUT, atraviesan por una crisis de representación y de credibilidad de una gravedad nunca observada desde el retorno a la democracia. En este escenario, nos parece interesante lo mencionado por M. E. Feres en su análisis acerca de la crisis de la CUT, al plantear que podríamos estar frente a una gran oportunidad refundacional de esta organización sindical:

Esta es quizás la oportunidad de refundar la CUT: de crear un gran referente sindical, nacional, unitario, de amplia representación de los intereses de la clase trabajadora, como siempre lo soñó y por lo que tanto luchó don Clotario Blest y otros grandes dirigentes sindicales históricos. Todo ello, sobre la base de la autonomía sindical, lo que implica, entre otros factores, contar con registros transparentes, al día en afiliación y cotizaciones, con votación universal y directa, con los debidos órganos internos de control, también en materia de fondos —de la organización y de sus dirigencias— sin reclamar imprevistas interferencias gubernamentales.<sup>15</sup>

En cuanto al sistema de AFP, ha fracasado como sistema de pensiones. En esto hay un cierto consenso mayoritario. De preservarse las AFP por la trascendencia que tienen en la política económica del país (dos tercios del PIB), deberían transformarse gradualmente en tan solo un seguro privado de ahorro adicional para las pensiones, optativo para quienes puedan asumirlo. Sin embargo, resulta insoslayable que el lobby de las AFP sigue operando al más alto nivel y, de una u otra manera, ha puesto al gobierno a la defensiva, dejándolo sin grandes márgenes políticos de acción. El inmenso poder que tiene la criatura de José Piñera, al administrar casi US\$167.836 millones, parece excesivo como para pensar siquiera en dejarlo caer.

La derecha y el empresariado chileno dan una vez más muestras de defensa a toda costa de un sistema económico que está en decadencia, al no com-

prender que hay que hacer reformas profundas para poner a Chile de acuerdo a los estándares de economías y sociedades avanzadas. Las reformas en discusión, tanto la laboral —que ya fue promulgada— como lo que se espera de una reforma previsional, son absolutamente necesarias para modernizar el país en los marcos del sistema capitalista, pero de un sistema capitalista maduro. En el debate actual, una de las propuestas más plausibles de quienes no están solo por maquillar el actual sistema de AFP, pasa por la concreción de un sistema mixto, condensado en la propuesta B de la Comisión Bravo.<sup>16</sup>

15 M. E. Feres, "Crisis en la CUT: ¿Una gran oportunidad refundacional?". Blog de María Ester Feres, Columnista invitada, *La Tercera*, 13 septiembre 2016 [<http://voces.latercera.com/autor/maria-ester-feres/>].

16 Entrevista con uno de los ideólogos de la propuesta B de la Comisión Bravo, en P. Poblete & C. Arroyo, "Christian Larrain y reformas en pensiones: 'Este gobierno no tiene la fuerza para hacer algo de esa envergadura'", *Pulso* | Empresa&Mercado, 27 julio 2016 [<http://bit.ly/2atFDsp>].