

Los temas que más valora el economista Eduardo Engel del acuerdo que alcanzó el gobierno con Chile Vamos en la reforma previsional, son la creación del Seguro Social y la licitación del stock de afiliados de las AFP. Estima que esto último es mucho más relevante que la propuesta de crear un inversor público y que no es momento para impulsar algo de ese tipo, ya que “plantea desafíos regulatorios grandes, y esperaría primero a darle una oportunidad de varios años a las licitaciones de antiguos afiliados, ver cómo funciona eso”, comenta el académico de la Universidad de Chile.

El también director de Espacio Público resume así su visión sobre el pacto. “En un momento yo temí que se lograría un acuerdo, pero que si daba esta entrevista, estaría con dudas de apoyarlo, que el acuerdo fuera tan sesgado hacia la oposición, que me pareciera que era demasiado. Y aun cuando el acuerdo tiene cosas que echo de menos, y otras que yo hubiese querido que tuvieran un énfasis mayor, este acuerdo es un avance importante. Y teniendo en cuenta mis preferencias, este acuerdo es lo suficientemente importante como para poder apoyarlo sin pensarlo dos veces”.

#### Entonces, le gustó el acuerdo.

—Es un acuerdo que debe enorgullecer a todos quienes lo lograron. Muestra que, a pesar de los serios problemas que tiene nuestro sistema político, es posible llegar a acuerdos. Y como todo acuerdo en un tema complejo, es uno que no deja completamente contento a ninguna de las partes. Pero ese es el desafío cuando tenemos un tema tan complejo como son las pensiones, y en que hay puntos de vista que son bien diferentes. Pero claramente es un acuerdo que es un avance importante y que ojalá sea aprobado por el Congreso.

#### ¿Este acuerdo político al que se llegó es técnicamente correcto?

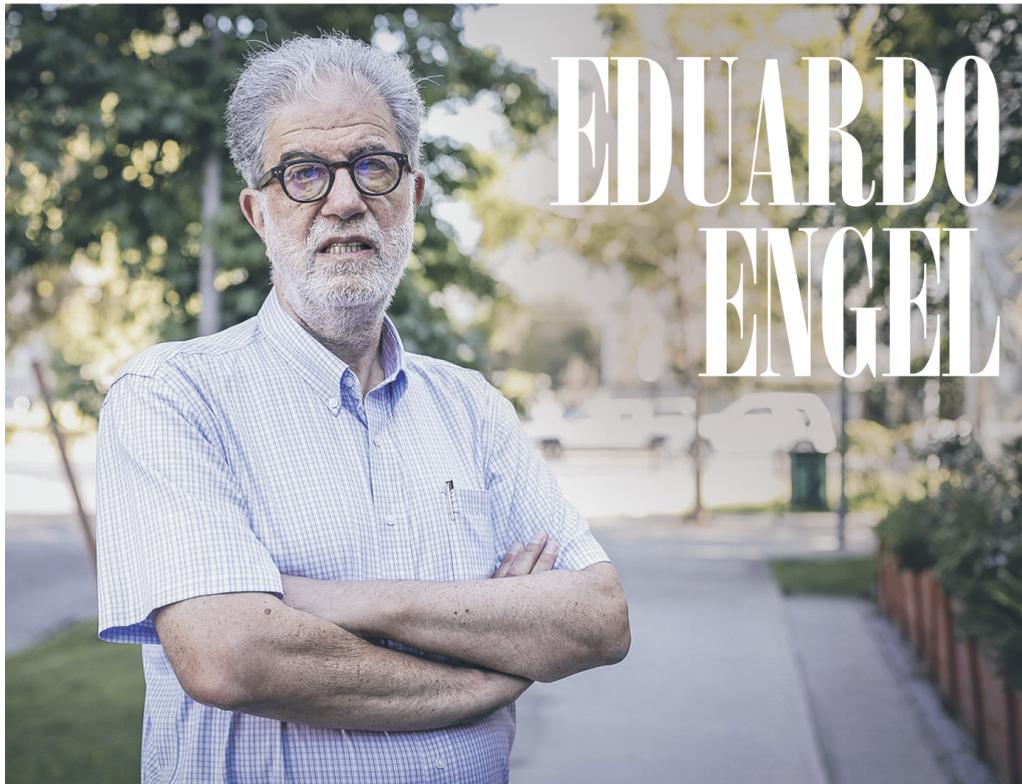
—Creo que en lo técnico hay espacio para mejoras. La presentación del Consejo Fiscal Autónomo (CFA) y los 11 riesgos que mencionaron de manera constructiva, en cada caso dando formas para resolverlo, es una forma de aportar en este momento. Incorporando esas prevenciones, creo que es un acuerdo que también técnicamente está bien logrado.

#### ¿Es una reforma que favorece más lo que buscaba Chile Vamos o el gobierno?

Tiene elementos importantes para los dos lados, de modo que cada uno puede argumentarle a su electorado que este es un acuerdo valioso. El arte de la política muchas veces es presentar los mismos hechos de una forma distinta y atractiva para los dos lados. Es un acuerdo que también es realista respecto a poder obtener las mayorías que se necesitan en el Senado y en la Cámara de Diputados. Lo importante es que los dos lados cedieron en cosas relevantes.

#### ¿No le genera preocupación, o lo considera positivo, el hecho de que al Fondo Autónomo de Protección Previsional (FAPP) a futuro le puedan sobrar recursos?

Hay todo un tema, en general, con lo que se discutió en la comisión de Hacienda del Senado, y también con los 11 riesgos que men-



# EDUARDO ENGEL

## “Este acuerdo es lo suficientemente importante como para poder apoyarlo sin pensarlo dos veces”

**El economista dice que la reforma previsional tiene elementos que permitirán tanto al gobierno como a la oposición defenderlo frente a su electorado. “Los dos lados cedieron en cosas relevantes”, analiza. Engel valora principalmente la creación del Seguro Social y la licitación del stock de afiliados de las AFP, pero le hubiese gustado que incluyera un bono de cuidados y una medida eternamente postergada: el alza en la edad de jubilación.**

Una entrevista de MARIANA MARUSIC | Foto: PABLO VÁSQUEZ

cionó el Consejo Fiscal Autónomo. En esta etapa, yo apoyaría cualquier forma de incorporar esto, pero que no atrase ni entorpezca el acuerdo que se logró. En este momento, lo perfecto sí es enemigo de lo bueno.

#### ¿Entonces, prefiere que se apruebe tal cual y después se le hagan cambios si es necesario?

—No. Un ejemplo bien concreto está en el primer riesgo que mencionó el CFA. Básica-

mente, cuánta plata se va a recaudar efectivamente, y los gatillos. Esa es una preocupación válida con una solución concreta, y que básicamente es que los nueve años que demora en entrar en régimen la cotización adicional, bueno, se deja eso sujeto a ciertos indicadores macroeconómicos. De hecho, es una buena noticia que en esta ocasión el Congreso escuchara al CFA, porque cuando

se aprobó la Pensión Garantizada Universal (PGU) en 2022, el CFA también sacó un documento con prevenciones importantes, y por parte del Ejecutivo se ajustaron algunas cosas, pero en el Congreso no hubo mayor recepción de lo que se estaba diciendo. Creo que esto es reflejo de que el CFA ha ido solidificando su importancia en nuestras políticas públicas y ese es un desarrollo muy valioso, porque es el tipo de instituciones que están más allá de las tensiones políticas de corto plazo.

#### Hace unas semanas escribió una columna con otros economistas donde decía que “el acuerdo debe materializarse en un acuerdo sólido, sostenible, que trascienda ciclos electorales”. ¿Se consiguió eso?

—Yo creo que sí. Creo que van a quedar temas pendientes que van a venir a futuro, en las próximas décadas, sin lugar a dudas, y se han mencionado también en la discusión. Uno de los más evidentes es retrasar la edad de jubilación, que es un tema políticamente muy complejo. Pero claramente es un acuerdo, que incorporando las prevenciones del CFA, es sostenible, y que debería perdurar por un largo tiempo. Igualmente ello no quita que habrá nuevas cosas complementando temas que quedan pendientes. Hay como un temor a que esto se va a caer o que van a aparecer cosas nuevas. Pero demoramos 10 años en este acuerdo, es decir, no va a ser tan fácil conseguir las mayorías para hacer otras cosas en el futuro.

#### Chile Vamos ha criticado el proyecto de inversor estatal que ya anunció el gobierno para marzo y que no es parte de este acuerdo.

—Creo que hay sectores en el gobierno, o en el oficialismo, que ven al inversor estatal

como una opción importante. Yo creo que para avanzar en cambiar el modo en que funciona el sistema de pensiones en Chile es mucho más importante la licitación de antiguos afiliados que finalmente sí se aprobó, a pesar de que había bastante oposición, obviamente de las AFP, pero también de algunos sectores de derecha. Eso se ve menos espectacular, es más difícil de explicarle al electorado, pero es mucho más efectivo en cambiar el funcionamiento de nuestro sistema de pensiones que tener un inversor estatal que plantea un montón de problemas regulatorios y desafíos difíciles de cumplir, y que al final puede terminar siendo no más que una propuesta que no tenga mayor efecto sobre cómo funciona nuestro sistema de pensiones.

#### ¿Y la división de la industria?

—Yo era partidario de la división de la industria cuando empezó el proyecto, pero también estoy dispuesto a cambiar mis opiniones cuando aparece nueva evidencia que viene de la academia. Y cuando aparecieron datos mostrando la escala óptima de las AFP, la verdad es que es una escala más baja de la que yo creía, y por lo tanto, las economías de escala que uno tendría al separar la industria, al tener solo un proveedor de todos los servicios de *back office* no son tan grandes, o se alcanzan relativamente rápido. Y las ventajas de mayor competencia en la parte de inversión se logran con licitaciones de afiliados. Por lo tanto, la importancia que le doy a ese tema bajó a lo largo de la información, los análisis, los estudios que se fueron conociendo durante el proceso legislativo.

#### ¿Entonces estima que quedó bien resuelta la reorganización industrial?

—Hay avances bien importantes, aunque en todos los temas hay bemoles. Por ejemplo, hubiese preferido que la licitación de stock fuera un poco más rápida, porque va a demorar 20 años hasta que todas las personas tengan la opción automática de acceder a una comisión determinada mediante una licitación competitiva. La propuesta original apuntaba a 10 años.

Uno de los temas que me faltó, para ser sincero, en las indicaciones que se aprobaron, es que si bien la Superintendencia a Pensiones regula el modo en que las AFP participan directamente en la discusión, y que no pueden decir cualquier cosa, porque tienen que dedicarse a temas específicos, y tampoco pueden inventar datos; lo cierto es que la Asociación de AFP no está bajo la regulación de la Superintendencia de Pensiones. Es un tema que hubiese sido deseable, a mi juicio, también incluirlo, de modo de también limitar el poder que tiene durante estas discusiones.

#### Uno de los objetivos que buscaba el gobierno era poner fin a las AFP. Si bien eso no se logró, ¿quedan debilitadas o siguen siendo un actor central dentro del sistema?

—Yo creo que el objetivo debió haber sido crear un Seguro Social. Una cosa que diferencia a la derecha y a la izquierda es la importancia que dan a la seguridad social. Porque si bien hay una derecha en otros países que también valora la seguridad social, típicamente la importancia relativa es mayor en la izquierda. Y también terminar con utilidades excesivas que tienen la AFP. Esos objetivos sí se están logrando. Efectivamente, hubo un movimiento No+AFP, que era evi-

dentemente eso, pero creo que uno debe distinguir medios de fines, y los fines últimos de la izquierda en general, también de la socialdemocracia, debiera ser tener una sociedad más solidaria, pero con sistemas solidarios que funcionan bien, que son financieros, que son realistas respecto a lo que puede y no puede hacer el Estado, no voluntaristas. En ese sentido, hay avances muy valiosos en este proyecto de ley, aunque evidentemente me hubiese gustado que esos elementos fueran mayores de lo que terminaron siendo, pero están ahí.

#### ¿Qué más le habría gustado incorporar al Seguro Social?

—A mí me hubiese gustado, por ejemplo, que se aprobara también el bono de cuidados. Hoy tenemos una sociedad que está envejeciendo, y lo veo a nivel anecdótico, como el preocuparse de los padres, que hay una carga más grande para personas que están en la etapa laboral, y muchas veces esto interfiere con su capacidad de laborar, porque alguien tiene que hacerse cargo. Y ahí lo que va distinguiendo a países más desarrollados, de nosotros, es que el Estado colabora en eso, y eso es interesante. Nuevamente, en forma lenta, con recursos que van aumentando de a poco en el tiempo, pero en algún momento en el futuro puede ser un tema que se puede incorporar al Seguro Social.

#### ¿Le incomoda que esta reforma fortalezca la capitalización individual?

—Dado que el gobierno no tiene mayoría en el Congreso, combinado con el resultado del primer proceso constituyente, esto era inevitable. Lo importante era que viniera acompañado de nuevos elementos de solidaridad y mayor competencia y el proyecto contiene esos elementos también. En solidaridad hubo hitos importantes con la introducción de la Pensión Básica Solidaria en 2008 y la PGU en 2022. Ahora se agrega un Seguro Social, con el bono tabla y la garantía, ambos importantes. En competencia están las licitaciones de grupos de afiliados antiguos.

En general, los sistemas de pensiones son mixtos, combinando elementos individuales con solidarios. Sin embargo, la discusión que hemos tenido no refleja bien esa realidad, porque está sobreideologizada. Acá va un ejemplo. Si tú miras uno de los libros más importantes sobre pensiones, de Nicholas Barr y Peter Diamond, este último, Premio Nobel de Economía, definen reparto como la situación donde los trabajadores actuales financian a los jubilados actuales. Da lo mismo, dicen: dicho financiamiento viene de las cotizaciones de los trabajadores o de sus impuestos. Con esa definición, la PGU es reparto, algo que contradice el discurso de la derecha y la demonización que ha hecho del concepto de reparto.

#### Mencionó que ya llevamos 10 años discutiendo sobre pensiones y no se ha logrado ningún acuerdo. De cara a la gente, ¿creo que esta reforma va a lograr cumplir las expectativas?

—Uno mira las encuestas y la gente quiere que se llegue a un acuerdo. Yo creo que la gente también es realista respecto de qué esperar, y va a requerir de los liderazgos transversales para explicar que esta es una reforma importante, pero que tampoco va a cumplir el sueño que tuvo cada uno. ●

## PUNTO DE VISTA

—POR FRANCISCO PÉREZ MACKENNA—  
Gerente general de Quiñenco



## Ojo con el mercado laboral

Como toda política de alto impacto, el acuerdo para la reforma de pensiones tiene, a ojos de la opinión pública, ganadores y perdedores, entusiastas y detractores. Y genera un amplio debate político y técnico, porque implica una serie de relaciones entre costos y beneficios.

Está claro que, en la propuesta, los ganadores son las personas mayores jubiladas o próximas a jubilarse, y las mujeres, quienes recibirán transferencias de los trabajadores jóvenes y de los cotizantes hombres. Pero, como lo que se quiere mejorar en el largo plazo y de manera sustentable son las pensiones, y éstas son producto fundamental de un mercado laboral que ya tiene variados problemas, se debe evitar que la propuesta y su contexto regulatorio, en lugar de mejorar, terminen introduciendo nuevas complejidades al mercado laboral.

Milton Friedman ganó el Premio Nobel de Economía por su teoría del ingreso permanente, según la cual cada persona define su consumo presente como si tuviera a la vista todos los ingresos que espera recibir en el futuro. Esa “clarividencia” es cuestionada en los sistemas de pensiones cuando se obliga a las personas a ahorrar una parte para su jubilación. Como el trabajador recibirá su pensión 35 o 40 años después de iniciada su vida laboral, el legislador no deja la decisión de ahorrar al arbitrio del individuo, porque si las personas llegan sin fondos a la tercera edad, sus ingresos serán una carga para el Fisco. Así como esa “clarividencia” tiene un límite que motiva la obligación de ahorrar, también debiera haber un límite para el monto que la autoridad puede forzar a las personas a guardar recursos para el porvenir.

Si bien las cuentas individuales de capitalización tienen la virtud de hacer explícito a cada afiliado el saldo que ha acumulado para que pueda estimar su pensión, la multiplicidad de factores que inciden sobre ese resultado —salario futuro, estabilidad laboral, rentabilidad de los fondos, esperanza de vida, entre otros— hacen incierto el cálculo y generan ansiedad. Por ello, es natural que las encuestas reflejen alto apoyo ciudadano a la idea de elevar las cotizaciones con cargo al empleador: la persona puede mantener su consumo presente, mientras, en el papel, es otro el que ahorra para sus necesidades futuras. Sin embargo,

la ciencia económica nos enseña que, con el tiempo, ese mayor costo se traspasará al mercado laboral en forma de menores remuneraciones líquidas y de mayores precios. Mal que mal, en una economía estacionaria como la nuestra (que no crece o crece poco), mejorar el futuro (pensiones) viene con el costo asociado de empeorar el consumo presente (salarios), pues hay que financiar esa mayor inversión.

Para poner las cifras del impacto de esta reforma en perspectiva, si sumamos solo los efectos de la reducción de la jornada de trabajo a 40 horas con el aumento del 7% de la cotización para pensiones (que alcanza un 8,5% considerando el aporte que ya se realiza al SIS), el costo laboral registraría un incremento de 18%. Una cifra que contrasta con el 0,4% anual de aumentos de productividad que muestra nuestro país, lo que significa que Chile se tomaría 45 años en recuperar la competitividad si todo lo demás se mantuviera constante. Dicho período es un límite superior del desafío, pues no todos trabajan en jornadas de 45 horas, muchos no cotizan y la economía real tiene muchas válvulas de escape, incluyendo la informalidad y los “pitutos” fuera de jornada. Pero, en este escenario, el desafío de mantener el empleo representa una cruzada titánica. Hacienda ha estimado que la reforma le podría costar al país 100.000 empleos, mientras que otros economistas sitúan el impacto por sobre ese número.

El momento de la reforma tampoco es inocuo. Tras al menos 15 años de debate sobre cómo abordar una reforma de pensiones y la necesidad de subir el ahorro, en el camino el mercado laboral se ha deteriorado, con una productividad estancada o que crece poco, tasas de informalidad por sobre lo deseado y costos de contratación cada vez mayores.

Por otra parte, la propuesta de establecer un préstamo reembolsable y transitorio del 1,5% de la cotización al Estado, que genera una especie de bono a nombre de cada aportante, si bien respeta la idea de las cuentas individuales, obliga al afiliado a invertir en un instrumento que puede no gustarle ni desde el punto de vista del riesgo (el Estado) ni de la rentabilidad. En este punto, ganan los adultos mayores, pero pierden los jóvenes. Mientras, el aumento del 1% para compensar las menores pensiones de las mujeres es financiado con un impuesto al trabajo. Bien por las mujeres, pero no así por el empleo, tanto de ellas como de los hombres.