ACTUALIDAD

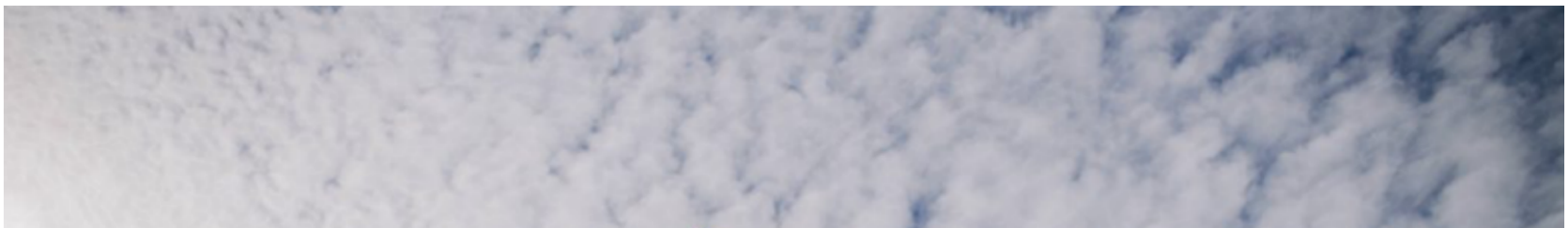
CIPER/Académico

El rol de las pensiones en el pacto social: lecciones desde Suecia

06.11.2019

Por Noam Titelman

TEMAS: AFP, CIPER/Académico, desigualdad, Pensiones, Protestas



#SoyCiperista

Hazte Socio

Donar ahora

Ver lista de donaciones

El autor cree que no habrá paz social sin justicia social. Y sugiere que podemos buscar una vía hacia la justicia mirando lo que otros países han hecho. En esta columna de opinión ahonda en el caso de Suecia, cuyo Estado de Bienestar se empezó a construir a partir del sistema de pensiones y tras una época de fuertes convulsiones sociales. En la “vía sueca” el autor lee dos enseñanzas clave para Chile hoy: se necesita un consenso social amplio y la democracia se arregla con más democracia.

Frente al reciente estallido social del país, el presidente Piñera ha anunciado un paquete de medidas de gasto social. Junto con este anuncio, pidió perdón ante los chilenos por la “falta de visión” que su gobierno y los anteriores habrían tenido para reconocer el nivel de inequidad que sufrían millones de ciudadanos.

La potencia simbólica de estas declaraciones contrasta con las medidas que finalmente fueron planteadas. Estas, si bien implicaron un aumento de gasto que no estaba contemplado en el plan de gobierno original, apenas alcanzan un 0,4% del PIB: difícilmente un cambio de rumbo significativo en las prioridades de gasto. Más aún, si bien las medidas anunciadas podrían ayudar a morigerar levemente algunas de las situaciones de abusos e inequidad más extremas, todas se enmarcan en la institucionalidad prexistente. En particular, en el caso de las pensiones, el anuncio contemplaba un aumento de 20% (en lugar del 10% programado) en la pensión básica solidaria y un incremento del aporte previsional solidario de 20%.

Estas medidas parecen palidecer sobre todo ante crecientes llamados a repensar el pacto social por el que se rige Chile. Llamados a replantear la forma en que cada individuo de la sociedad se relaciona con el resto, en términos de sus derechos y obligaciones. En definitiva, poner en el centro del debate cómo la sociedad en su conjunto construye una comunidad, en torno al bien común y valor público. Más allá de la crítica a la propuesta del presidente, cabe preguntarse cómo sería un proyecto de sistema de pensiones que diera cuenta de esta necesidad.

Quizás, un punto de partida para esta discusión sería mirar un ejemplo en otro país, que en un momento de su historia se vio enfrentado a una discusión similar. En los años 60 y 70 Suecia vio la emergencia y radicalización de varios movimientos sociales que empujaron el debate político hacia la búsqueda de un nuevo pacto social. En particular, las olas de huelgas que comenzaron con la paralización de actividades de los mineros, en 1970, hicieron necesario replantearse las relaciones entre los trabajadores y los dueños de las empresas y el rol del Estado en asegurar que se equilibre la cancha entre estos dos actores.

Olaf Palme, electo en 1969, fue el icónico primer ministro sueco que navegó estas tumultuosas aguas sociales y reconfiguró el sistema sueco en lo que llegaría convertirse en el símbolo mundial del éxito socialdemócrata. Palme es una figura controversial, como todos los personajes que han dejado su huella en la historia. De todas las medidas discutidas e implementadas durante los dos periodos de Palme, posiblemente la más controversial fue la creación de los "fondos de asalariados".

La idea original de estos fondos nació de la propuesta de Rudolf Meiner y fue rápidamente adoptada por la principal confederación sindical del país. La propuesta consistía en que cada año un porcentaje de las utilidades de las empresas fuera entregado como acciones a fondos controlados por los sindicatos. Este porcentaje se incrementaría gradualmente y en un plazo entre 20 y 75 años, la mayoría de las empresas serían controladas por sus sindicatos.

La propuesta tocaba un tema que, hasta ese momento, se consideraba tabú en el modelo sueco de socialdemocracia: la propiedad. Los objetivos originales de este plan eran tres: transferir una parte de las rentas del capital a trabajadores, evitar la concentración de la propiedad y riqueza y establecer la influencia de los trabajadores en la economía por medio de la propiedad. Ya sea por razones ideológicas o tácticas, el apoyo de Palme a la propuesta fue, a lo más, ambiguo. El primer ministro de la época empujó únicamente una versión diluida de la propuesta original, que incluía como cuarto objetivo favorecer la formación de capital, beneficiando las inversiones industriales. Los fondos aprobados se alimentarían de un porcentaje de los sueldos de trabajadores y de las utilidades de los dueños de las empresas que excedieran cierto nivel. Con este dinero los fondos comprarían acciones y otros activos financieros. Las utilidades generadas por estos fondos irían al sistema de pensiones. Crucialmente, las directivas de estos fondos tendrían miembros en representación de los trabajadores, las empresas, el público general y el interés nacional. El propio Palme justificaba estos fondos de la siguiente manera:

"*No podemos esperar que los asalariados permanezcan impávidos y permitir que las utilidades lleguen exclusivamente a los bolsillos de los dueños del capital. Solo es de justicia que ellos reciban una porción de estas crecientes*

utilidades y que tomen parte en las decisiones de como sean usadas".

Los fondos de asalariados pretendían imbuir al sistema de pensiones en una visión socialdemócrata del Estado de bienestar. No es extraño que el sistema de pensiones haya sido visto como un pilar central en este propósito.

Típicamente, el surgimiento del Estado de bienestar se ha considerado como una respuesta al progresivo abandono de las estructuras tradicionales de apoyo comunitario, como la familia. En particular, el rol que alguna vez le correspondía a los hijos de asegurar una vejez digna a sus padres se vuelve una responsabilidad colectiva, a través de los sistemas implementados en un Estado de bienestar (para una discusión sobre esta y otras explicaciones del origen del Estado de bienestar, véase aquí).

En este sentido, el Estado de bienestar surge, en primera instancia, en su versión conservadora, como un intento, por parte de las elites, de alcanzar dos objetivos. Por un lado, evitar el surgimiento de movimientos revolucionarios y, por otro lado, evitar la "comoditización" del trabajo que traía el mercado, para mantener las jerarquías y órdenes tradicionales de la familia. El foco del Estado de bienestar conservador estaba en el fomento del espacio familiar y la conformación de "seguros sociales".

Esta forma de seguro suponía que todos los trabajadores pagan una cuota de sus sueldos, en sus momentos productivos, para cubrir a los trabajadores y sus familias que, en algún momento, caían en una desgracia. Era una colectivización del principio familiar de que los hijos cuidan a sus padres y, posteriormente, eran cuidados por sus propios hijos. En cambio, en una segunda instancia, cuando el Estado de bienestar es incorporado al programa socialdemócrata, este es concebido como mucho más que una serie de seguros sociales que garantizan un mínimo de ingresos.

Los Estados de bienestar socialdemócratas se configuraron con la consolidación de movimientos obreros en plataformas partidarias que lograron, una vez que conquistaban el gobierno por vía democrática, consensuar con las elites económicas nuevos términos para la distribución de poder.

Crédito: Migrar Photo

En su reivindicación de una distribución justa de lo que se produce en una sociedad, el Estado de bienestar en el programa socialdemócrata es un instrumento para, sobre todo, repartir poder. Un Estado de bienestar socialdemócrata sería uno donde se democratiza la economía, tanto en términos de la repartición de la riqueza, como de la toma de decisión sobre el modelo de desarrollo (la distinción entre tipos de estado de bienestar fue desarrollada principalmente por Gosta

Esping-Andersen aquí).

En el caso de las pensiones, un ejemplo de Estado de bienestar conservador sería un sistema basado únicamente en el reparto. Esto implica que trabajadores de hoy financian a los trabajadores de ayer y, si se le agrega una componente solidaria, trabajadores de mayores ingresos ayudan a financiar las pensiones de trabajadores de menores ingresos.

Si bien este aspecto puede estar incluido en un sistema de pensiones socialdemócrata progresista, esta lógica omite una respuesta a la brecha distributiva definida en términos de clases sociales, que debiese ser el foco de un proyecto socialdemócrata: el traspaso desde las rentas de capital para las pensiones de los trabajadores.

La crítica más conocida a los sistemas de reparto es que, dado el envejecimiento de la población y las menores tasas de fertilidad, la población económicamente activa sería proporcionalmente cada vez más pequeña en relación con la población jubilada que debe sostener. A esta dificultad habría que agregar otra: la creciente proporción de los ingresos que se concentra en los dueños de capital. Por ejemplo, entre 1979 y 2018, mientras la productividad del trabajador estadounidense crecía del orden de 69.6%, su ingreso por hora apenas crecía en 11.6% lo que pareciera apuntar a una creciente concentración del ingreso en el capital. Es decir, se ha vuelto incrementalmente más difícil pensar en un sistema de pensiones sustentable que no incluya alguna forma de transferencias desde las rentas del capital a las jubilaciones de trabajadores. Los fondos de asalariados que instauró Palme permitían esta transferencia de utilidades y son, en gran medida, la explicación del reconocido éxito del sistema de pensiones sueco.

CLAVE: CONSENSO SOCIAL

En estos momentos en que se empiezan a discutir modificaciones sustanciales al sistema de pensiones en Chile, hay algunas lecciones que se podrían tomar del proyecto original de los fondos de asalariados en Suecia.

Quizás la lección principal es que el buen desempeño del sistema de pensiones depende fuertemente del consenso social que lo sostiene: La relación de obligación mutua entre las diferentes generaciones, las relaciones entre trabajadores y dueños del capital, así como entre el individuo y la sociedad. Es, en definitiva, una discusión de justicia social.

En este sentido, un sistema de pensiones con una medula central de capitalización colectiva parece responder tanto a la necesidad de sostenibilidad financiera como político-social. Un sistema de ahorro colectivo de asalariados en los que se cotice según capacidad del trabajador, con cotización progresivas (más tasa a medida que aumenta ingresos), y en el que también aporten los dueños del capital con un porcentaje relevante de sus utilidades. Un fondo de ahorro colectivo en que todos los ciudadanos tengan derechos sobre las utilidades para sus jubilaciones (el porcentaje de las utilidades recibido por cada cotizante podría depender parcialmente del número o monto de cotizaciones, pero siempre con un mínimo garantizado).

Adicionalmente, este fondo nacional, podrá defender nuestros intereses colectivos, privilegiando inversiones en proyectos que se ajusten a altos estándares en pago de impuesto, relaciones laborales y respeto sindical, y cuidado del medioambiente. Esto implicaría una institucionalidad compleja que equilibre la rentabilidad financiera de los fondos con la rentabilidad social de cualquier inversión. En torno a ese tronco de fondo de ahorro colectivo, podrían estructurarse además una política de pensiones mínimas garantizadas financiadas por el erario (especialmente para los trabajadores de menores ingresos y cotizaciones) y un mecanismo de reparto, como seguro social (especialmente para trabajadores de ingresos medios). Finalmente, podría incluso subsistir un marco institucional voluntario de capitalización individual (para los asalariados de mayores ingresos).

Cuando Rudolf Meiner pensó en sus fondos de asalariados, los imaginó como una vía para democratizar la economía y equilibrar la relación entre trabajadores y empresarios. **Frente a las**

convulsione sociales, Palme apostó a que la democracia se arregla con más democracia.

En estos momentos Chile ve su institucionalidad de representación política y distribución económica cuestionada. **Los estallidos sociales han mostrado el elevado costo que tiene la desigualdad y la necesidad de que, para alcanzar paz social, la élite que más se ha visto beneficiada por nuestro ordenamiento social renuncie a algunos de sus privilegios.** Solo asegurando estos mínimos de justicia social, a través de los cuales nos hacemos todos responsables de las urgencias de nuestra sociedad, podrá alcanzarse una paz social duradera.

Este artículo es parte del proyecto CIPER/Académico, una iniciativa de CIPER que busca ser un puente entre la academia y el debate público, cumpliendo con uno de los objetivos fundacionales que inspiran a nuestro

medio.

CIPER/Académico es un espacio abierto a toda aquella investigación académica nacional e internacional que busca enriquecer la discusión sobre la realidad social y económica.

Hasta el momento, CIPER/Académico recibe aportes de cuatro centros de estudios: el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), el Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR). el Instituto Milenio Fundamentos de los Datos (IMFD) y el Observatorio del Gasto Fiscal. Estos aportes no condicionan la libertad editorial de CIPER.

ESPECIAL

Especial CIPER/Académico: pensando el país después del estallido de octubre

Leer Especial ›

INFORMACIÓN ADICIONAL

Un pacto fiscal que promueva el crecimiento y la redistribución

Ver link ›

INFORMACIÓN ADICIONAL

Reforma al Sistema de Pensiones del gobierno de Piñera (I): el fracaso de las AFP y las cuentas individuales

Ver link ›

Ir arriba

Comentarios (1)

SARA MARTINEZ | 06.11.2019

DEMASIADO DECENTE PARA LA MENTALIDAD JUDEO CRISTIANA DE NUESTRA ELITE.

¿Algo que agregar?

*** NOMBRE**

Ingrese su nombre

Debe contener sólo valores alfabéticos

*** EMAIL (NO SERÁ PUBLICADO)**

ejemplo@ciper.cl

Debe llenar este campo con un e-mail válido

*** COMENTARIO**

Ingrese su comentario

Publicar comentario

CIPER

CENTRO
DE INVESTIGACIÓN
PERIODÍSTICA

Directora: Pedro Ramírez

Editores: Juan Andrés Guzmán

José Miguel de la Barra 412, Santiago de Chile

Fono: (56-2) 26382629 / Fax: (56-2) 26382629

Todos los derechos reservados ©2017

SOBRE CIPER

Donaciones

Donantes

Contacto

Newsletter

Blog

socios

El rediseño y desarollo de este nuevo sitio web fue posible gracias al financiamiento de la Open Society, que apoya al periodismo independiente