

El 3 de noviembre el Presidente de la República Ricardo Lagos, en la inauguración del II Encuentro Nacional del Adulto Mayor, destacó que el Presupuesto 2006 contemplaba los recursos para que el próximo Gobierno reformara el sistema de pensiones. Lo que despejaba aún más el camino para el debate, pues como los recursos financieros estaban sólo había que centrarse en los contenidos.

En resumen, fue clave el total convencimiento de Michelle Bachelet de incluir esta reforma en su programa de Gobierno durante el segundo semestre de 2005, que hizo público en el seminario de la CUT. Después de eso lo que quedaba era diseñar una estrategia para enfrentar las mil preguntas que surgirían durante la campaña.

La táctica esencialmente fue no entrar en mayores definiciones y anunciar la creación de un Consejo Asesor Presidencial que debatiera y elaborara propuestas de reforma previsional, una vez iniciado el Gobierno. Algunos apostaron a que instalar este Consejo era sólo un artilugio para dilatar la reforma, lo que efectivamente era la intención de un sector; pero quienes lo propusimos consideramos que era una fórmula inmejorable para lograr simultáneamente varios objetivos: diferir las definiciones que pudieran dividir a los partidos de la Concertación hasta después de la campaña (en ese momento la consigna era sumar para ganar y, obviamente, no resultaba recomendable abrir un debate de este tipo al interior del comando); introducir un innovador instrumento de participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas, que permitiera asegurar la amplitud ideológica necesaria para darle sustentabilidad política a la iniciativa; y trabajar una opción progresista que fuera viable de implementar en el eventual Gobierno de sólo cuatro años de la doctora Bachelet.

CAPÍTULO IV

El Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (marzo-junio 2006)³

1. FUNDAMENTOS ESTRATÉGICOS

Las reformas de pensiones involucran cambios legales que se traducen en medidas que afectan a las personas en el largo plazo, entre otros factores, porque la maduración de sus beneficios comprende varias décadas. Un ejemplo ilustrativo es que en Chile toda mujer que empiece a trabajar hoy recibirá el Bono por Hijo recién cuando cumpla 65 años; es decir, de aquí a 40 años o más.

Además, las reformas estructurales a los sistemas de pensiones también conllevan importantes efectos fiscales en el mediano y largo plazo.

Dado lo anterior, uno de los elementos clave a considerar por cualquier Gobierno a la hora de embarcarse en una iniciativa de tal envergadura es que ésta debe basarse en consensos amplios, para que se traduzcan en compromisos sociales, políticos y fiscales estables. Es más, una estrategia bien concebida pasa por generar esos consensos antes de enviar un proyecto de ley al Congreso; seguir esta lógica permite destrabar los inevitables prejuicios y temores al cambio de los distintos actores del sistema.

En la primera semana de la Administración Bachelet redactamos el decreto presidencial que constituía el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, donde establecimos plazos de entrega de su informe ajustados al calendario que habíamos proyectado, funciones y atribuciones.

La creación de este Consejo Asesor Presidencial debía ayudar en dos direcciones: primero, ser el principal escudo de la candidata presidencial —y

3. En el desarrollo de este capítulo fue fundamental la colaboración de Fidel Miranda. Otro insumo relevante fueron las conversaciones con Mario Marcel y los comentarios de David Bravo y Andras Uthoff.

después de la Presidenta— para no adelantar la discusión hasta que este grupo de trabajo generara un diagnóstico y propuestas acuciosas. Segundo, disipar los miedos corporativos, hecho que posteriormente facilitó enormemente la tramitación en el Congreso Nacional, evitando que la discusión en esa instancia se prolongara más de la cuenta.

Ya implementada la Reforma Previsional resulta evidente lo relevante que fue convocar al Consejo Asesor Presidencial y que —como parte de su metodología de trabajo— éste consiguiera los consensos de cara a la ciudadanía, con un intenso ejercicio de participación de las organizaciones sociales para asentar su legitimidad. Según los antecedentes históricos que manejaba su presidente Mario Marcel, a la fecha éste era el diseño de política pública con mayor participación en la historia de Chile (Marcel, 2009).

Si bien el trabajo en comisiones no puede considerarse la panacea para generar todas las propuestas de políticas públicas, sí demostró ser un instrumento clave para conseguir los objetivos que en este caso se pretendía.

Obviamente, la creación del Consejo fue disruptiva para muchos diputados y senadores, para quienes la discusión de las políticas públicas debe reservarse para el Poder Legislativo, por lo que argumentaron que no se justificaba constituir una instancia paralela con representación de las distintas sensibilidades políticas. Sin embargo, lo expedito que resultó un proceso que muchos auguraban más complejo y demoroso demostró que esta instancia fue fundamental: finalmente llegó al Congreso un proyecto de ley con altos niveles de acuerdo técnico y político, cuyos lineamientos fundamentales fueron ampliamente aceptados por todos los sectores.

En el Trabajo del Consejo resultó relevante contar con un sólido diagnóstico del Ejecutivo, sustentado en información de base ampliamente validada, que permitía observar las debilidades del sistema de pensiones. Lo preparamos con bastante antelación, utilizando los antecedentes proporcionados por la Encuesta de Protección Social y los estudios sobre los efectos fiscales del sistema de capitalización individual de la Dirección de Presupuestos y la Superintendencia de AFP.

2. LA LÓGICA DE SU COMPOSICIÓN

Atendiendo al propósito de su constitución, el Consejo se concibió como ideológicamente transversal. Así, incluyó desde un ex ministro de Hacienda del régimen militar hasta un experto en seguridad social cercano a la izquierda extraparlamentaria.

Una opción fundamental para alcanzar en un tiempo acotado resultados técnicamente consensuados, que integraran las visiones de un amplio espectro

político, fue convocar a un grupo de expertos con un alto nivel de reconocimiento profesional.

Adicionalmente, el hecho de que el resultado del trabajo del Consejo fuera una recomendación formulada por técnicos, permitió al Ejecutivo actuar con mayor libertad en la elaboración final del proyecto de ley y en la tramitación legislativa, incorporando aspectos que pudieran viabilizar políticamente la Reforma. Si la opción de constitución del Consejo hubiese incorporado a actores gremiales, políticos u otros grupos de interés, el Gobierno habría visto restringidos seriamente sus grados de libertad en los análisis y negociaciones posteriores.

Clave en la constitución del Consejo fue la elección de la persona que lo conduciría. La definición del presidente se concretó en una reunión de planificación efectuada a fines de febrero de 2006 de la Presidenta electa con sus futuros ministros, subsecretarios y asesores más cercanos. Ahí los recién designados Ministro de Hacienda y Director de Presupuestos, Andrés Velasco y yo, respectivamente, le planteamos a la Presidenta que no había mejor nombre que el de Mario Marcel, quien por esos días aún ocupaba el cargo de Director de Presupuestos de la administración de Ricardo Lagos.

Marcel reunía todos los requisitos necesarios para conducir este proceso. Técnicamente su currículo era difícil de superar tras 15 años diseñando políticas públicas en el corazón del Ministerio de Hacienda; por lo mismo, era un aval de que se elaboraría una propuesta de reforma de calidad, considerando todos los aspectos relevantes, por complejos que fueran. Por otro lado, su sensibilidad socialista garantizaba a la izquierda que en esta ocasión se avanzaría hacia una fórmula más progresista, que consolidara el pilar solidario y el retorno del Estado al sistema previsional, y no sólo se remitiera a perfeccionar el mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Por último, desde la perspectiva fiscal, ya como ex Director de Presupuestos —y considerando además que hasta hacía pocas semanas había sido uno de los más fuertes candidatos a Ministro de Hacienda del nuevo Gobierno—, nadie iba a poner en duda que una propuesta con su rúbrica fuera viable para las finanzas públicas.

Por lo acotado de los plazos autoimpuestos, el criterio que primó al momento de definir la lista de los integrantes fue incorporar a personas con predisposición a generar acuerdos. Así, se descartó a representantes del mundo académico con posiciones predefinidas —que se vislumbraban como no propensos a la negociación— y de la izquierda extraparlamentaria, por tener pocos incentivos para participar de un acuerdo y, al contrario, muchos incentivos políticos para en determinado momento romper con la mesa de trabajo. El informe final del Consejo Asesor perdía parte importante de su valor si generaba dos o más recomendaciones, o un informe plagado de excepciones y votos de minoría.

Los primeros nombres del Consejo fueron el propio Mario Marcel, Harald Beyer, economista de oposición del Centro de Estudios Públicos; David Bravo, economista y director del Centro de Microdatos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile; Rossana Costa, economista de oposición del Instituto Libertad y Desarrollo; y Andras Uthoff, economista de la CEPAL. Finalmente, la Presidenta decidió llegar a 15 miembros, con el objetivo de dar espacio en esta instancia a los temas de la industria y el mercado de capitales y a otros como los aspectos de género, de manera tal que la propuesta recogiera todos los ámbitos.

El listado definitivo quedó integrado, fuera de los ya nombrados, por Axel Christensen, ingeniero civil industrial, especialista en finanzas y mercado de capitales; Regina Clark, abogada y ex fiscal del Instituto de Normalización Previsional; Álvaro Clarke, economista, ex Subsecretario de Hacienda y ex Superintendente de Valores y Seguros; Martín Costabal, economista, ex Director de Presupuestos y ex Ministro de Hacienda del régimen militar; Margarita María Errázuriz, socióloga, presidenta de la Comunidad Mujer; Alejandro Ferreiro, abogado, ex Superintendente de AFP; Augusto Iglesias, economista de oposición especializado en el sistema de AFP; Alejandra Mizala, economista del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile; Andrea Repetto, economista del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile; y Jaime Ruiz-Tagle, sociólogo, ex Director del Programa de Economía del Trabajo y profesional de la Unidad de Estudios de la Secretaría General de la Presidencia.

Marcel me solicitó que Fidel Miranda, mi más cercano asesor en la Dirección de Presupuestos, asumiera el rol de secretario ejecutivo del Consejo Asesor. El nombramiento fue determinante en esta fase porque Miranda operó como un puente entre esta instancia y el Ejecutivo, lo que contribuyó entre otras cosas a que facilitáramos su desempeño.

3 LA METODOLOGÍA DE TRABAJO

Otro aspecto relevante fue la dinámica de trabajo del Consejo Asesor, al que la Presidenta Bachelet puso un plazo de tres meses para elaborar sus recomendaciones.

Durante las primeras cinco semanas el grupo se abocó exclusivamente a las audiencias. En este período recibió a 72 organizaciones, en sesiones en las que participaron más de 240 personas. Todas las organizaciones de mayor relevancia en la materia y un grupo de los más destacados expertos nacionales e internacionales fueron escuchados. Entre los expertos y académicos

internacionales, especialistas en previsión social, que visitaron Chile y trabajaron con el Consejo estuvieron Nicholas Barr, Jere Behrman, Carmelo Mesa-Lago y Olivia Mitchell, quienes ya estaban familiarizados con la situación chilena. A ellos se sumó el decidido apoyo del BID, a través de quien por entonces era su representante en Chile, Koldo Echebarría.

La fórmula de trabajo de este grupo tuvo dos efectos importantes. El primero, la influencia efectiva de las audiencias en el trabajo posterior del Consejo, elemento nada menor tratándose de expertos con convicciones muy arraigadas sobre este tema. Escuchar sistemáticamente los críticos diagnósticos de distintos tipos de organizaciones sociales —como la CUT, agrupaciones de mujeres, pensionados, ONG de campesinos y otros—, pero con propuestas técnicas fundadas y responsables políticamente, permitió que los consejeros ampliaran sus visiones e incorporaran estos antecedentes en sus análisis. Presenciar por primera vez, en esta especie de platea, los reclamos por la desprotección de muchos chilenos en relación al sistema de pensiones hizo que hasta los más acérrimos defensores de la capitalización individual pura cayeran en la cuenta de que efectivamente existían serios déficits de cobertura y calidad de las pensiones, que debían solucionarse para legitimar el sistema en el largo plazo.

Junto con los actores sociales se escuchó a la industria previsional, al mundo empresarial, a los organismos internacionales y a expertos nacionales y extranjeros, lo que permitió identificar los problemas operativos más relevantes, las áreas de propuestas más recurrentes y las distintas soluciones planteadas en cada caso.

La no inclusión de representantes de los partidos políticos en las audiencias obedeció a una decisión de no contaminar este proceso con consideraciones ideológicas. Este fue definido como el momento de atender sin filtros a los protagonistas del sistema, al mundo académico y a los expertos.

Mario Marcel encabezó larguísima sesiones dos o tres veces a la semana, que siguieron un formato único: cada audiencia duraba una hora, con 45 minutos de exposición, normalmente apoyada por una presentación en formato *Power Point*, con 15 minutos de preguntas de los consejeros. Los expositores debían entregar un documento, con una extensión no mayor a 15 páginas. Adicionalmente, cada sesión era grabada y sintetizada en un documento elaborado por la secretaría ejecutiva del Consejo, encabezada por Fidel Miranda y Labibe Yumha⁴.

4. Al cierre de la administración Bachelet, Labibe Yumha era la Directora del Instituto de Previsión Social (IPS), creado por la Reforma Previsional. Esta institución administra el Sistema de Pensiones Solidarias.

Todas las medidas propuestas en las audiencias fueron ordenadas por temas, lo que permitió construir rápidamente un sustancioso material para la posterior discusión de los consejeros.

Además, se administró la secuencia de exposiciones de modo tal que se equilibraran las distintas posiciones, combinando las presentaciones de la industria, los empresarios, el mundo sindical y las organizaciones sociales. El propósito fue que los consejeros permanentemente contrastaran y sopesaran lo que postulaban los distintos actores.

Un segundo efecto de las audiencias, más táctico, estuvo asociado a la necesidad de llegar a acuerdos: el tiempo ya invertido por los consejeros en este diálogo ciudadano hacía más costoso oponerse a esas alturas a llegar a acuerdos en las distintas materias en discusión. De hecho, ninguno de los integrantes desertó y los votos de minoría fueron pocos en relación a la cantidad de temas abordados.

El proceso de audiencias se llevó a cabo de manera estricta, postergando toda discusión interna del Consejo hasta su término.

Los atributos técnicos y políticos de Marcel para administrar el Consejo eran evidentes: su conocimiento sobre el funcionamiento de este tipo de comisiones en distintos países y su experiencia como director representante de Chile en el Banco Interamericano de Desarrollo fueron grandes activos para el rol que debía jugar. Su estilo de conducción fue determinante para que los distintos consejeros aceptaran puntos de vista con los cuales no necesariamente estaban de acuerdo, pero que en lo fundamental no vulneraban aspectos sustantivos de sus posiciones personales.

Otro elemento que contribuyó a la fluidez del trabajo fue que 15 consejeros constituyeran un grupo de tamaño administrable. Esto permitía dividir el equipo en las distintas instancias (audiencias, discusión y elaboración de informes). Y garantizó que las sesiones se desarrollaran con horarios acotados, permitiendo abarcar los temas planificados para cada jornada.

Una vez finalizadas las audiencias se crearon dos equipos de trabajo, uno dedicado a los temas de la industria y otro al pilar solidario, que avanzaron en paralelo. Cada uno contaba con representantes de distintas sensibilidades políticas. El del pilar solidario lo encabezó David Bravo y lo integraron Harald Beyer, Regina Clark, Margarita María Errázuriz, Alejandra Mizala, Jaime Ruiz-Tagle. Lo mismo ocurrió con el equipo centrado en los temas del funcionamiento de la industria, liderado por Alejandro Ferreiro y conformado por Axel Christensen, Álvaro Clarke, Rossana Costa, Martín Costabal, Augusto Iglesias, Andrea Repetto y Andras Uthoff. De este modo, el reporte de cada grupo aseguraba calidad técnica, varias perspectivas y las necesarias consideraciones políticas.

Entre los muchos ingredientes destacables de este trabajo sobresalen la unidad y transversalidad con que actuaron los grupos. Ejemplo de ello es que el primer borrador del capítulo del pilar solidario estuvo a cargo de Harald Beyer y que los cálculos sobre la rentabilidad del sistema de pensiones para los usuarios los realizó Martín Costabal, ambos representantes de los sectores de la oposición política al Gobierno de Bachelet.

La dinámica gestada en el Consejo logró generar un conjunto de recomendaciones consensuadas técnica y políticamente, con una acotada sección de votos de minoría. Pero adicionalmente impidió que algún consejero, o este cuerpo colegiado como un todo, cayera en la tentación de arrogarse el resultado a su genialidad porque la autoría era de generación múltiple: tanto de ellos, como de todas las personas y entidades que aportaron su grano de arena en las audiencias.

Por la cantidad de antecedentes y la bibliografía revisada, no existe otro documento en Chile de diagnóstico y propuestas sobre el sistema de pensiones que le compita al Informe Final del Consejo. Es prácticamente imbatible desde el punto de vista técnico y aunque tiene críticos, una vasta adhesión académica y política lo validó. El trabajo del Consejo fue un aporte elemental en el proceso de reforma (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006).

4. LOS PLAZOS Y EL ROL DEL EJECUTIVO

Un hecho poco usual en reformas de esta magnitud y con un importante proceso de participación ciudadana, es que la elaboración de un informe de propuestas y recomendaciones cumpla con el estrecho plazo preestablecido de tres meses. A este logro contribuyó el conjunto de estudios y levantamiento de información básica que se llevó a cabo con anterioridad y un conjunto de iniciativas tendientes a generar opinión y consensos políticos. Porque en este caso no se trató de una iniciativa improvisada, sino largamente madurada dentro del Ejecutivo, en particular por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Además, fue relevante el apoyo técnico proporcionado por la Superintendencia de AFP, Solange Berstein.

Un instrumento clave para el funcionamiento del Consejo fue la existencia de la Encuesta de Protección Social (EPS), que proporcionó los microdatos del sistema previsional. Esta información permitió realizar la discusión sobre cifras duras e irrefutables y no sobre conjeturas o proyecciones cuya metodología pudiera ser rebatida. En este esfuerzo resultó destacable el rol de David Bravo, principal responsable del diseño, la aplicación y, por sobre todo, de la calidad de los resultados de la EPS.

El Consejo empezó a funcionar a mediados de marzo: la Presidenta anunció la resolución que lo creaba el 17 de ese mes –a sólo seis días de asumir su mandato– y a la semana siguiente, en la primera audiencia que otorgaron los consejeros, me tocó presentar el diagnóstico del Ejecutivo junto a la Superintendencia de AFP. En ese momento el Gobierno les expuso cuáles eran los principales problemas detectados en el sistema civil de pensiones; y les explicitó que les estaba encomendando propuestas sobre dichas materias, independientemente de que se sumaran otros tópicos en el debate.

Que el documento final se entregara el 6 de julio no sólo es encomiable a la luz de la historia del país en estas materias, sino que a nivel internacional, donde las instancias a cargo de este tipo de reformas suelen funcionar sin plazos, bajo el argumento de que el análisis de cambios tan trascendentales no puede escatimar en tiempo.

La exigencia de los plazos impuestos por la Presidenta a muchos les pareció un desafío imposible de cumplir. Pero, en retrospectiva, esto también fue asumido por el grupo de expertos convocados como una oportunidad para sistematizar y sintetizar el conocimiento acumulado, las propuestas existentes y canalizar las demandas de la ciudadanía, agregando su propio talento y voluntad de contribuir al país. El compromiso de los consejeros, algunos de los cuales trabajaron con dedicación exclusiva, fue notable y sin precedentes.

El Ejecutivo cumplió un rol relevante en cuanto a permitir el trabajo del Consejo en las mejores condiciones. Se comprometió a entregar el diagnóstico inicial, con los estudios realizados en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, la entonces Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) y otras entidades públicas.

Entregó la logística y el soporte técnico, los recursos para que contara con el apoyo de profesionales en labores de secretaría ejecutiva y técnica, comunicaciones, apoyo a la elaboración de informes con el financiamiento del BID, entre otros el caso de la dimensión de género en el Sistema de Pensiones (Montecinos, 2006); proporcionó tecnologías de información para la confección de una página web y apoyo administrativo. Adicionalmente, habilitó dependencias del Palacio de La Moneda (la casa de Gobierno) para las reuniones del Consejo y estuvo atento a responder a los requerimientos técnicos, labor que quedó en manos de los profesionales de Dirección de Presupuestos y la Superintendencia de AFP.

Que las reuniones del Consejo se hicieran en La Moneda tenía varios alcances. Primero, le imprimía una formalidad adicional a esta instancia; segundo, reafirmaba su rol asesor presidencial; tercero, le daba alta visibilidad para generar noticia; y cuarto, generó una dinámica y un afecto demostración para los demás consejos asesores convocados durante la administración Bachelet.

El Gobierno se reunió con el Consejo en tres oportunidades, acordadas formalmente: en la entrega del diagnóstico del Ejecutivo; una vez terminado el proceso de audiencias y en la recepción del borrador del documento final.

Por último, el Ejecutivo se preocupó de que formal y comunicacionalmente se diferenciara entre la propuesta del Consejo y el proyecto de ley que se elaboraría con posterioridad. Debía asegurarse de dejar claro que la primera era la opinión de los expertos, que requería la incorporación de consideraciones técnicas y políticas adicionales para sustentar una reforma estructural.

El informe del Consejo se constituiría por diseño y opción en el andamiaje del trabajo posterior del Gobierno, pero había que dejar espacio para la toma de decisiones del Comité de Ministros y, finalmente, de la Presidenta.

Eso permitió también a los consejeros recomendar con mayor libertad medidas que les parecían ineludibles de mencionar desde la concepción técnica, a sabiendas de que no tendrían piso político para su implementación. De hecho, el Consejo insistió en su propuesta de recomendar que se aumentara la edad de jubilación de las mujeres a 65 años. Dicha idea fue descartada por la propia Presidenta el mismo día en que recibió el informe al declarar que su Gobierno no aplicaría medidas en desmedro de los beneficios de que ya gozaban las mujeres; es decir, seguirían pensionándose a los 60 años.

CAPÍTULO V

Comité de Ministros y elaboración del Proyecto de Ley (julio-diciembre 2006)

1. CONSTITUCIÓN E INTERACCIÓN DEL COMITÉ DE MINISTROS PARA LA REFORMA PREVISIONAL

Terminado el informe del Consejo Asesor, el paso siguiente era constituir un Comité de Ministros que diera las directrices del proyecto de Ley de Reforma Previsional. Eso implicaba definir a sus integrantes, fijarle plazos y metodología de trabajo.

Como en toda tarea colectiva se produjo un debate inicial respecto de quiénes debían conformarlo, sus roles, el protagonismo que les cabría a los ministerios de Hacienda y Trabajo, su funcionamiento y, por cierto, quién sería su presidente. En definitiva, la Presidenta Bachelet zanjó: el Comité de Ministros lo lideraría el titular de la cartera de Trabajo Osvaldo Andrade –siguiendo la lógica de que este tipo de comités lo encabezan los ministros sectoriales– y que la Secretaría Ejecutiva se instalaría en el Ministerio de Hacienda, en manos del Director de Presupuestos.

Esta fue una gran muestra de confianza de la Presidenta hacia mí y, particularmente, del Ministro de Hacienda Andrés Velasco. Primero desde el punto de vista técnico, por cuanto esta asignación de responsabilidades lo dejaba más alejado del día a día en el diseño de la Reforma. Pero también en el ámbito personal, considerando que para entonces llevábamos sólo cuatro meses en el Gobierno, por lo que el afianzamiento entre ambos estaba construyéndose.

En privado comentamos muchas veces que hacernos cargo de la Secretaría Ejecutiva era la mejor fórmula para participar activamente en el diseño y la redacción del proyecto. Velasco cerró el tema con la Mandataria el mismo día en que ella recibió la propuesta del Consejo Asesor Presidencial (6 de julio de 2006).

En esa ceremonia, la Presidenta Bachelet sorprendió a todos, pues tras agradecer el trabajo realizado por el Consejo anunció los nombres de las

cabezas de la nueva fase: “Ustedes saben que este informe va a pasar a una segunda etapa, a un Consejo de Ministros, presidido por el Ministro del Trabajo (Osvaldo Andrade), en el cual van a estar el Ministro de Hacienda (Andrés Velasco), la Ministra de la Secretaría General de la Presidencia (Paulina Veloso), la Ministra del Servicio Nacional de la Mujer (Laura Alborno) y el Director de Presupuestos, quien además va a ser el Secretario Ejecutivo, no por ser Director de Presupuestos, sino porque es un experto en temas de pensiones y va a estar en su doble calidad”, explicó (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2007).

La Reforma Previsional se constituyó en el proyecto estrella del Ejecutivo en 2006 y al Comité de Ministros se integraron más secretarios de Estado: el titular de la Secretaría General de Gobierno, Ricardo Lagos Weber; y después el de Economía, Alejandro Ferreiro, quien había participado en el Consejo Asesor y había sido Superintendente de AFP en la administración del Presidente Lagos.

El 13 de julio se realizó la primera sesión de trabajo de esta instancia, en que se estableció que el Secretario Ejecutivo sería el encargado de coordinar el trabajo del equipo técnico.

Una vez decididos los actores, la mecánica del Comité de Ministros respondió a un esquema y a un cronograma previamente planificado. En términos de plazos la meta era enviar en diciembre de 2006 el proyecto de Ley de Reforma Previsional al Congreso, después de terminar la discusión legislativa del primer Presupuesto de la nueva administración, entre octubre y noviembre. Como secretario ejecutivo propuse ordenar el trabajo para evitar que se alargara más de los cuatro meses contemplados a fin de que la Presidenta pudiera promulgar la ley en marzo de 2008.

Las sesiones del Comité de Ministros –que se realizaban cada una o dos semanas– se estructuraron a partir de la presentación de los titulares de las medidas de reforma a tratar. Antes de esa presentación tenía siempre cuatro reuniones con los distintos estamentos técnicos y políticos involucrados: con los técnicos y asesores de la DIPRES; con los equipos del Gobierno que participaban de la Secretaría Ejecutiva; con el Ministro Andrés Velasco; y con los Ministros de Hacienda y Trabajo en conjunto. Este ejercicio permitía que cada presentación contara con un testeo previo, técnico y político, y gracias a eso conseguimos que no se rechazara ninguna de las 100 medidas presentadas al Comité.

Ya avanzado el trabajo, los titulares de las carteras preguntaron cómo se traducirían las iniciativas que estaban discutiendo en el articulado legal; les explicamos que esa tarea la realizaban paralelamente equipos de abogados y técnicos. Con mis asesores más cercanos consideramos inapropiado que el Comité abordara la maraña de disposiciones legales –su labor fundamental

debía ser concordar el conjunto sistematizado de las medidas de reforma–, pues la evidencia empírica apuntaba a que eso sólo entorpecería la iniciativa. Y por tratarse de la reforma emblemática del Gobierno no podíamos correr el riesgo de terminar el período sin alcanzar a implementarla.

Algunos ministros manifestaron su disconformidad con esta forma de trabajo; discreparon respecto de que su función se limitara a resolver las grandes líneas y que la letra del proyecto de ley se escribiera en otra parte. Sin embargo, pronto aceptaron por unanimidad que dicha tarea estuviera en manos de la Secretaría Ejecutiva y aun cuando –apelando a su autoridad de ministros– pudieron golpear la mesa e instalar otra dinámica de trabajo, no lo hicieron. Probablemente, porque reconocían la solvencia técnica de sus miembros y porque la Presidenta Bachelet dejó claro desde la partida que había depositado su confianza en el equipo que lideraba. Por su parte, los ministros de Trabajo y Hacienda podían tener discrepancias, pero también confiaban plenamente en el cometido técnico que podía llevar adelante.

A nuestra Mandataria le informamos permanentemente el avance del proyecto. Además, le presentamos tres informes entre julio y diciembre. En ese lapso ella jugó varias veces un rol decisivo para asentar el tenor progresista de la Reforma y zanjar rápidamente cualquier posible desviación.

La interacción de la Secretaría Técnica con el Comité fue muy meticulosa en todos los ámbitos, partiendo por el lenguaje de las presentaciones, a fin de neutralizar cualquier animadversión preconcebida hacia los diversos ámbitos sociales y económicos de las medidas planteadas. Porque cada secretario de Estado tenía su sensibilidad particular en estas materias.

Los tópicos que más polémica generaron en esta instancia estaban ligados al Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). Entre ellos se encontraron: los plazos que colocaríamos para la transición, el valor inicial de la Pensión Básica Solidaria, la edad por género para acceder a los beneficios del SPS. Además, se debatió sobre el aporte patronal y la AFP estatal.

Partiendo por el plazo de la transición, el Comité Asesor Presidencial planteó hasta 20 años, en el Ministerio de Hacienda estimamos diez y la Presidenta pidió cinco. En definitiva, para el Sistema de Pensiones Solidarias se establecieron cinco años y distintas transiciones para otros grupos objetivos.

El tema más difícil de dirimir resultó ser que los beneficios del sistema de pensiones solidarias se otorgaran para hombres y mujeres a los 65 años. En el caso de la Pensión Básica Solidaria (PBS) –no contributiva– que venía a sustituir a la Pensión Asistencial (PASIS), como ésta se entregaba a los 65 años tanto para hombres como para mujeres no hubo mayores objeciones. Sin embargo, plantear que el Aporte Previsional Solidario (APS) también partiera a los 65 años para ambos sexos se detonó un arduo debate. Junto al Ministro de Hacienda

defendimos que los beneficios partieran para todos a los 65 años, convencidos de que colocar incentivos al retiro a dicha edad era lo correcto en términos del retiro óptimo y del mayor nivel de pensiones al que se accede. Así, aunque se pensionan a los 60 años, las mujeres deberían esperar otros cinco años para acceder a este nuevo beneficio. La Presidenta siempre se mostró partidaria de que la APS se entregara a las mujeres a partir de los 60 años.

Como habíamos conversado con la Mandataria en 2005 –cuando le expuse la factibilidad de embarcarse en esta transformación–, el debate en relación a la dimensión de género era cómo subsanar los motivos porque las mujeres tenían menores pensiones: que al jubilar antes, financian más años de inactividad con menos cotizaciones, y adicionalmente el sistema castigaba su mayor longevidad, pues el cálculo de su pensión se realizaba a partir de su propia esperanza de vida, cuestión que alargaba más aún el número de años a financiar con su fondo de pensiones.

A la luz de la discusión sobre la problemática de género, descubrimos un espacio para acercar posiciones entre los que no querían el factor de longevidad único, los que sí lo querían y quienes decían que se estaba perjudicando a las mujeres al hacer que el sistema solidario de PBS y APS partiera a los 65 años. Los intereses de todos podían intersectarse si rescatábamos y potenciábamos un nuevo beneficio, exclusivo para las mujeres, que permitía superar la discusión anterior: el Bono por Hijo.

La Presidenta rápidamente sintonizó con esta idea de generar un instrumento de protección social financiado por el Estado, que compensara a la mujer por las inequidades de género, iniciativa que de paso convenció a otros integrantes del Comité de Ministros.

Estábamos construyendo una política previsional progresista y moderna en materia de género, con una visión de la mujer como actor activo del mercado laboral, que la protegería mucho más efectivamente que cualquier política asistencialista. La bonificación por hijo le hizo ver a algunos miembros del Comité de Ministros que aunque el proyecto se afinara en la Dirección de Presupuestos, entre los móviles de esta reforma no estaba precisamente generar ahorro fiscal.

Cuando le planteamos que el Bono por Hijo era para el 40% más pobre de las mujeres, la Presidenta no demoró un segundo en devolvernos la propuesta. Nos dijo que no nos escudáramos en discursos de focalización, porque si se trataba de compensar al género el beneficio tenía que ser para todas las mujeres, sin importar estrato social. Así se hizo: el Bono por Hijo es de cobertura universal.

Michelle Bachelet fue muy visionaria respecto de la importancia del Bono por Hijo: los antecedentes entregados por la EPS 2009 confirman que este

beneficio es el más conocido de la Reforma, como lo corroboró cerca del 70% de los encuestados (Ministerio del Trabajo y Centro de Microdatos, 2010).

En esta fase también se discutió mucho sobre la AFP estatal. El proyecto de ley recogió este punto mediante el acceso de los bancos al negocio de las AFP vía filiales. Eso nos ayudó a conseguir varios objetivos a la vez: la posibilidad de una AFP filial del BancoEstado satisfacía la aspiración de centro izquierda de tener AFP estatal y sus demandas por aumentar la competencia en este mercado, que concitaba el interés de varios bancos de capitales nacionales. En esta materia fue determinante el trabajo realizado por Alejandro Micco, asesor del Ministro de Hacienda, ya que encontró una fórmula técnicamente certera y robusta en la economía política.

Otro punto complejo resultó ser el aporte patronal, que en definitiva no se incorporó en el proyecto de ley que enviamos al Congreso a fines del 2006. Esa era una bandera del titular de la cartera de Trabajo, Osvaldo Andrade. Pero el Comité de Ministros se convenció de que era innecesario dar todas las peleas en esta etapa: teníamos que dejar espacio de maniobra para el debate y los perfeccionamientos en el Congreso, porque era imposible que alguien pensara tramitar un proyecto de ley con cambios tan estructurales sin canjear algunos temas en la Cámara y otros en el Senado. Así, en caso que los parlamentarios de la Concertación se opusieran a la PBS a los 65 años para las mujeres, podíamos abrir la posibilidad de legislar sobre materias como ampliar el Ahorro Previsional Voluntario a la clase media y establecer el aporte patronal. Al final, un movimiento táctico en el Congreso Nacional nos ayudó a destrabar el proyecto de ley, en especial durante su paso por la Cámara de Diputados.

El Ministro de Hacienda, Andrés Velasco, fue un actor decisivo del trabajo del Comité de Ministros. En Hacienda estaba depositada la responsabilidad de alcanzar tanto la meta de presentar en diciembre un proyecto de ley, como en el fino equilibrio entre una reforma sustentable financieramente y que fuera la estrella de la protección social de la administración Bachelet. La ecuación equilibrada entre las presiones fiscales y el buen diseño de una política pública fue siempre su norte, aunque para ello tuvo que dar duras peleas en el Comité con sus colegas.

2. LA MARATÓN DE LOS EQUIPOS TÉCNICOS EN LA SECRETARÍA EJECUTIVA

El trabajo técnico de la Secretaría Ejecutiva se radicó en las dependencias de la Dirección de Presupuestos, porque obviamente asumir su conducción no me eximía de mis responsabilidades habituales como Director de esta repartición.

A dicha instancia se sumaron la Subsecretaría de Previsión Social, la Superintendencia de AFP, la Superintendencia de Seguridad Social, los gabinetes de las carteras de Trabajo y SERNAM, asesores del Ministro de Hacienda y el INP.

Consciente de la cantidad de trabajo y tiempo que esto iba a implicar, destiné un grupo de profesionales de la DIPRES jornada completa al tema. Ninguno de nuestros dos subdirectores tenía espacio para asumir una responsabilidad de esta magnitud y tampoco era factible que lo hiciera la encargada del sector social –que comprende las áreas de previsión, trabajo y salud–, porque la DIPRES tenía que preparar al mismo tiempo el primer proyecto de Ley de Presupuestos de la administración Bachelet.

En la DIPRES organizamos cuatro equipos. Uno técnico, encabezado por Paula Benavides, que junto a la jefa del Sector Social, Jacqueline Canales, fueron mis principales apoyos en la preparación de las presentaciones para el Comité de Ministros, en el análisis y concreción de los contenidos técnicos del proyecto y en la coordinación de los equipos técnicos internos. El jurídico –donde cabe mencionar el destacado papel de Fernando Dazarola en la tramitación y a Patricia Orellana, quien redactó el proyecto original– congregó a varios abogados que velaron por la consistencia legal del articulado.

El de comunicaciones lo conformaron Enrique Paris, asesor del Director, y Pamela Albornoz, encargada de comunicaciones de DIPRES entre 2006 y comienzos de 2008, más la asesoría que el Comité contrató a una empresa externa. En conjunto hacían el seguimiento del tema en la prensa, determinaban cuándo reaccionar, lo que debía decir el Comité; en qué momento yo tenía que dar entrevistas para aclarar o instalar un tema y cuándo era necesario que la Presidenta entrara en escena a reforzar alguna arista de la iniciativa.

También constituimos un equipo que se preocupara de la economía política –integrado por Julio Valladares, entonces Subdirector de Racionalización y Función Pública; y Enrique Paris, apoyados por Juan Luis Monsalve, jefe de gabinete del Ministro de Hacienda–, que más tarde tendría un rol decisivo durante la tramitación del proyecto de ley en el Congreso. La Superintendente de AFP, Solange Berstein, participó activamente y junto con Alejandro Micco, fueron los principales artífices del Título V del proyecto de ley, referido al sistema de capitalización individual, a los complejos temas del funcionamiento de la industria, el régimen de inversiones, el Ahorro Previsional Voluntario y la licitación de afiliados entre otros aspectos.

Para el análisis constitucional de las materias que afectaban a la industria, como el ingreso de los bancos a la administración de pensiones y la licitación de carteras de clientes, se contrataron asesorías externas.

Como ya mencioné en el capítulo anterior, fundamental fue el rol de Fidel Miranda, quien apenas comenzó a trabajar en DIPRES fue a apoyar al Consejo

Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, como secretario ejecutivo. Terminada esa fase retornó para asumir la coordinación de todos los equipos profesionales de la Dirección de Presupuestos involucrados en el proceso.

Una de las tantas moralejas que nos dejó esta Reforma es la importancia de conformar equipos funcionales al proceso. Porque, a diferencia de otras anteriores –que requerían movilizar diversos actores de una compleja cadena productiva–, ésta no involucró un gran componente de gestión dado que su carácter era eminentemente institucional. Por lo mismo, su éxito radicó en la solidez de los equipos que diseñaron el proyecto y en la capacidad de administrarlos a fin de que saliera a tiempo y en forma.

Y, al igual que en la dinámica del Consejo Asesor, la clave para avanzar al ritmo requerido fue contar con una pauta de trabajo que ordenara las reuniones. Con esa lógica, a los convocados a los encuentros –no menos de 12 personas de distintas reparticiones cada vez– les explicábamos cómo se materializaría tal o cual medida para luego entrar en el debate.

En esta fase resultó muy importante el manejo de las relaciones humanas en el área chica, porque la coordinación pasó por mantener el siempre complejo equilibrio tanto entre los ministros de Hacienda y Trabajo, como con sus respectivos equipos. Eso derivó en que por contar con la total confianza de ambos personeros, ellos dejaran bastante espacio para mi desempeño en la Secretaría Ejecutiva.

Así, con un esfuerzo formidable del vasto número de profesionales involucrados y luego de arduas jornadas dedicadas a analizar las medidas –discutiendo las opciones de diseño, plasmando las iniciativas en el articulado del proyecto, revisando que jurídicamente se resguardaran los intereses del Ejecutivo, evaluando los posibles efectos colaterales, entre muchas otras cosas– cumplimos la meta de entregarle a la Presidenta un proyecto de ley en las fechas previstas. La planificación, el trabajo técnico riguroso y la capacidad y generosidad de las autoridades políticas se conjugaron en aras de dicho objetivo.

El 15 de diciembre de 2006 la Mandataria firmó el cuerpo legal, que fue calificado como el más importante en los últimos 25 años. En la masiva ceremonia realizada en el Patio Los Naranjos del Palacio de La Moneda (más de 1.000 personas asistieron a dicho evento), la Jefa de Estado dijo que este proyecto daba paso a una reforma de aquellas que hacen historia, por recoger el sentir de los ciudadanos de contar con una mayor seguridad en sus vidas, una tranquilidad mínima para soñar con un mejor futuro, emprender sin temores, desarrollarse como personas y vivir una vejez digna: “Éste es un día muy feliz para nuestros adultos mayores, pero también para todos, porque todos vamos a ser adultos mayores”, resumió (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2007).

Ese día reinaba el optimismo en la casa de Gobierno porque se cerraba impecablemente una etapa compleja de la que algunos tenían dudas. Terminábamos el primer año de administración y estábamos cumpliendo a cabalidad los plazos establecidos; sin embargo, quedaba otra tarea tanto o más difícil: la tramitación del proyecto de Ley de Reforma Previsional en el Congreso Nacional.

CAPÍTULO VI

Tramitación del Proyecto de Ley (diciembre 2006-enero 2008)

El proyecto de ley de Reforma Previsional estuvo listo en el plazo comprometido: segundo semestre de 2006. Ingresó a trámite legislativo cuatro días después de la ceremonia de firma, con el siguiente cronograma: las comisiones de Trabajo y Hacienda y la Sala de la Cámara de Diputados; y las comisiones de Trabajo y Hacienda del Senado (que en definitiva resultaron en una comisión unida), la Sala del Senado y el Tercer Trámite Constitucional.

La iniciativa empezó a discutirse el 9 de enero de 2007 y la meta era salir del Congreso Nacional a más tardar en enero de 2008, antes del receso parlamentario, para que justo cuando en marzo la Presidenta cumpliera dos años de Gobierno anunciara que la Reforma era realidad y que los primeros beneficios empezarían a pagarse en julio de ese año.

Aunque ya en el Comité de Ministros hubo debate respecto de si esta gran reforma debía hacerse por la vía de un proyecto único o en dos partes, personalmente me había jugado –desde el comienzo– por enviar todo el articulado que ampliaba la protección social e introducía modificaciones al funcionamiento de la industria en un solo texto legal. Ello porque teníamos varios precedentes donde la separación de los proyectos incidió en la demora de la tramitación legislativa, como las modificaciones legales al mercado de las rentas vitalicias, que tardaron cerca de diez años en salir del Congreso, y la reforma a la salud de la administración Lagos.

La Presidenta era de la misma idea de tramitar todo en un proyecto, pero advirtió que si el proceso demoraba más de lo previsto –y en septiembre aún no salíamos de la Cámara de Diputados– tendríamos que dividir la iniciativa, a fin de asegurar que el Sistema de Pensiones Solidarias se aprobara en un plazo que permitiera implementarlo durante su mandato.

Sospechábamos que la táctica de la Alianza –que a esas alturas al menos públicamente se había allanado a la Reforma– sería empantanar la tramitación legislativa del proyecto al menos en la Cámara de Diputados, precisamente para

obligar a desmembrarlo (muy distinto fue el comportamiento de la oposición en el Senado). Ello a fin de que se promulgaran sólo los beneficios y que los cambios atinentes a intereses de los dueños de las AFP durmieran en el Congreso. De esta forma la oposición apuntaba a conseguir dos blancos de un tiro: uno práctico, la defensa de los intereses corporativos de la industria previsional; y otro de economía política, consistente en quitarle realce al proyecto, hacer que perdiera su calidad de reforma estructural.

1. EL COMPLEJO PASO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EL PRIMER PROTOCOLO DE ACUERDO PREVISIONAL

La primera sesión en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social fue el 9 de enero de 2007. Ese día los ministros de Hacienda y Trabajo hicieron una presentación descriptiva del proyecto –cada uno explicó la mitad de las diez grandes transformaciones que implicaba la reforma– y luego hubo una ronda larga de preguntas técnicas. Previamente, el Ejecutivo había realizado una suerte de sondeo con cada bancada oficialista para constatar la disposición hacia la iniciativa.

En esta primera sesión se aprobó por la unanimidad de los diputados que toda la tramitación del proyecto de Reforma en la comisión sería televisada por el canal de la Cámara de Diputados. Esto aumentaba el grado de dificultad para la tramitación del proyecto toda vez que al ser televisadas las sesiones, éstas se alargarían ya que todos los diputados tendrían más incentivos a participar activamente del debate, y las preguntas a los Ministros de Hacienda y Trabajo serían en algunos casos interpelaciones relacionadas más con la coyuntura política que con el proyecto y su efectiva tramitación.

El paso por esta comisión tomó seis meses (de enero a junio), un total de 16 sesiones, varias de las cuales fueron verdaderas audiencias públicas en que los distintos actores expusieron sus puntos de vista. A ellas asistían representantes de los equipos técnicos y políticos de la Secretaría Ejecutiva de la Reforma para hacer el levantamiento de los temas que surgían; paralelamente, desarrollábamos un proceso de persuasión y negociación uno a uno con parlamentarios clave de nuestra coalición.

Uno de los primeros puntos conflictivos en salir fue la licitación de cartera de los nuevos afiliados, tras conseguir el 9 de mayo siete votos a favor que contrarrestaron los seis de la Alianza en contra.

Tal como habíamos previsto, la oposición jugó a demorar la discusión. Sus representantes dilataban las reuniones y en un caso no se presentaron a una de las sesiones de esta comisión, arguyendo que no se les había informado que

se sesionaría en un día distinto al usual para recuperar el feriado anterior. A eso se sumó que los parlamentarios de la Concertación empezaron a levantar demandas de género, planteamientos para aumentar beneficios –como partir con una Pensión Básica Solidaria más alta–, la inclusión de una comisión patronal y asegurar la AFP estatal.

Ya en marzo percibí que el proceso estaba resultando más lento de lo presupuestado y los escasos avances a abril claramente desbarataban la planificación. Multiplicar los cuatro meses que llevábamos en esta primera comisión por las siete estaciones restantes nos daba más de dos años en el Congreso, con lo que el panorama se veía desalentador para nuestras pretensiones.

La conclusión obvia era que se hacía perentoria una negociación con el oficialismo que garantizara la viabilidad del proyecto. Eso significaba que no sólo debía servir para destrabar esta primera estación, sino para asegurar una tramitación expedita en el resto de las instancias de la Cámara y además rayar la cancha para la fase más compleja, que era el Senado, donde habíamos perdido la mayoría. Por lo tanto, no bastaba con intentar un acuerdo con los integrantes de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, se requería una convocatoria más amplia.

Después de la cuenta pública de la Presidenta Bachelet, el 21 de mayo, empezamos a conformar una instancia de negociación en que no sólo participaron diputados de otras comisiones y senadores, sino también representantes de los partidos de la coalición de Gobierno. Nos preocupamos de matizar figuras ciento por ciento políticas con otras que aportaran la visión técnica de las colectividades para acreditar que escucharíamos a todas las sensibilidades de la Concertación.

Lograr un consenso no se veía tan complicado porque la parametrización del sistema y las exigencias de nuevos beneficios no estaban en el tapete, al menos en esta fase de la tramitación. Proponer una Pensión Básica Solidaria (PBS) de \$ 60.000 en el primer año, que al siguiente subía a \$75.000 y que beneficiaría al 60% más pobre de los chilenos, satisfacía las expectativas de la gran mayoría de los parlamentarios; y por cierto, enfrentamos presiones para que los \$ 75.000 fueran el punto de partida.

Lo que se perfilaba como nuestro principal problema era cómo neutralizar la demanda de rebajar la edad a que las mujeres se harían acreedoras de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), que levantaban los diputados de la Concertación. Necesitábamos poner en la mesa otra compensación de género, que fuera consistente con la concepción global del sistema y viable financieramente, además de acceder a nuevas peticiones.

Así las cosas, equilibrar todos los intereses resultaba un ejercicio bastante complicado. Ayudó el que otros parlamentarios hicieran solicitudes de diversa índole y que como varios senadores querían que el triunfo de sacar la iniciativa se lo adjudicara la Cámara Alta, contribuyeron a bajar la presión en la Cámara Baja. Para la AFP estatal —que causó mucha conflictividad sobre todo en la Concertación durante toda la tramitación— teníamos la respuesta en el mismo proyecto por la vía de las filiales bancarias, porque esa figura le abría la puerta del negocio a BancoEstado.

Respecto de la ampliación del Aporte Previsional Voluntario (APV) a la clase media, la estudiamos con celeridad y la incorporamos.

En la Cámara de Diputados la negociación más compleja fue con el socialista Sergio Aguiló, con quien durante varios años habíamos conversado sobre la necesidad de reformar el sistema de pensiones y entregarle al Estado un rol más activo. Él nos llevó al límite, pero siempre tuve la certeza de que en definitiva nos respaldaría.

Aunque inicialmente el diputado Aguiló también quería adelantar la edad de la APS para las mujeres, finalmente se atrincheró con el aporte patronal a la cotización de los trabajadores, que apuntaba a que los empleadores se hicieran cargo del pago del seguro de invalidez y sobrevivencia, que formaba parte de la comisión mensual que pagaban los afiliados a las AFP.

Durante las sesiones de la Comisión de Trabajo preguntaba si no era eso lo que correspondía y pedía un pronunciamiento de Hacienda. Buscaba oír mi opinión, a sabiendas de que yo había publicado estudios planteando precisamente la figura del financiamiento tripartito: cotización de trabajadores y empleadores y recursos del Estado, una figura que ya existía en el seguro de cesantía. Por lo mismo, retrucarle no era fácil; además, la suya no podía considerarse una demanda ideológica que afectara al modelo.

En las negociaciones paralelas al debate de la comisión le advertí que al demorar el consenso estaba poniendo en riesgo el proyecto más emblemático del Gobierno; que estaba siendo funcional a los intereses de la oposición y que los temas de fondo eran la falta de tiempo y evitar la división del proyecto. Como necesitaba escuchar a otros referentes llamé a los senadores Jaime Gazmuri y Guido Girardi para que me apoyaran. Esto fue determinante en la gestación del acuerdo en la Cámara de Diputados, al igual que el papel que directamente jugó la Presidenta.

El Ministro Andrade obviamente era partidario de ceder el punto de la cotización patronal, pero le manifesté que si bien yo no podía estar en contra de algo que había propugnado en diversas publicaciones, para avanzar en un tema tan conflictivo debíamos concordar antes un planteamiento con los demás actores del Ejecutivo relevantes en la negociación.

La cercanía del diputado Aguiló con Andrade, ambos socialistas, fue capital para que éste se allanara a un acuerdo. Centró sus demandas en la cotización patronal y no en la edad de la mujer para acceder al sistema de pensiones solidarias.

Privadamente le expuse al Ministro Velasco mi postura frente a este tema. En definitiva concluimos que la cotización patronal era el peaje más barato si queríamos avanzar rápido, sin modificar los artículos relacionados al género ni las definiciones sobre la AFP estatal contenidas en el proyecto.

En definitiva, para lograr la concurrencia de quienes no querían desatar los tres principales nudos de esta comisión —aporte patronal, edad de la mujer y definición del Gobierno respecto de una AFP estatal— y de los que estaban por eliminar los tres, trabajamos en un pronunciamiento que como Ejecutivo no significara un compromiso cerrado con ninguna postura y nos dejara un margen de maniobra.

El 6 de junio de 2007, acompañado de la Superintendente de AFP y de nuestros equipos técnicos, me reuní con un diputado, un senador y un representante de cada partido oficialista. En esta cita consensuamos la metodología para definir las indicaciones que patrocinaría el Ejecutivo, los temas que se dejarían para la discusión en el Senado y fijamos otras dos reuniones para afinar el acuerdo.

La semana siguiente fue intensa en gestiones. Los parlamentarios valoraron nuestra disposición a conversar y que el Director de Presupuestos fuera el principal interlocutor en estas tratativas, porque manejaba la globalidad del proyecto y los números asociados a cada beneficio a la hora de contraargumentar: cuando la respuesta era no, era realmente porque no se podía. Entendieron, por ejemplo, que entregar los beneficios del Sistema del Pilar Solidario a los 60 años para la mujer tenía un costo que no estábamos en condiciones de solventar: en torno a los US\$ 242 millones anuales en 2010.

El 18 de junio logramos suscribir un Protocolo entre los partidos de la Concertación, sus parlamentarios y el Ejecutivo. En él se admitía que este acuerdo para apurar la tramitación legislativa de la Reforma Previsional era un imperativo político para la coalición gobernante, por cuanto lo que estaba en juego era el compromiso de la Presidenta, planteado en su cuenta anual del 21 de mayo, de pagar los primeros beneficios en julio de 2008.

Para el Gobierno era de suma importancia establecer un cronograma en este Protocolo. Definimos que la Comisión de Trabajo evacuaría el proyecto en junio y la de Hacienda en julio, a fin de que la Cámara de Diputados lo aprobara y despachara a más tardar el 15 de agosto. Eso nos permitiría iniciar el segundo trámite legislativo en el Senado, que lo tramitaría durante los cinco meses siguientes. En el documento se explicitó que el objetivo era lograr la aprobación definitiva del cuerpo legal en enero de 2008.

Este protocolo de acuerdo contempló 13 temas, de los cuales se acordó abordar en las instancias de la Cámara de Diputados indicaciones para: fortalecer la obligación de los empleadores de declarar y pagar las cotizaciones; que la rentabilidad del Bono por Hijo fuera igual a la rentabilidad promedio de los fondos del sistema de AFP; y que el pago del seguro de invalidez y sobrevivencia fuera de cargo del empleador (se estableció que para las empresas con más de 100 trabajadores la obligatoriedad del pago de ese seguro regiría a partir del 1 de julio de 2009, mientras que para las más pequeñas la medida entraría en vigencia el 1 de julio de 2011).

El Ejecutivo se comprometió también a enviar una indicación que creara un incentivo para sectores de ingresos medios al Ahorro Previsional Voluntario. Además, aclaró que la exención del pago del 7% de cotizaciones de salud para los beneficiarios carentes de recursos del Sistema de Pensiones Solidario ya estaba contemplada en el proyecto para quienes se traspasaban de las antiguas Pensiones Asistenciales (PASIS) a la Pensión Básica Solidaria. Respecto de la AFP del BancoEstado, se puso por escrito que tampoco era necesaria una indicación, por cuanto el proyecto contemplaba que los bancos pudieran constituir filiales AFP. Se acordó que en la Comisión de Hacienda de la Cámara Baja se incorporarían indicaciones tanto para permitir el ingreso de las compañías de seguros a la industria de las AFP, a fin de aumentar la competencia, como sobre aspectos relacionados con la institucionalidad y supervisión prudencial en gobiernos corporativos.

Para debatir en el Senado se dejaron las licencias médicas y la calificación de invalidez; la gradualidad de la entrada en régimen de la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias; los temas de gobiernos corporativos, industria e institucionalidad; y la cobertura de los trabajadores independientes.

Aparte de los ministros de Hacienda y Trabajo, por el Ejecutivo rubricamos el documento la Superintendente de AFP y yo, en mi calidad de Director de Presupuestos; los presidentes de los partidos de la Concertación: la senadora Soledad Alvear (DC), el senador Camilo Escalona (PS), Sergio Bitar (PPD) y el senador José Antonio Gómez (PRSD); los senadores Guillermo Vásquez (PRSD), Guido Girardi (PPD), Hossain Sabag (DC) y Pedro Muñoz (PS); los diputados Adriana Muñoz (PPD y presidenta de la Comisión Trabajo y Previsión Social de la Cámara Baja), Sergio Aguiló (PS), Eduardo Saffirio (DC), Samuel Venegas (PRSD), Carolina Goic (DC) y Patricio Vallespín (DC); y los representantes de los partidos Ricardo Solari (PS) y Álvaro García (PPD).

El primer paso se cumplió efectivamente tres días después: el 21 de junio el proyecto salió aprobado de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara, con el aporte patronal a la cotización.

Pero si bien dicho protocolo fue clave para acotar el marco en que se desenvolvería el debate al interior de la Concertación, no evitó tener que ofrecer algunas cosas más a los diputados oficialistas de la Comisión de Hacienda de la Cámara, donde el proyecto empezó a verse el 4 de julio. Aunque aquí el debate y la negociación fueron más administrables, partiendo por la expedita tramitación y el gran apoyo que nos entregó el diputado José Miguel Ortiz, como presidente de la Comisión de Hacienda.

Una de las preocupaciones fue evitar que reflotara la discusión de bajar la edad de las mujeres para acceder a la PBS. En los primeros días de julio el diputado Pablo Lorenzini nos envió por la prensa el mensaje de que si bien respaldaba el acuerdo, “este era un trámite legislativo nuevo y podían surgir cosas”.

Junto al Ministro Velasco iniciamos una intensa ronda de conversaciones con este grupo para despejar sus inquietudes y diferencias de opinión como, por ejemplo, las discrepancias al interior de la DC respecto del virtual ingreso de los bancos al negocio de las AFP.

En definitiva, el proyecto salió con apoyo unánime de la Comisión de Hacienda de la Cámara, donde se mejoró el APV para la clase media y logramos mantener en 65 años el requisito de edad para recibir los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. La única votación dividida fue la relativa a la incorporación de la banca, lo que introdujo una cuota de incertidumbre a la aprobación de la normativa en la Sala de la Cámara de Diputados.

Ganamos en la votación de la Sala y se mantuvo la posibilidad de la banca de entrar a la industria previsional vía filiales. La derecha se dividió, no logró alinear a sus huestes pese a que ya se había concretado el pacto para fusionar el Banco de Chile con el Citibank —que se comunicó públicamente el 18 de julio de 2007—, lo que permitía a uno de los grupos económicos más importantes del país entrar por fin al negocio de las AFP. En ese momento la derecha pudo flexibilizar posiciones que hasta entonces había supeditado al ingreso de los bancos al rubro previsional.

En el Ejecutivo no nos enteramos del acuerdo hasta dos semanas después de concretado el negocio, porque sólo lo habían informado a la Superintendencia de Bancos en calidad de hecho reservado.

Cuando el proyecto de Reforma Previsional ingresó a la Cámara de Diputados tenía un costo estimativo de US\$ 78 millones para el primer año; al salir de ahí, por los mayores beneficios concedidos, éste subió a US\$ 100 millones. Hasta ese momento los plazos y contenidos acordados en el protocolo de acuerdo se estaban cumpliendo; mientras que los efectos fiscales estaban dentro de lo proyectado.

2. LAS NEGOCIACIONES CON EL OFICIALISMO Y LA OPOSICIÓN QUE GARANTIZARON UNA RÁPIDA TRAMITACIÓN EN EL SENADO

Cuando ingresó el proyecto a la Cámara Alta, Eduardo Frei Ruiz-Tagle –entonces presidente del Senado– llamó a despacharlo a más tardar el 30 de diciembre y planteó que si era necesario podrían trabajar entre Pascua y Año Nuevo.

Al igual que en la campaña, en esta etapa el senador Escalona –quien desde 2006 lideraba el PS– volvió a configurarse en un actor clave. En todo momento se alineó con el proyecto del Gobierno y con nuestro cronograma.

Como presidente de la Comisión de Hacienda promovió la formación de una comisión unida con Trabajo y Previsión Social, para acelerar la tramitación y lograr llegar a Sala del Senado en enero de 2008. Hacerlas en forma separada implicaba inevitablemente terminar la tramitación después de marzo, lo que además de abortar el compromiso de empezar a pagar beneficios a mediados de año, implicaba correr el riesgo de que al entrar en el resbaladizo terreno electoral –correspondían las elecciones municipales–, tanto en la oposición como en el oficialismo cayeran en la tentación de hacer un aprovechamiento político de la reforma.

Desde el punto de vista operativo fusionar las comisiones era totalmente posible porque sumaban diez miembros más un par de senadores invitados, número que permitía realizar un análisis pormenorizado. No había posibilidad de caer en un asambleísmo.

Además, Escalona consiguió que el senador Pedro Muñoz, quien encabezaba la Comisión de Trabajo, accediera a la aplicación del reglamento, que establece que el presidente de la Comisión de Hacienda es quien preside en estos casos la comisión unida (Hacienda-Trabajo).

Así, con la titularidad de esta instancia, se abocó a aplicar su vasta experiencia como conductor de reuniones partidarias, generalmente complejas y acaloradas, permitiendo trabajar sin regatear el tiempo y dando las facilidades para que todas las partes agotaran la exposición de sus puntos de vista, pero notificando que los debates no eran ejercicios de lucimiento, sino el preludeo para la toma de decisiones. Es decir, llegada la hora había que votar. Instauró tres reuniones semanales –hasta en el período distrital– para que lográramos salir a tiempo.

En esta etapa se trabajó concienzudamente muchas horas durante varios días, con un horizonte de tiempo muy exigente. Desde el punto de vista parlamentario fue una muestra de eficacia legislativa, que probablemente será caso de estudio para futuras negociaciones.

En la oposición la senadora Evelyn Matthei planteó al comienzo que era muy poco el tiempo para discutir un proyecto de esta talla, lo que implicaría que el Senado actuara sólo como buzón; y pidió separarlo para que se alcanzara a despachar el pago de las pensiones en la fecha estipulada. El senador Allamand se sumó rápidamente al argumento de que para asegurar la calidad de la legislación requerirían más tiempo.

Si bien la prensa leyó sus declaraciones como que el Gobierno había partido con el pie izquierdo esta etapa de la tramitación, en este estadio ayudó a un entendimiento fluido con la oposición el precedente de consensos relevantes en materias como seguridad ciudadana y educación, logrados en los meses anteriores.

Era septiembre de 2007 y los partidos de la Concertación ya no ostentaban la mayoría en el Senado. El senador Fernando Flores se había salido del PPD en enero y en junio de 2007 Adolfo Zaldívar votó en contra del primer proyecto del transporte público para Santiago, que en la Cámara Baja se ganó por un voto, lo que marcó su alejamiento de la Concertación y el proceso de su expulsión de la DC, que se concretó el 27 de diciembre de 2007. Así las cosas, estábamos 18/18, con dos votos disidentes de la Concertación que ahora eran decisivos y que se aliaron con el senador Carlos Bianchi (Independiente) para enfrentar el proyecto.

La relación matemática mejoró levemente cuando el senador Carlos Cantero se retiró de RN, pero el marcador seguía siendo negativo y a comienzos de noviembre el grupo de disidentes sumó coincidencias con senadores radicales, en especial, respecto de crear una AFP estatal y evitar el ingreso de los bancos a las AFP a través de filiales.

Ante este escenario me resultó obvio que debíamos cambiar la estrategia de negociación usada en la Cámara de Diputados: aquí la clave fue entender que el momento político exigía lograr aceleradamente un acuerdo con la oposición, sin que ello implicara que el oficialismo se sintiera excluido o que sus planteamientos tenían poco eco.

Para nuestro equipo eso significó trabajar a dos bandas. Y en lo personal, reactivar mis contactos de antaño con los senadores Pablo Longueira y Evelyn Matthei en la UDI. Con ambos tenía una relación de mutuo respeto, construida tanto en los muchos años tramitando proyectos de ley desde la Dirección de Presupuestos, como por la participación en los acuerdos nacionales alcanzados con la oposición durante la administración del Presidente Ricardo Lagos.

Estuvimos casi un mes encerrados con estos senadores y sus asesores, entre ellos Rossana Costa (integrante del Consejo Asesor Presidencial) y Mónica Titze (posteriormente miembro del Consejo Consultivo Previsional creado por la Reforma), quienes desempeñaron un importante papel.

La negociación con la oposición se dividió en las definiciones políticas, que hábilmente encabezó el senador Longueira, con quien en un par de reuniones cerramos un acuerdo base que asegurara la aprobación del proyecto en el Senado dentro de enero de 2008; la revisión de todo el articulado, por parte de la senadora Matthei, quien mejoró sustantivamente varios aspectos; y los temas de la industria de AFP, donde se incorporó el senador Allamand (al final en esta área se concentraron todas las dificultades).

La oposición objetó el ingreso de los bancos al negocio previsional y barajó la posibilidad de impugnar la constitucionalidad de la licitación de cartera de nuevos afiliados.

Como no había consenso sobre el ingreso de los bancos a la administración de los fondos de pensiones, la senadora Soledad Alvear manifestó que la DC demandaría la creación de una AFP estatal, que los beneficios para las mujeres se detonaran a los 60 años y la pensión básica partiera de \$ 75.000.

El 11 de octubre, tras más de un mes de sesiones, las comisiones unidas de Trabajo y Hacienda aprobaron por unanimidad la idea de legislar.

Seis días después la Sala del Senado también sancionó la idea de legislar, pero la mayoría de los senadores anunció su rechazo al ingreso de la banca y algunos oficialistas reiteraron la idea de reflotar la AFP estatal.

Todos los parlamentarios estuvieron de acuerdo en aumentar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, como la PBS; acelerar la gradualidad de la cobertura y elevar el tope del APS, otorgándoselo a pensiones de hasta \$ 300.000.

En la fase siguiente, para la discusión en particular, se presentaron 367 indicaciones al proyecto de ley. Esto confirmaba la necesidad de un acuerdo con la oposición si queríamos cumplir nuestros plazos.

La última semana de noviembre se tuvo que postergar la revisión del proyecto en particular porque se topaba con la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos 2008. La discusión se retomó el 3 de diciembre; a esas alturas la prensa empezó a consignar que intentaríamos conseguir un tercer acuerdo político con la oposición –aludiendo a los consensos logrados antes en educación y seguridad ciudadana–, que permitiera al Gobierno darle un trámite expedito a la Reforma Previsional. Efectivamente, ambos antecedentes hicieron más fluidas las conversaciones, porque existía ánimo de diálogo. Tras despachar la Ley de Presupuestos nos abocamos a conseguir un acuerdo transversal.

Con el ánimo de ablandar posiciones el Gobierno acogió indicaciones a 20 temas, pero mantuvo los plazos y montos de la PBS y APS y la edad de las mujeres para acceder a los beneficios en 65 años. Y, para evitar que cuestionamientos a la legalidad entramparan la tramitación, se abrió a revisar la constitucionalidad en la propuesta de la licitación de cartera.

Sin embargo, la negociación se realizó con bastante voluntad de las partes y precisó de dos temas: no incluir en el acuerdo la participación de los bancos en el mercado previsional, traspasando a la Sala del Senado la definición, y buscar una fórmula para la licitación de la cartera de afiliados que dejara contentos a todos los senadores.

Esto nos permitió suscribir, el 13 de diciembre de 2007, un Protocolo de Acuerdo con los senadores del oficialismo y la oposición para despachar el proyecto, que garantizaba el término del segundo trámite constitucional durante la primera semana de enero (fue el 8 de enero de 2008).

El acuerdo se firmó en el mismo momento en que Belisario Velasco renunciaba al Ministerio del Interior, lo que hacía aún más meritorio para el Ejecutivo concretar un acuerdo de estas características.

En este documento el Gobierno se comprometió a patrocinar o presentar indicaciones y los parlamentarios a garantizar el respaldo de sus bancadas en 22 temas, algunos de los cuales implicaron un aumento de beneficios, como por ejemplo el reajuste automático de la Pensión Básica Solidaria (PBS) cuando transcurridos 12 meses de su último reajuste el IPC registre una variación de 10%; el valor de la pensión máxima con aporte solidario (PMAS) subiría de \$ 200.000 a \$ 255.000 en régimen, aumentando los montos en cada período de implementación; adelantar de 2017 a 2012 el fin de la transición de la cobertura de acceso al Sistema de Pensiones Solidarias; aumentar en 50% el valor del Bono por Hijo; adelantar la entrada en vigencia del subsidio a la contratación, la creación de un Consejo Consultivo Previsional y una fórmula consensuada para la licitación de cartera de nuevos afiliados. Se acordó que el ingreso de la banca al rubro previsional se votaría en la sala del Senado.

En todo este período la relación con los senadores de la Concertación fue muy buena, precedida del acuerdo en la Cámara de Diputados al que concurrieron. Además, el Ejecutivo siempre estuvo dispuesto a avanzar en dos temas: bajar de diez a cinco años el plazo para cubrir al 60% más pobre de la población en el Sistema de Pensiones Solidarias y elevar la pensión máxima con aporte solidario (PMAS).

Además, el senador Escalona fue tremendamente eficiente en su rol como presidente de la Comisión Unida de Hacienda y Trabajo. Siempre demostró tener claro que su tarea como administrador del debate no le permitía correr con colores propios, porque eso podía irritar al resto de los parlamentarios y afectar la necesaria colaboración. Evitó darse gustos personales porque para él lo más relevante de esta reforma era reponer el Estado en el sistema previsional a través del pilar solidario. Todo lo demás podría abordarse en futuras modificaciones, si había espacio político.

Recuerdo que un lunes bien entrada la noche, en una sesión de la Comisión Unida en el Congreso Nacional en Santiago, Escalona fijó su posición en forma tajante. Expresó que la Reforma Previsional le cambiaría la vida a millones de chilenos, ejemplificando con que a una pareja de adultos mayores que viviera con una pensión asistencial de \$ 44.000 al mes le permitiría en 2009 sumar un ingreso de \$ 150.000 mensuales, \$ 75.000 por cada PBS. Es decir, aumentaría en más de tres veces el ingreso de miles de familias, “por lo que no nos podemos dar el lujo de no aprobar este proyecto de ley. Si esto se mantiene, todo lo demás es perfectible”, sentenció.

Con él organizamos dos reuniones en el PS a las que invitamos a los senadores del partido y también participó el ex ministro del Trabajo Ricardo Solari.

En la bancada socialista el que tenía una visión más crítica era el senador Ominami, quien no participaba en las Comisiones Unidas ya que era vicepresidente del Senado. Asistió a las reuniones en el partido y levantó dos temas: los aportes del Estado a la previsión y el cambio del sistema de capitalización individual. Respecto de lo primero despejé sus dudas; en relación a lo segundo teníamos posiciones distintas, porque lo prioritario para el Ejecutivo era instalar un Sistema de Pensiones Solidario y para Ominami, la crítica frontal a las AFP.

En la Comisión Unida participaban además de Escalona los senadores socialistas Jaime Gazmuri, Juan Pablo Letelier y Pedro Muñoz y los senadores demócratacristianos Soledad Alvear y Hosaín Sabag. Con su estrecha colaboración, sobre todo Alvear y Gazmuri, permitieron cristalizar el acuerdo político y sacar a tiempo el proyecto de la comisión.

Con Soledad Alvear, quien además era presidenta de la DC, sostuvimos una negociación especial: convinimos reforzar los beneficios para las mujeres, incrementando en 50% el Bono por Hijo y agregando incentivos y beneficios para los trabajadores independientes, a fin de elevar su cobertura previsional. Esto nos despejó el debate en la Concertación.

En el PPD el senador Girardi, que nos había ayudado en la Cámara, se empecinó con que la AFP estatal debía ser parte del acuerdo. Yo le expliqué que para la oposición ese tema era imposible de incluir y que incluso en los partidos de la coalición había diferencias de opinión. No logré disuadirlo y el PPD se restó del acuerdo del Senado bajo el argumento de que no se estaban entregando instrumentos fuertes para luchar contra el monopolio de las AFP.

Con el Partido Radical tenía buenas relaciones. Su presidente el senador Gómez nos apoyó en todo momento y el senador Vásquez se sumó a la firma del Protocolo.

Tras la firma del Protocolo de Acuerdo en el Senado, la iniciativa salió de las comisiones unidas de Trabajo y Hacienda con el respaldo unánime de sus miembros.

En la Sala del Senado el proyecto de ley se aprobó unánimemente, con la excepción del rechazo de la entrada de los bancos a la industria previsional.

El proyecto se fue al tercer trámite en la Cámara de Diputados y ahí se acordó en Sala que el Ejecutivo enviaría un proyecto de ley que incluyera la AFP estatal como filial de BancoEstado.

El proyecto fue aprobado en su último trámite legislativo en la Cámara de Diputados el 16 de enero en forma unánime, con 107 votos, en una sesión que duró más tres horas. La Presidenta informó al país la aprobación de la Reforma Previsional en el Congreso en una cadena voluntaria de radio y televisión, por tratarse de “una noticia de trascendencia histórica para la sociedad chilena. Chile gana mucho más cuando hay acuerdo político”, manifestó con evidente satisfacción y orgullo.