

El nuevo sistema de pensiones en Chile

Una evaluación provisoria (1981-1995)

Jaime Ruiz Tagle



Jaime Ruiz Tagle nació en Chile en 1937. Ha sido director ejecutivo del Programa de Economía del Trabajo (PET) durante seis años. PET es un instituto de investigación independiente, fundado en 1978, que colabora estrechamente con las organizaciones sindicales. Está doctorado en Sociología por la Universidad de Lovaina (Bélgica) y es profesor universitario. También es asesor de ILO y director de AFP «Futuro» (Administradora de Fondos de Pensiones), el cual está asociado a la Unión Trabajadores de Banca Chilenos.

1. Introducción: la crisis de los sistemas de pensiones.
2. La instalación del nuevo sistema (1981).
3. Afiliación, cotizaciones y cobertura.
4. Los costos del sistema de AFP.
5. La rentabilidad del fondo de las cuentas de capitalización individual.
6. ¿Qué papel juega el Estado?
7. ¿Qué ganan los empresarios?
8. ¿Qué rol juegan los trabajadores?
9. El monto de las futuras pensiones.
10. Conclusión provisoria.

1. Introducción: la crisis de los sistemas de pensiones

Es ya casi un lugar común señalar que los sistemas de pensiones atraviesan una situación crítica en todo el mundo, y sobre todo en América Latina. Se han señalado diversas causas de esta situación: deficiencias de la burocracia estatal; insuficiencias financieras del Estado (sobre todo, luego de las crisis del petróleo y de la deuda que afectaron a la región en las décadas de los setenta y los ochenta); aumento del empleo informal y de la precarización, que se acentúan con la globalización económica. Pero sin duda la principal causa de la crisis es el aumento de la longevidad; en el caso de Chile, la esperanza de vida al nacer aumentó en más de ocho años entre 1970 y 1990 (ver Jaime Ruiz-Tagle: «La evolución del nuevo sistema de pensiones en

Chile», en Economía y Trabajo en Chile 1993-1994, PET, Santiago, 1994).

El hecho fundamental es que existe una proporción cada vez menor de contribuyentes activos en relación a los pasivos, y esto tiende a crear problemas crecientes de financiamiento. Los sistemas de Seguridad Social, que funcionaron relativamente bien cuando el número y la proporción de los jubilados eran muy bajos, hoy presentan insuficiencias cada vez mayores.

Ahora bien, todos los sistemas de pensiones tienden a comenzar en forma promisorio, porque se inician sin pasivos y con un creciente número de trabajadores activos que aportan recursos. Sólo cuando los sistemas maduran, en el largo plazo, después de una o dos generaciones, se puede establecer un juicio bien fundado sobre su funcionamiento.

Por eso, resulta al menos apresurado hablar de «los óptimos resultados obtenidos en trece años de aplicación» del nuevo sistema de pensiones en Chile, como lo ha hecho recientemente un autor (Raúl Bustos: «Reforma a los sistemas de pensiones: peligros de los programas opcionales en América Latina», Estudios Públicos (Santiago), n.º 58, otoño 1995). El sistema de capitalización individual a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) llegará a su plena madurez cuando esté bien entrado el siglo XXI, de manera que los juicios actuales tienen una alta proporción de provisoriedad.

2. La instalación del nuevo sistema (1981)

En mayo de 1981 se estableció en Chile un sistema de pensiones basado en la capitalización individual, administrado por instituciones privadas con fines de lucro, destinado a los trabajadores de la sociedad civil. Los uniformados (las Fuerzas Armadas y de Orden) mantuvieron su sistema de reparto.

Es preciso distinguir la reforma de 1981 con respecto a otras reformas anteriores de gran importancia. En efecto, el DL 2448, de 1979, estableció un sistema uniforme de pensiones por vejez. Anteriormente, los empleados públicos y particulares podían jubilarse con 30 o 35 años de servicios, sin importar la edad. A partir de este decreto fueron suprimidas las pensiones por antigüedad, estableciéndose un límite de edad parejo para empleados y obreros: 65 años en el caso de los hombres y 60 en el caso de las mujeres. Esto constituyó el fin de una discriminación negativa hacia los obreros. Además, la prolongación de los años de trabajo y la disminución relativa del período de pasividad implicaron naturalmente mayores aportes y menores costos.

Cuando se instaló en 1981 el sistema de capitalización individual se rebajó el monto de las cotizaciones, destacando como fundamento precisamente la reforma del DL 2448, que implicaba mayores aportes y menores costos. Sin embargo, a los trabajadores que permanecieron en el antiguo sistema no se les rebajó el costo, lo que constituyó de hecho una medida discriminatoria.

La legislación (DL 3500) estableció que las personas que en adelante se incorporaban al mercado laboral deberían obligatoriamente afiliarse al nuevo sistema. Los trabajadores antiguos podían optar entre quedarse en el antiguo sistema de reparto o afiliarse al nuevo. De hecho, el traspaso masivo de afiliados hacia el nuevo sistema se debió básicamente a que, al disminuir las cotizaciones, aumentó el ingreso líquido de los trabajadores en más de un 11 por 100 real. Esto no ha sucedido en otros países latinoamericanos, como Perú, Colombia y Argentina.

Aún en la actualidad (1995), los trabajadores afiliados al nuevo sistema pagan en total 20,1 por 100 de cotizaciones previsionales; en cambio, a quienes permanecen en el anti-

guo sistema se les descuenta entre un 25,8 y un 30,9 por 100 de sus remuneraciones brutas.

Para facilitar los traspasos del antiguo sistema de pensiones al nuevo se establecieron los bonos de reconocimiento. Estos corresponden a una cantidad de dinero calculado según el monto y la duración de las cotizaciones en el sistema antiguo, que va a incrementar el fondo de capitalización individual en el momento de la jubilación. A estos bonos el Estado les garantiza un reajuste conforme al Índice de Precios al Consumo (IPC) y además un interés de un 4 por 100 anual.

Para la administración de los recursos se constituyeron sociedades anónimas específicas, AFP, ligadas a los grandes grupos económicos nacionales. En 1981, el sistema se inició con 12 AFP.

3. Afiliación, cotizaciones y cobertura

Según la Superintendencia de AFP, en febrero de 1995 había 5.062.986 afiliados al nuevo sistema (integrados en 22 AFP). Esa cifra corresponde a un 96 por 100 de la fuerza de trabajo (que llegaba a 5.268.600). Si se tiene en cuenta que unas 300.000 personas activas permanecen en el sistema antiguo, nos encontramos claramente frente a un problema de sobrerregistro, de magnitud difícil de determinar. Sin embargo, lo más importante es destacar que los cotizantes activos, en esa misma fecha, alcanzaban solamente a 2.865.727 personas, es decir a sólo un 54,5 por 100 de la fuerza de trabajo. Dicho en otros términos, en promedio un 43,4 por 100 de los afiliados no cotiza.

Para tener un elemento de comparación se puede señalar que el porcentaje de afiliados activos al sistema de reparto representaba en 1970 un 75,6 por 100 de la fuerza de trabajo. En 1980 (a pesar de que la desocupación real era muy alta, llegando al 15,7 por 100 de la fuerza de trabajo), los cotizantes alcanzaban todavía al 62,8 por 100.

Por lo tanto, se puede sostener que, después de 14 años de aplicación, el sistema de capitalización individual no ha traído consigo una mayor cobertura de la población trabajadora. De hecho, se esperaba que la capitalización individual fuera un aliciente para que no se evadieran las cotizaciones, ya que cualquier evasión, por breve que sea, provoca una disminución de los fondos previsionales, y en el largo plazo una pensión más baja.

Además, del total de cotizantes activos, en febrero de 1995, sólo un 2,4 por 100 eran independientes. Como la proporción de independientes en la fuerza de trabajo es muy superior, esto significa que participan en el sistema casi únicamente los asalariados, los que están obligados a cotizar. El nuevo sistema de pensiones no ha logrado atraer en forma relevante a los independientes, a los que pueden elegir otras opciones para invertir sus ahorros.

Por otra parte, los ingresos imposables declarados son sin duda muy inferiores a los ingresos reales. Esto hace pensar que, a pesar del interés que podría tener el trabajador en efectuar imposiciones en su cuenta de capitalización individual, sigue existiendo una cuota importante de evasión, que no es fácil cuantificar. En febrero de 1995, el ingreso imponible promedio era de sólo \$186.823 brutos (unos 460 dólares).

4. Los costos del sistema de AFP

Hay bastante consenso entre los especialistas respecto a que la administración del sistema de capitalización individual es muy cara. Ya en 1988 un economista señalaba: «Mi conclusión, obtenida de observar los balances de las AFP, es que el nuevo sistema es bastante más caro que el sistema antiguo y mucho más caro que otros sistemas de reparto en el mundo, que funcionan más eficientemente que lo que lo hacía el sistema antiguo en Chile. En efecto, por persona afiliada, ya sea activa o pasiva, en las cajas de previsión, el costo resultaba alrededor del 40 por 100 más bajo que lo que resultaba en la AFP» (J. P. Arellano: «Una mirada crítica a la reforma previsional de 1981», en S. Baeza y R. Manubena: «Sistema privado de pensiones en Chile», Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988).

Una parte importante de este costo proviene de la dura competencia entre las AFP. De hecho, en septiembre de 1994, las AFP contaban con 14.067 promotores y vendedores, más del doble de la cifra correspondiente en 1992. Esta «fuera de venta» tiene mucho éxito en convencer a los afiliados de que se cambien de FP, ya que el porcentaje anual de traspasos ha llegado a un 25 por 100. Pero, naturalmente, el precio de esta competencia lo pagan los afiliados, a través de las comisiones. De hecho, los gastos en «ventas» se estiman en 100 millones de dólares USA al año; gastos superiores al total de remuneraciones del personal de las AFP, que se estiman en 91 millones de dólares.

Es necesario destacar que, entre los costos del nuevo sistema, no se consideran los que asumen las empresas, que deben llenar con frecuencia múltiples formularios y realizar pagos en las diferentes AFP que han elegido sus trabajadores.

Sin considerar la contribución de un 7 por 100 para salud, en el sistema de AFP los trabajadores deben aportar una cotización obligatoria de un 10 por 100 para su pensión. Además, deben contribuir con aproximadamente un 3 por 100 para un seguro de invalidez y sobrevivencia, porcentaje que de hecho incluye también los costos de administración y las ganancias de las AFP. De hecho, el costo del seguro fluctúa en torno al 1 por 100; de manera que las AFP retienen 2/12 del 12 por 100 que entregan los trabajadores para sus pensiones de vejez. Esto equivale a un 16,7

por 100. Para tener un término de comparación conviene señalar que los costos de administrar el antiguo sistema de reparto, en 1979, equivalían a poco menos de un 5 por 100 del total de los ingresos por aportes (ver M. Marcel y A. Arenas: «Reformas a la Seguridad Social en Chile», BID, Washington, 1991).

En el cálculo del 16,7 por 100 de costo no hemos incluido las comisiones fijas, ya que la mayor parte de las AFP las han suprimido. Cuando ellas existen, afectan proporcionalmente más a los cotizantes de ingresos más bajos. En el caso de la AFP con mayor número de afiliados, la comisión fija correspondía para agosto de 1995 a 195 dólares; esta suma equivalía a un 3 por 100 de la cotización neta para pensión por vejez que realizaban los asalariados que ganaban el sueldo mínimo legal. En este caso, entonces, el costo previsional superaba el 20 por 100 del total de los aportes.

5. La rentabilidad del fondo y de las cuentas de capitalización individual

La rentabilidad del Fondo de Pensiones ha sido extraordinariamente alta en los 14 años de funcionamiento del sistema, llegando a un promedio superior al 13 por 100 real (ver Cuadro 1).

CUADRO 1

**Rentabilidad anual del Fondo de Pensiones:
1981-1994
(Porcentajes)**

1981 (a)	12,9
1982	28,5
1983	21,2
1984	3,6
1985	13,4
1986	12,3
1987	5,4
1988	6,5
1989	6,9
1990	15,6
1991	17,8
1992	4,0
1993	16,7
1994	17,8
Promedio	13,5

Fuente: Superintendencia de AFP.
(a) Período julio-diciembre 1981.

Estas altísimas tasas de rentabilidad real están asociadas a factores circunstanciales, como la crisis de comienzos de los ochenta o la fuerte alza del precio de las acciones a partir de 1990. Por eso, incluso los más ardientes defensores del sistema admiten que, en el largo plazo, la rentabilidad real no debería sobrepasar el 6 por 100 anual. H. Cheyre estima un 5 por 100 («La previsión social en Chile ayer y hoy», Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1991).

El hecho de que a los bonos de reconocimiento se les haya asegurado una rentabilidad de sólo el 4 por 100 es revelador al respecto. Además, las tasas de interés implícitas en la contratación de rentas vitalicias por parte de los pensionados de las AFP se sitúan en torno a un 4,7 por 100 real.

Por otra parte, dos expertos de la OIT, C. Gillion y A. Bonilla («La privatización de un régimen nacional de pensiones, el caso chileno», Revista Internacional del Trabajo, n.º 2, 1992, Ginebra), han considerado razonable una rentabilidad de largo plazo del 3 por 100 real para el caso chileno. De hecho, la experiencia de los grandes países financieros obliga a ser cautelosos; en los Estados Unidos, los bonos de largo plazo del Gobierno tuvieron una rentabilidad real de sólo 1,36 por 100 entre 1926 y 1987; en ese mismo período, en Suiza, estos tipos de bonos tuvieron una rentabilidad de sólo 2,1 por 100.

Algunos autores pretenden que las inversiones en instrumentos de rentabilidad variable (como las acciones), que envuelven mayores riesgos, tendrían una rentabilidad mayor que los instrumentos de renta fija. Pero esta pretensión no tiene sentido, ya que algún día los riesgos deben hacerse realidad, en el largo plazo, al menos en cierta proporción; si no, no serían riesgos.

Además, el alza de las acciones en los últimos años en Chile ha sido causada en parte por las compras de las AFP; cuando ellas deban vender más de lo que compran —para poder pagar las pensiones—, ejercerán una presión a la baja sobre el precio de las acciones.

En el muy largo plazo y para grandes volúmenes, y esto es lo que cuenta en el caso de las pensiones, la rentabilidad de las acciones tiende a coincidir con la rentabilidad de los instrumentos financieros, dependen de la misma economía real, y no pueden apartarse por largo tiempo de ella.

De manera que, siempre en el muy largo plazo, la rentabilidad real de los Fondos de Pensiones no podrá superar, en promedio, el crecimiento de la productividad del trabajo. De hecho, es insostenible, ética y políticamente, un proceso de desarrollo en que la rentabilidad del capital supere permanentemente la rentabilidad del trabajo.

Un crecimiento de la productividad del trabajo de un 4 por 100 real parece lo máximo que se puede esperar para el futuro de la economía chilena en los próximos decenios.

Las rentabilidades obtenidas hasta ahora por el sistema de AFP no podrán repetirse en el futuro, porque se deben

invertir enormes y crecientes sumas de dinero, que difícilmente encuentran espacios para obtener buenas rentabilidades. Téngase en cuenta que, en marzo de 1995, los activos de los Fondos de Pensiones superaban los 22.000 millones de dólares, equivalentes a más de un 40 por 100 del PGB. Se estima que hacia el año 2000 los fondos representarán el 80 por 100 del PGB.

Para dar mayores posibilidades de inversiones se ha ido diversificando y ampliando progresivamente el mercado de capitales. Desde 1986 se ha permitido la colocación de los fondos en acciones de empresas, las que han ido aumentando progresivamente su participación en el total.

CUADRO 2

Inversiones de los Fondos de Pensiones: febrero 1995 (Composición porcentual)

Instrumentos estatales	41,5
Acciones de empresas	28,9
Letras hipotecarias	14,5
Bonos de empresas	6,4
Depósitos a plazo	5,3
Otros	3,4

Fuente: Superintendencia de AFP.

Recientemente (en mayo de 1995) se autorizó a las AFP para aumentar de un 30 a un 37 por 100 el porcentaje de los fondos que pueden invertir en acciones.

Ahora bien, la variabilidad del precio de las acciones crea un problema de inseguridad para los trabajadores que van a pensionarse. Si alguno se jubila en un momento en que la bolsa está en baja, podría perder una parte importante de su pensión para el resto de su vida. Por ejemplo, si la inversión en acciones representa un 30 por 100 del fondo y las acciones caen en un 40 por 100 en un año determinado (lo que no es tan imposible), el que se jubile en ese año perderá un 12 por 100 de su pensión.

Es necesario considerar también que la rentabilidad de los Fondos de Pensiones es mayor que la rentabilidad de las cuentas de capitalizaciones individuales, esta última se calcula descontando los costos de las comisiones y del seguro de invalidez y sobrevivencia. Con todo, los costos influyen más en el corto plazo que en el mediano y largo plazo (ver Cuadro 3), ya que actualmente no se cobran comisiones por la mantención del saldo.

CUADRO 3

Rentabilidad real de los Fondos de Pensiones y de las cuentas individuales (1)

	Fondo	Cuenta de capitalización individual (1)
Mayo 1994-abril 1995 (12 meses)	6,12	3,71
Mayo 1992-abril 1995 (36 meses)	8,21	6,97

*Fuente: Superintendencia de AFP.
(1) Para un ingreso imponible de \$52.150, equivalente al ingreso mínimo legal.*

Como se puede observar, en los últimos tres años, que terminaron en abril de 1995, años en que la economía chilena creció a tasas superiores al 6 por 100 anual, la rentabilidad real de las cuentas de capitalización individual no alcanzó al 7 por 100 (para un ingreso imponible equivalente al mínimo legal).

Por último, conviene señalar que en el largo plazo la rentabilidad de las diferentes AFP tiende a ser muy semejante, lo que plantea una interrogante adicional respecto a este sistema tan competitivo. De hecho, al cabo de 14 años de funcionamiento del sistema, la AFP menos rentable alcanzó a un 12,8 por 100 y las más rentable a un 14 por 100. Si, al cabo de 50 años, la rentabilidad real promedio se acercara al 4 por 100, las diferencias entre las AFP tenderían a ser mínimas. En fin, como dato interesante cabe destacar que la AFP que cuenta con un mayor número de afiliados es la que ha tenido una rentabilidad más baja.

6. ¿Qué papel juega el Estado?

Los altos costos de la transición del sistema de reparto al sistema de capitalización individual han sido asumidos por el Estado. Este ha tenido que financiar las pensiones del antiguo sistema, en el cual quedan muy pocos afiliados activos, como ya lo hemos señalado.

Además, el Estado debe financiar los bonos de reconocimiento de los adscritos al sistema de capitalización, una vez que se vayan jubilando. Debe entregar de golpe gruesas sumas de dinero, que en el antiguo sistema habría desembolsado paulatinamente, a través de muchos años. Se

ha estimado que el costo total de los bonos de reconocimiento podría representar una suma cercana a los 15.000 millones de dólares, cerca de un tercio del PGB chileno.

Por otra parte, el Estado garantiza las pensiones mínimas a los imponentes de las AFP que han cotizado al menos 20 años pero que no han reunido el capital suficiente para lograr la pensión mínima. A esto se deben agregar los compromisos estatales en el financiamiento de las pensiones asistenciales, destinadas a personas indigentes que carecen de suficientes cotizaciones.

A consecuencia de los diferentes compromisos contraídos, el Estado ha debido afrontar un importante incremento del déficit previsional. Este se situaba históricamente entre el 1 y el 3 por 100 del PGB; en 1991 había llegado a un 6,6 por 100. Con todo, una parte importante del déficit previsional proviene de los aportes a los uniformados y a los indigentes, de manera que el déficit ligado al nuevo sistema de pensiones alcanzaría a un 3,5 por 100 del PGB (equivalentes a unos 1.800 millones de dólares anuales). De manera que una buena parte del Fondo de Pensiones se ha constituido, indirectamente, gracias a los aportes que el Estado ha realizado al sistema.

Es cierto, sin embargo, que el Estado ha cubierto una parte importante del déficit emitiendo instrumentos financieros que han sido comprados por los Fondos de Pensiones (ver Cuadro 2).

Aparte de los aportes en recursos, un rol muy importante del Estado ha sido el establecimiento de normas de supervisión para garantizar un manejo prudente de los fondos. En lo que respecta a las inversiones de los fondos en el exterior (que hasta ahora han sido muy limitadas), la Superintendencia ha tomado resguardos especiales para minimizar los riesgos.

Se ha criticado el hecho de que el Estado no haga una contribución directa a los Fondos de Pensiones, lo que resultaría contradictorio con los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Con todo, como el Estado se hace cargo de las pensiones asistenciales y contribuye a financiar las pensiones mínimas, sus aportes están mejor focalizados en el nuevo sistema que en el antiguo. Si se pretende que el Estado beneficie prioritariamente a los más pobres, el hecho de que no haya aportes para el financiamiento de los sectores medios y altos parece conveniente.

7. ¿Qué ganan los empresarios?

Todos los recursos que van al Fondo de Pensiones se descuentan de las remuneraciones brutas de los trabajadores, de manera que no existe un aporte directo de los empleadores. Esto ha sido criticado, porque no concuerda con los convenios de la OIT, que establecen un financiamiento tripartito de la Seguridad Social.

Sin embargo, es necesario destacar que, al poner en marcha el nuevo sistema, se aumentó el sueldo bruto de los trabajadores, de manera que su ingreso líquido se mantuvo igual. Dicho en otros términos, nos encontramos frente a un cambio contable, ya que el costo para las empresas permaneció igual.

De hecho, el punto central en lo que concierne al rol de los empresarios se refiere al control de las AFP y de sus fondos. En 1981, las AFP fueron creadas por grandes grupos económicos nacionales. Posteriormente, en 1986, tres consorcios financieros norteamericanos adquirieron la mayoría de las acciones de tres grandes AFP, llegando a controlar más del 60 por 100 de los fondos previsionales chilenos.

La administración de los Fondos de Pensiones es un buen negocio, una vez que se superan los costos de la puesta en marcha. En el primer semestre de 1995, las AFP obtuvieron ganancias por 46 millones de dólares, con una utilidad media del 14 por 100 por sobre el patrimonio. Todo esto, a pesar de los altos costos de administración y de la «fuerza de venta», que ya hemos mencionado.

Con todo, lo más importante para los grandes grupos económicos es que han intervenido en la dirección de las empresas donde los fondos participan como propietarios de acciones. Aunque se ha prohibido a las AFP participar en la gestión misma de las empresas, se les permite concertarse para elegir directores en las Juntas de Accionistas, lo que les otorga un enorme poder económico.

Además, existe un alto grado de concentración en el sistema. A comienzos de 1995, aunque existían 22 AFP, las tres más grandes concentraban el 67 por 100 de los afiliados y el 51,9 por 100 de los Fondos de Pensiones. Además, durante el primer semestre de 1995 estas tres AFP concentraron el 74,6 por 100 de las utilidades del sistema.

Las excelentes utilidades de las grandes AFP chilenas les han permitido incursionar en negocios en otros países latinoamericanos. Es así como la mayor de todas, Provida, tiene inversiones en Argentina, Colombia, Ecuador y Perú; tiene además proyectos avanzados para participar en los sistemas de pensiones de Bolivia y El Salvador, y está analizando otro en Guatemala.

En definitiva, los ahorros previsionales, que pertenecen a los trabajadores, son manejados por grandes grupos empresariales nacionales y extranjeros, que obtienen crecientes utilidades, así como grandes cuotas de poder económico en el manejo de otras empresas.

8. ¿Qué rol juegan los trabajadores?

Lamentablemente, en este escenario, donde los grandes grupos económicos controlan más de 22.000 millones de dólares, los trabajadores y sus organizaciones han desem-

peñado un rol menor.

En 1981, cuando se impuso el nuevo sistema, todas las organizaciones sindicales chilenas se opusieron energicamente. Sin embargo, con el correr de los años, al contrastar que la mayoría de los trabajadores se afiliaba a las AFP — sea por obligación, en el caso de los nuevos, sea «forzados» por la posibilidad de obtener un mayor ingreso líquido —, fueron replanteando sus críticas.

De hecho, a fines de 1988, en vísperas del retorno a la democracia, las organizaciones sindicales ya no se proponían como un objetivo posible el regreso al antiguo sistema de reparto, sino quitar a los grandes grupos económicos el control absoluto sobre las AFP. Se planteaba, como mínimo, que los directorios de las AFP estuvieran representados en un 50 por 100 por representantes de los imponentes.

Los partidos políticos que constituyeron la concertación democrática, que asumió el Gobierno en marzo de 1990, también habían propuesto cambios sustanciales al sistema, como el «derecho a la participación determinante de los afiliados a las AFP en la administración de sus ahorros» (ver Jaime Ruiz-Tagle: «La Seguridad Social en Chile: realidad actual y propuestas alternativas», PET, Santiago, 1988). Pero después de más de cinco años de Gobierno democrático no se ha avanzado casi nada en esta dirección.

De hecho, dada la dispersión de los trabajadores en diversas AFP, es muy difícil establecer mecanismos adecuados de representación. Si todos los miembros de una empresa debieran adherirse a una misma AFP, por decisión mayoritaria, podrían más fácilmente elegir representantes para participar en los directorios. Si la afiliación a una AFP dependiera de la opción mayoritaria de los trabajadores de una empresa, se compensaría en parte el excesivo individualismo del actual sistema, y se entregaría una mayor cuota de poder a las organizaciones sindicales.

Frente a la alta concentración, la Superintendencia incentivó la creación de más AFP, sobre todo de algunas pertenecientes a las organizaciones laborales. Ya desde los inicios del sistema, el Colegio de Profesores había puesto en marcha una AFP, Magister, que a comienzos de 1995 tenía 63.671 afiliados, de los cuales cotizaban 39.556 (1,4% del total) y que administraba fondos por 377 millones de dólares (1,7% del total). A partir de 1988 empezó a funcionar la AFP Futuro, dependiente de los sindicatos de la banca privada, a comienzos de 1995 contaba con 7.523 afiliados, de los cuales cotizaban 6.403 (0,2% del total) y administraba fondos por 118 millones de dólares (0,5% del total). Más recientemente, en 1994, empezó a operar la AFP Aporta, dependiente del Sindicato del Banco del Estado; a comienzos de 1995 contaba con 12.961 afiliados, de los cuales cotizaban 12.077 (0,4% del total) y administraba fondos por 153 millones de dólares (0,6% del total). En fin, conviene mencionar la AFP Fomenta, ligada a los sindicatos de trabajadores telefónicos, que también se inició en 1994; a co-

mienzos de 1995 contaba con 7.757 afiliados, de los cuales cotizaban 7.120 (0,25% del total) y manejaba fondos por 179 millones de dólares (0,8% del total). Otras AFP que se iniciaron ligadas a organizaciones laborales han sido transferidas a otros dueños o han fracasado.

Estas AFP dependientes de los trabajadores son relevantes porque permiten captar una parte de las ganancias del sistema, beneficiando así a las organizaciones laborales. Sin embargo, ellas representan en conjunto a sólo un 2,3 por 100 de los cotizantes y controlan solamente un 3,7 por 100 del total de los fondos. Además, tienen dificultades para enfrentar la dura competencia de las grandes AFP, que tienen una «fuerza de venta» y una disponibilidad de recursos mucho mayor.

La creación de AFP dependientes de las organizaciones laborales es sin duda positiva en términos de desconcentración del poder económico y de obtención de ganancias para las organizaciones. Sin embargo, hasta el momento constituye un elemento bastante marginal dentro del sistema de pensiones basado en la capitalización individual.

9. El monto de las futuras pensiones

En el sistema de AFP el monto de la pensión de vejez de un trabajador depende de múltiples variables (ver Doris Elter: «El sistema previsional chileno de capitalización individual y administración privada», Universidad Arcis, Santiago, 1995):

- Nivel y evolución de la remuneración imponible (declarada).
- Nivel y evolución de la tasa de rentabilidad del respectivo Fondo de Pensiones.
- Duración de la vida laboral.
- Densidad de las cotizaciones (lagunas).
- Monto de las comisiones cobradas por la AFP.
- Modalidad de retiro.
- Duración esperada del período de pasividad (según edad de retiro y sexo).
- Potenciales beneficiarios y su expectativa de vida (o su edad, si son hijos).

Como es evidente, después de sólo 14 años no se tienen informaciones completas respecto a todas estas variables. Sin embargo, ya se sabe que la situación de las mujeres será peor que la de los hombres: porque tienen más lagunas previsionales que los hombres; porque se jubilan antes (a los 60 años) y porque tienen una mayor esperanza de vida. Además, sus remuneraciones imponibles son, de hecho, un 25 por 100 más bajas que las de los hombres.

Las pensiones entregadas por el nuevo sistema de AFP son todavía muy pocas como para permitir un análisis comparativo adecuado con las del antiguo sistema de reparto. Además, aquéllas están todavía muy influenciadas por los

bonos de reconocimiento y por el hecho de que las personas que se acogen a jubilación son sobre todo las que tienen expectativas de tener una pensión conveniente. Teniendo en cuenta estas limitaciones, vamos a presentar algunos elementos de comparación (ver D. Elter, op. cit., p. 136).

CUADRO 4

Comparación entre las pensiones de vejez de ambos sistemas (Junio 1993)

Sistema de capitalización			
Número (Miles) (1)	Monto promedio (\$) (2)	Tasa de Sustitución (a) (3)	
39,2	54.711	38,7	
Sistema de reparto			
Número (Miles) (4)	Monto promedio (\$) (5)	Tasa de Sustitución (a) (6)	(2)/(5)
299,4	38.303	42,7	1,43

*Fuente: Elaboración de D. Elter en base a estadísticas de la Superintendencia de AFP y de Seguridad Social.
(a) La tasa de sustitución se calcula como el monto de las pensiones promedio expresado como porcentaje de las remuneraciones promedio.*

En el Cuadro 4 se puede observar que las pensiones por vejez entregadas hasta el momento por el sistema de AFP son muy bajas: \$54.711 en promedio (de junio de 1993), equivalentes a unos 140 dólares mensuales.

Con todo, ellas superan en un 43 por 100 a las del sistema de reparto. Sin embargo, la tasa de sustitución del sistema de AFP es, en promedio, más baja: llega a sólo un 38,7 por 100, frente a un 42,7 por 100 en el sistema de reparto.

Es necesario insistir en que esta comparación es sólo parcialmente válida, por las razones mencionadas anteriormente, y además porque las cotizaciones del sistema de reparto corresponden a un porcentaje mayor del sueldo imponible y porque los reajustes o aumentos de pensiones en el sistema antiguo se establecen por ley.

Esto último nos lleva a un tema muy importante. En el sistema de capitalización individual, las pensiones se fijan al momento de la jubilación y ya no varían nunca más en términos reales. Los jubilados no podrán beneficiarse del

progreso económico que logre el país en los años futuros. Esto afectará especialmente a las mujeres, ya que tienen una esperanza de vida mayor (a los 60 años se estiman 24,32 años adicionales).

Dicho en otras palabras, con este sistema se producirá una separación creciente entre los ingresos de los trabajadores activos —cuyos salarios reales aumentarán conforme al progreso del país— y las pensiones de los pasivos, que se quedarán estancadas.

10. Conclusión provisoria

Tal como señalamos al inicio, el nuevo sistema de pensiones, basado en la capitalización individual, sólo podrá ser juzgado cuando esté plenamente maduro, es decir, al cabo de unos 40 años de su puesta en marcha. Por lo tanto, hasta el momento sólo se pueden hacer análisis parciales y provisorios respecto a su funcionamiento.

Es evidente que los defectos burocráticos en la administración del antiguo sistema de reparto y el deterioro del valor real de las pensiones influyeron para desprestigiarlo y para facilitar la instalación del sistema de AFP. Además, el sistema de reparto era en cierta medida inequitativo, ya que no consideraba la totalidad de los aportes, sino que fijaba las pensiones según las remuneraciones imponibles de los últimos cinco años, lo que facilitaba la evasión previsional durante largos períodos; pero sólo en los casos de los trabajadores que podían llegar a acuerdo con los empleadores. Aunque esa norma no formaba parte esencial del sistema de reparto, hacía aparecer como más justo un sistema de capitalización que premia los aportes con una mejor pensión y penaliza a los que no aportan con una pensión más baja.

No obstante, el elemento decisivo para la implantación del nuevo sistema fue su carácter no opcional: a diferencia de lo que ha estado sucediendo en países como Argentina, Colombia y Perú —donde la participación en el nuevo sistema es opcional—, en Chile todos los nuevos trabajadores estuvieron obligados a afiliarse, y a los antiguos se les dio un tal estímulo económico para el traspaso que era prácticamente imposible no cambiarse.

El hecho de que los uniformados mantengan su sistema de reparto siembra dudas sobre las ventajas reales del sistema de capitalización y genera una dicotomía frente a la sociedad civil difícil de justificar y de mantener en el largo plazo.

Por otra parte, se ha señalado que el sistema de capitalización individual ha sido muy exitoso porque ha aportado una gran cantidad de recursos al mercado de capitales, lo que contribuye al desarrollo nacional. Se señala, por ejemplo, que una parte importante de las viviendas que se construyen son financiadas con letras hipotecarias en las cuales las AFP invierten fondos. Con todo, sin desconocer el aporte de los ahorros previsionales al desarrollo nacional,

es necesario tener en cuenta que el Fondo de Pensiones tiene su contraparte en el gran déficit previsional que el fisco ha debido asumir. Dicho en otros términos, las cotizaciones previsionales son las mismas (o menores); la diferencia fundamental estriba en que antes esos recursos los manejaba el Estado y ahora los manejan, fundamentalmente, los empresarios privados. Los grandes grupos económicos han adquirido enormes y crecientes fuentes de poder.

En lo que respecta a las pensiones que otorga el nuevo sistema —lo que constituye el aspecto central, desde el punto de vista de la Seguridad Social—, ya hemos señalado que faltan informaciones para poder emitir un juicio comparativo bien fundado. Las pensiones entregadas hasta el momento son muy pocas; están afectadas por los bonos de reconocimiento y por las altas tasas de rentabilidad de los primeros años; incluyen un sesgo en cuanto que representan proporcionalmente más a las personas que se han jubilado porque pueden obtener una pensión relativamente buena. Sin embargo, no deja de ser preocupante que la tasa de sustitución global sea más baja en el sistema de capitalización individual que en el de reparto.

Por último, conviene reiterar que las organizaciones laborales chilenas se han encontrado frente a una situación conflictiva. Por un lado, desde el inicio han criticado fuertemente los aspectos no solidarios del sistema de pensiones basado en la capitalización individual. Por otro lado, en la medida en que el nuevo sistema se ha consolidado, han tratado de aprovechar los espacios existentes para crear AFP que les permitan controlar una parte de los fondos y obtener ganancias para las organizaciones.

Las organizaciones sindicales chilenas —de muy diversas orientaciones ideológicas— están conscientes de que el retorno masivo al antiguo sistema de reparto es muy difícil en Chile, al menos en el corto plazo, por diversas razones. En primer lugar, porque el Estado debería aportar abundantes recursos, que en la actualidad están destinados prioritariamente a satisfacer las necesidades de los sectores más pobres. En segundo lugar, porque los trabajadores mismos que están actualmente afiliados al sistema de AFP deberían hacer considerables aportes retroactivos, lo que sería muy difícil de conseguir (recuérdese que los descuentos previsionales en el sistema de reparto son mayores). En tercer lugar, porque los mismos trabajadores del sistema de AFP se opondrían, ya que se pondría en cuestión su fuente de trabajo.

Es por eso que diversas organizaciones laborales han optado por ocupar los espacios disponibles, creando sus propias AFP, pero manteniendo su espíritu crítico frente al sistema, como lo han hecho —por lo demás— en lo que concierne a toda la legislación laboral procedente de la dictadura. ■

Jaime Ruiz-Tagle
Santiago, agosto de 1995