

MIRADA AL SISTEMA DE
PENSIONES DE
ADMINISTRACIÓN PRIVADA
CHILENO AL ACERCARSE
UN CUARTO DE SIGLO
DE APLICACIÓN

Juan Sebastián GUMUCIO R.*

Resumen: En los últimos años del siglo XX Latinoamérica vio remecidos sus programas de pensiones con procesos reformistas que introdujeron, en mayor o menor medida, la capitalización individual como soporte financiero y la gestión privada con fines de lucro como sustento administrativo en reemplazo de los tradicionales seguros sociales de reparto de origen bismarkianos. El artículo analiza algunos aspectos de la experiencia reformista chilena que está pronta a cumplir un cuarto de siglo y que, por ser pionera, permite arrojar luces sobre los éxitos y falencias de la experiencia.

I. LOS PROCESOS DE REFORMAS DE PENSIONES
EN AMÉRICA LATINA

En la última década del siglo recién concluido se generó en América Latina un intenso debate sobre la necesidad de reformar los sistemas de pensiones instalados desde los años veinte. La drástica reforma acometida por Chile en 1981 sirvió de pie al proceso de discusión.

No se trataba de reformas de primer grado, esto es, de aquellas que sin comprometer la esencia de los sistemas buscaban la adecuación de las estructuras instaladas a partir de la segunda década del siglo pasado en la región, básicamente bajo los lineamientos bismarkianos.¹ En Chile se intentó este tipo de reformas en los gobiernos democráticos previos al golpe de Estado de 1973.²

* Profesor de derecho del trabajo y de la seguridad social en la Universidad Bolivariana y de Talca de Chile.

¹ Sobre la graduación de los procesos de reformas véase Saldain, Rodolfo, *Reforma de los sistemas de seguridades Iberoamérica*, visible en: www.finteamerica.org.

² Puede mencionarse el informe de la Misión Klein Sack de 1956, el informe sobre la reforma de la seguridad social, conocido como "Informe de la Comisión Prat", de 1964, e intentos reformistas bajo el gobierno de Frei Moltalva en 1968.



Se trataba, ahora, de reformas de segundo grado con metas refundacionales. Se propone la sustitución radical de los sistemas de reparto existentes por regímenes de capitalización individual administrados por privados con fines de lucro (caso chileno) o, a lo menos, la introducción de componentes de capitalización individual y gestión privada para transformar los sistemas existentes en mixtos, haciendo convivir estos nuevos elementos operativos y financieros con los entes que gestionaban los sistemas tradicionales de reparto.

El Banco Mundial,³ de fuerte influencia en el continente y con ligazón muy estrecha con otros órganos crediticios como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, propone una reforma sustentada en la estructuración en tres pilares.

Concibe un primer pilar de carácter público, de finalidad solidaria y redistributiva, destinado a dar una protección básica a quienes no califican suficientemente en sistemas contributivos, sea con prestaciones universales (asistenciales o de beneficio universal uniforme), sea con prestaciones referidas exclusivamente a los trabajadores (prestación de monto uniforme, suplemento de pensión o a pensión mínima).

Un segundo pilar, concebido como obligatorio, propicia el ahorro individual y la gestión privada bajo la fiscalización del Estado.

El tercer pilar, de carácter voluntario y complementario a los anteriores, busca incentivar el ahorro adicional de las personas que quieran mejorar el nivel de sus prestaciones.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL),⁴ a su turno, postula la idea de un sistema mixto en que convivan un sistema universal de prestaciones básicas, solidario y financiado por el Estado con un sistema complementario de gestión pública o privada en que exista sinalgmaticidad entre aportes y prestaciones. Se recomienda la racionalización de los sistemas logrando su uniformidad, la eliminación de contingencias diversas a las de invalidez, vejez y muerte, la fijación de la vejez en una edad compatible con las expectativas de vida y la viabilidad financiera, la ampliación del periodo de referencia para el cálculo de las pensiones para evitar distorsiones y evasión de cotizaciones, la desvinculación de los aportes a la planilla remuneracional para evitar el desestímulo a la contratación de mano de obra.

³ El trabajo *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento* (Washington, 1994) contiene los lineamientos de la propuesta del Banco Mundial.

⁴ *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, CEPAL, 1992.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁵ mantuvo en un comienzo una posición abiertamente crítica respecto de las experiencias y prácticas reformistas mencionadas. Repárese en que ellas se apartaban drásticamente de toda la construcción doctrinaria en materia de pensiones elaborada a partir de los acuerdos y recomendaciones de la Organización. Esa doctrina ejercía influencia capital en los procesos reformistas de primer grado en la región. El radical modelo chileno de pensiones de 1981 violenta los convenios 35, 36, 37 y 38 de la OIT ratificados por el país,⁶ así como también los convenios 102 de 1952 sobre norma mínima de seguridad social y 128 de 1967, que sin contar con ratificación constituyen instrumentos básicos. De la crítica y recelo, la OIT pasa a una etapa propositiva en la que plantea la necesidad de un nivel básico de características asistenciales, un nivel solidario de prestaciones definidas con aportes a fondos públicos de origen bi o tripartitos y un nivel complementario de características más flexibles. Insiste la OIT en la necesidad de crear instancias participativas y de control tripartitas. En cuanto al nivel intermedio, de modo similar a la CEPAL, consulta correctivos a los flancos débiles de los sistemas de reparto, entre otros la ampliación del periodo de referencia para el cálculo de las pensiones y la fijación de tasas de reemplazo ajustadas a los mínimos previstos en los convenios de la OIT.

Luego de haber transcurrido más de diez años desde la propuesta del Banco Mundial y de haberse difundido el fenómeno reformista por gran parte del continente, desde esa misma entidad surgen voces que alertan sobre las insuficiencias y fracasos de la experiencia reformista. En los países que resistieron vivamente la reforma, estas críticas alimentan el debate nunca clausurado sobre la conveniencia o inconveniencia de la inserción de la dupla gestión privada/capitalización individual, que resulta ser lo más novedoso de la experiencia. En otros países como Chile, en que paradójicamente recién comienza a discutirse el tema, las reservas que se escuchan sobre las bondades del modelo afirman un lento proceso de reflexión y crítica en el que surgen posiciones encontradas entre quienes creen que basta con hacer algunas adecuaciones

⁵ Entre múltiples trabajos sobre la materia pueden citarse las memorias expuestas por su director general en la 13a. Conferencia de los Estados de América miembros de la OIT (1992) y en la reunión 80a. de la Conferencia Internacional del Trabajo (1993).

⁶ Véase el informe de la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones, informe III (parte 4 A), Conferencia Internacional del Trabajo reunión 77a., Ginebra, 1990. Véase, también, Gumucio, Juan Sebastián, "Evaluación sobre el cumplimiento de convenios de seguridad social en Chile", *Revista Laboral Chilena*, diciembre de 1992.

correctivas y quienes echan de menos una solución que ataque los fundamentos del sistema.

Es un debate que comienza, y para enriquecerlo nada nos parece más apropiado que revisar algunos aspectos que arroja la observación del modelo chileno de pensiones cuando éste se acerca a cumplir casi un cuarto de siglo de funcionamiento.

Como es sabido, Chile fue el país pionero en esta línea de reforma de los sistemas de pensiones. Inicia su proceso reformista el 1o. de mayo de 1981,⁷ poniendo en operación un régimen de capitalización individual gestionado por entes privados con fines de lucro, sustituyendo completamente el sistema contributivo de reparto forjado desde inicios del siglo XX bajo la modalidad bismarkiana.⁸

A partir de esta experiencia pionera, incorporada con entusiasmo en las recomendaciones del Banco Mundial secundadas por el Fondo Monetario Internacional, esta línea de reforma se ha expandido fuertemente en el continente. En 1993, Perú adopta un sistema similar al chileno; al año siguiente, Colombia y Argentina ponen en marcha sus reformas; en 1996 lo hacen Uruguay, Bolivia y México; en 1997 es el turno de El Salvador; en el 2000 le corresponde a Costa Rica y Nicaragua y, finalmente, en 2003, República Dominicana inicia la experiencia. Por cierto, cada modelo es diferente⁹ y en algunos casos difícil de ser homologado con los demás; sin embargo, la constante en todos ellos es la incorporación de regímenes de ahorro individual gestionados por entes privados como estructuras que sustituyen total o parcialmente los sistemas públicos de pensiones por reparto preexistentes. La ola expansiva ha excedido los márgenes de América Latina: mientras países de Europa del Este se han inscrito en la experiencia, la idea reformista amenaza los cimientos de los esquemas de seguridad social de los países desarrollados, poniéndose en el centro del debate entre quienes la propician y quienes defien-

⁷ Esa es la fecha de entrada en vigencia del decreto ley 3.500, dictado en noviembre de 1980.

⁸ El sistema contributivo de reparto afilia hoy a menos de 200 mil cotizantes antiguos y se encuentra en vías de extinción. Todos los trabajadores que iniciaron su actividad laboral desde el 1o. de enero de 1983 han debido obligatoriamente ingresar al régimen de capitalización individual. Sólo las fuerzas armadas y policiales se marginaron de la reforma y conservan con plena vigencia institutos de previsión profesionales con regímenes de reparto.

⁹ Para conocer las diferencias se puede revisar, entre otros trabajos, *La capitalización individual en los sistemas previsionales de América Latina*, de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, en *www.bcl.cl*.

den la concepción del Estado de bienestar surgido y desarrollado a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Como señaláramos al inicio, la profecía de que la reforma pionera emprendida por Chile en 1981 sería una panacea que permitiría alcanzar grandes logros en los fines propios de la seguridad social, al mismo tiempo que producir efectos notables en las débiles economías de nuestros países, hoy está, por decir lo menos, en revisión.

II. EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO PREVIO A LA REFORMA DE 1981

La evolución del sistema de seguridad social chileno permite establecer tres grandes etapas que derivan de distintas orientaciones que han dado forma a sus instituciones.

La primera etapa se inicia a mediados de la década de los años veinte del siglo pasado. Chile se suma en 1925 a la idea de la Constitución de Weimar de constitucionalizar los derechos sociales, lo que hace tímidamente en la carta fundamental de 1925. Ello se refuerza notablemente en 1970 al desarrollarse las garantías constitucionales a la seguridad social y la salud conforme a las orientaciones modernas de la seguridad social. Este primer periodo, que se inicia marcadamente a partir de la aprobación de las llamadas leyes sociales de 1924 y que finaliza en los años sesenta, se enmarca en la experiencia o modelo alemán diseñado por Bismarck a fines del siglo XIX. Se trata de la construcción de seguros sociales segmentados profesionalmente. En materia de pensiones, todos ellos consultaban cuadros de prestaciones definidas en función de los ingresos del último periodo de vida activa y de los años de cotizaciones. La generalidad de los regímenes permitían el acceso a jubilación por invalidez, vejez o muerte, y adicionalmente por reunir un mínimo de años de cotizaciones, cualquiera fuere la edad. En el aspecto financiero, de esquemas de capitalización individual se pasa a mediados del siglo pasado al esquema de reparto. Administrativamente, luego de una partida bastante racional estructurada en cuatro entes centrales (obrerros, empleados públicos, empleados particulares y fuerzas armadas), comienza un proceso de desagregación en una multiplicidad de órganos estatales o paraestatales creados para administrar regímenes para sectores más pequeños desgajados de sus entidades matrices con miras a obtener mejores prestaciones. Su desarrollo es explosivo y desordenado. Se logra afiliar a la mayor parte de los trabajadores dependientes a cajas de previsión de carácter semipúblico que cubren una gama cada vez

más amplia de prestaciones. Junto a tres cajas de previsión principales para el sector civil —obreros, empleados particulares, empleados públicos civiles— y dos para los funcionarios del orden castrense y policial, se crea un importante número de cajas para atender a pequeños sectores con mayor poder de presión que logran cuadros de beneficios relativamente mejores a los de su profesión de origen. Asimismo, en las cajas principales se crean, paralelamente a los regímenes generales, subregímenes preferentes para algunos sectores. Al término de los años sesenta, el sistema chileno contaba así con 35 cajas de previsión y 150 regímenes previsionales distintos. La normativa aplicable estaba dispersa en más de 600 cuerpos legales. Como se ha dicho, los seguros sociales profesionales universalizan el sistema al punto que llegan a comprender —a lo menos en el plano del deber ser fijado por la ley— a la totalidad de los trabajadores dependientes, superando así las tradicionales dificultades de la seguridad social para incorporar a trabajadores rurales y domésticos. El principal desafío pendiente en esta materia era la integración de los trabajadores por cuenta propia. Sólo aproximadamente el 10% de ese sector estaba integrado al sistema por diversas vías. En 1972, bajo el gobierno de Salvador Allende, que creó un seguro social para comerciantes, transportistas y otros trabajadores por cuenta propia, daba una potencial solución a este problema. Esa iniciativa abortó con el advenimiento del gobierno militar. La proliferación de regímenes y subregímenes no hizo perder el peso inmensamente mayoritario de los regímenes básicos de obreros, empleados particulares, empleados públicos y fuerzas armadas y carabineros. Hacia 1980, los imponentes activos del Servicio de Seguro Social de la Caja de Previsión de Empleados Particulares y de la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas representaban el 95.6% de la masa de imponentes activos del sector civil. Con todo, esta forma de expansión generó un cuadro caótico e ineficiente que requería de urgentes reformas.

Una segunda etapa que se desarrolla fundamentalmente desde la década de los sesenta hasta 1980 responde a las orientaciones de universalización de la seguridad social formuladas en el Plan Beveridge, las que sólo en aspectos muy parciales alcanzan los programas de pensiones.¹⁰

¹⁰ En 1963 se logra la creación de un sistema general de pensiones mínimas y de revalorización de pensiones. Este último permite una coordinación financiera entre los diversos fondos de pensiones. A fines de los años sesenta se crea un sistema de medicina curativa para los empleados (los obreros ya lo tenían desde 1952) y un seguro social moderno para siniestros laborales. En 1972 se crea con una defectuosa institucionalidad un sistema de pensiones asisten-

Una tercera etapa, actualmente en curso, se inicia en 1981. En ella se privilegia una concepción privatizadora de la gestión de los instrumentos de protección. Se trata propiamente de la reforma de pensiones que sucintamente describiremos luego. Se sumó a esta reforma otra privatizadora en materia de salud.

Desde fines de los años cincuenta comenzó a formarse consenso en los medios técnicos sobre la ineludible y urgente necesidad de reformar en profundidad el sistema de seguridad social chileno. Mucho se avanzó en casi todas las áreas, salvo en la relativa a los programas de pensiones. Los intentos reformistas previos al gobierno militar fracasaron por falta de voluntad política para superar la resistencia de grupos con poder de presión que veían comprometidos sus intereses inmediatos.

Lo cierto es que la orientación de los proyectos reformistas en referencia se inscribía en lo que se denomina reformas de primer grado, simplemente readecuadoras. El esfuerzo que se emprendió consistió básicamente en transformar la asistemática agrupación de regímenes segmentados profesionalmente de origen bismarkiano, en un verdadero sistema con conducción armónica, mayor uniformidad, más extenso en su cobertura, con menos regresividades y con mayores cuotas de solidaridad, que respondiera, en fin, a las orientaciones de la seguridad social fijadas por Beveridge durante la Segunda Guerra Mundial.

En pensiones, la idea era mantener la gestión pública y el financiamiento de reparto, eliminando figuras jubilatorias sin mayor justificación, como la de los años de servicio, y otros excesos que incidían en las dificultades administrativas y financieras del sistema.

Los reformistas de 1981, por el contrario, plantearon una ruptura drástica con el pasado, introduciendo el esquema gestión privada/capitalización individual en sustitución del esquema gestión pública/reparto solidario.

III. RASGOS PRINCIPALES DE LA REFORMA DE 1981

En 1981 se substituyó completamente, salvo para el sector uniformado, el esquema colectivo público de reparto por un nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización individual y administrado por el sector privado. Este sistema se diseñó con condiciones de acceso uniformes.

ciales para indigentes, el cual se formaliza adecuadamente en 1975. Al mismo tiempo se crean sistemas uniformes de prestaciones familiares, subsidios de cesantía y asignaciones por muerte.

En materia de cobertura subjetiva, el sistema obliga a afiliarse y cotizar a todos los trabajadores dependientes. Los trabajadores por cuenta propia gozan de libertad para afiliarse y para cotizar o no. En lo relativo a cobertura objetiva, el sistema dispone de prestaciones para las contingencias de invalidez, vejez y muerte. En cuanto a prestaciones, el sistema contempla pensiones por invalidez, vejez o muerte, además de otros beneficios que no responden a contingencia alguna, como lo es la pensión anticipada de vejez o la posibilidad de retirar parte de los fondos de la cuenta individual desafectándolos de su finalidad propia.

Los hombres se pueden jubilar por vejez a los 65 años y las mujeres a los 60.¹¹ Las pensiones de vejez son financiadas exclusivamente por el fondo acumulado en las cuentas individuales. Aparte del ahorro final acumulado, inciden también el retorno de las inversiones de los fondos de pensiones, la expectativa de vida por género del pensionado, y el número, edad y expectativa de vida de los familiares dependientes.

Las pensiones de invalidez y de sobrevivencia obtenidas o causadas por trabajadores activos cotizantes están afectas a un sistema de prestaciones definidas en función del nivel de los ingresos cotizados en el último decenio anterior al siniestro. Si los ahorros en la cuenta individual del inválido o fallecido son insuficientes para financiar la pensión predeterminada, opera un aporte adicional que efectúa la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) con cargo a un seguro que debe contratar en una compañía aseguradora privada de su elección.¹² Si el siniestro ocurre mientras el afiliado no se encuentra cotizando, sus pensiones quedarán determinadas exclusivamente por el monto de sus ahorros.

En caso de insuficiencia de las pensiones, puede operar una garantía estatal que asegura la percepción de una pensión de monto mínimo, siempre que el afiliado cumpla con el periodo de cotizaciones requerido.¹³

¹¹ La ley contempla la posibilidad de rebaja de edad para quienes han cotizado adicionalmente por haber sido calificadas sus labores como pesadas. Igualmente, el sistema contempla un beneficio anómalo denominado “pensión anticipada de vejez” que permite jubilar antes de las edades prescritas a quienes tienen ahorrados fondos suficientes para financiar una pensión de monto considerado razonable por la ley.

¹² Con cargo a este seguro, las Administradoras de Fondos de Pensiones (en adelante AFP) financian, también, el costo total de las pensiones de invalidez provisionales (tres años) y las cotizaciones de quienes pierden la calidad de inválidos en la segunda revisión.

¹³ En caso de invalidez y sobrevivencia la ley exige un total de diez años de cotizaciones o de dos años de cotizaciones dentro del quinquenio anterior al siniestro o tener la calidad de co-

En lo financiero, el sistema consagra un esquema de contribuciones definidas basado en planes individuales de ahorro obligatorio privado. Los trabajadores deben cotizar mensualmente el 10%¹⁴ de sus rentas y destinarlas a sus cuentas individuales de ahorro administradas por las AFP. Éstas, a su vez, cobran comisiones para cubrir los costos administrativos y contratar un seguro para cubrir las contingencias de invalidez o muerte del afiliado activo.

En lo operacional, se encomienda la gestión a entidades constituidas como sociedades anónimas cuyas funciones básicas consisten en recaudar cotizaciones, invertir los fondos dentro de los márgenes y en los títulos autorizados por la ley, y conceder las prestaciones. El precio por su gestión lo cobran por vía de comisiones que fijan libremente. El Estado controla el actuar de las AFP a través de un organismo fiscalizador denominado Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Las contribuciones realizadas por los contribuyentes del antiguo sistema que se trasladaron al nuevo son reconocidas a través de un instrumento financiero llamado bono de reconocimiento.

Las variables del sistema están expresadas en Unidades de Fomento (UF), unidad contable indexada con la inflación. De esta manera, las pensiones son ajustadas automáticamente con la inflación, resolviéndose un serio y antiguo problema del sistema público de pensiones.¹⁵

La reforma se impuso en noviembre de 1980 sin previo anuncio ni debate. Chile, en ese entonces, se encontraba en plena dictadura. No existió posibilidad alguna de reflexionar sobre la exactitud del diagnóstico relativo al sistema antiguo ni de discutir sobre las vías alternativas de solución a sus problemas. El discurso fue unilateral. Las críticas que sectores sindicales y académicos hicieron a tan trascendental reforma no tuvieron espacio alguno. La construcción social elaborada desde 1924 para dar protección en la invalidez, ve-

tizante si la invalidez o la muerte deriva de accidente, o bien tener la calidad de pensionado al fallecer. Para la vejez se requiere un mínimo de veinte años de cotizaciones.

¹⁴ Las AFP tienen el derecho, y así lo hace la casi totalidad, de deducir del 10% destinado a pensiones una comisión fija expresada en pesos para gastos de administración. Esta comisión afecta de manera importante a los trabajadores de menores ingresos, ya que por ser un monto fijo resulta un gravamen regresivo.

¹⁵ Ese problema originado por la persistencia de altas tasas inflacionarias que mermaban el poder adquisitivo de las prestaciones se ha superado en los últimos años en que se observan bajas tasas de inflación anual. Es por ello que el sistema de reparto está otorgando pensiones a quienes se mantuvieron en él, que implican altísimas tasas de sustitución de ingresos.

jez y muerte a todos los trabajadores dependientes y a una pequeña parte de los trabajadores por cuenta propia fue derribada drásticamente y reemplazada por un sistema de administración privada de ahorro individual del todo extraño a los lineamientos que hasta ese entonces orientaban las políticas de seguridad social, cuya impronta era reformar los regímenes primitivos en la óptica de la visión de seguridad social surgida a partir de las propuestas del Informe Beveridge en los años cuarenta.

La imposición autoritaria del sistema hace que hasta hoy se desconozcan los antecedentes técnicos que tuvieron a la vista los reformistas. ¿Cuál es el sustento de la fijación del 10% como tasa de cotización?, ¿es o no suficiente?, ¿cuáles fueron los pronósticos de la progresión que tendrán las tablas de esperanzas de vida?, ¿cuáles fueron las estimaciones de densificación impositiva? Éstas y muchas otras interrogantes no tienen respuesta formal y seria. Así se abre espacio a todo tipo de especulaciones en el sentido de que muchas decisiones podrán haber respondido no a fundamentos técnicos de seguridad social, sino a otras metas deseables.¹⁶

Siempre quedará la interrogante de si la reforma de pensiones en estudio habría sido aceptada en democracia. La experiencia de países latinoamericanos que introdujeron reformas en sus sistemas de pensiones, como es el caso de Argentina o Uruguay, habiendo ya recuperado la democracia, dan señales claras de que una reforma tan drástica como la chilena no habría sido viable, a menos de habersele añadido importantes morigeraciones.

Analizaremos a continuación algunos elementos del modelo chileno de capitalización individual que contribuyan a formar opinión sobre su funcionamiento y viabilidad futura.

IV. PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS DEL MODELO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

La capitalización individual, en cuanto instrumento o técnica financiera para administrar los recursos que se destinan a financiar pensiones para la invalidez, vejez o muerte, puede ser analizada en abstracto, sin consideración a realidad determinada alguna. Se trata de un ejercicio de laboratorio útil pero

¹⁶ Se dice, por ejemplo, que la tasa impositiva de 10% de remuneraciones y rentas, más que responder a un criterio de suficiencia obedecería al imperativo de rebajar el costo de la mano de obra contemplado en la política económica del gobierno militar.

no completo, en la medida en que para adoptar la decisión política de elegir un determinado instrumento técnico es indispensable conjugar también los elementos que aporta la realidad dentro de la cual éste está llamado a actuar.

Esto que parece tan obvio se trae a colación, pues es usual que frente a las observaciones críticas que se formulan al funcionamiento de la experiencia de capitalización individual, sus defensores nos sorprenden con el extraño argumento de afirmar que las deficiencias observadas en materia de baja cobertura, insuficiencia de ahorros y de densidad impositiva, así como pensiones deficientes, no son producto de fallas del sistema de capitalización individual, sino que de la realidad de nuestros países. Si esa realidad fuera distinta y los trabajadores tuvieran empleos estables y no precarios, salarios adecuados, permanencia en sus ahorros, el sistema funcionaría estupendamente. Concluyen, así, que el sistema debe quedar exento de críticas por cuanto los resultados le son exógenos.

Si bien el instrumental de la capitalización individual aporta en abstracto graves deficiencias, como su explícita ausencia de solidaridad, debe reconocerse que supuestos algunos ingredientes hipotéticos muy favorables podrían obtenerse mejores resultados que los observados en la dura realidad de nuestros países.

Sin embargo, un ejercicio de laboratorio aséptico es verdaderamente inútil desde el momento en que las políticas públicas de protección deben diseñarse para ser viables y eficientes en nuestra realidad y no en otra inexistente.

De este modo, el instrumento ideado en la reforma necesariamente debe ser juzgado en función de si es o no el más idóneo para dar protección a la población en las situaciones de invalidez, vejez o muerte, en las condiciones existentes de informalidad laboral, baja densidad de cotizaciones, salarios deprimidos, inestabilidad laboral, desempleo, etcétera, que son los elementos que configuran la realidad.

Otro aspecto que suele llamar a confusión es el que tiene relación con los efectos que un determinado instrumento de seguridad social genera en el ámbito de la economía. En nuestro país se ha destacado más en todos estos años el efecto que genera el sistema de capitalización individual en el dinamismo del mercado de capitales y financiero y en el ahorro nacional que en sus metas propias, que no son otras que las de procurar protección a las personas en su invalidez, vejez y muerte.

Existe consenso respecto a que los sistemas de seguridad social deben construirse de acuerdo con la realidad económica de los países en términos que posibiliten de la manera más armónica posible el desarrollo económico y

social. Hay un principio de realismo económico que si se desatiende genera graves dificultades en la economía y finalmente en los propios sistemas protectores. Pero ello no autoriza a distorsionar las cosas: los sistemas de protección deben ser juzgados en función del cumplimiento o incumplimiento de sus fines propios y no de efectos exógenos.

Es imposible en estas líneas analizar exhaustivamente los múltiples aspectos que comprende el modelo de capitalización individual en su puesta en práctica en Chile por más de veinte años.

Por ello, limitaremos nuestras observaciones a un examen general de la capitalización individual, mirada como técnica de financiamiento de los programas de pensiones: efectuaremos una evaluación prospectiva de los resultados que el modelo chileno está produciendo y se espera que produzca en materia de prestaciones; haremos algunas valoraciones sobre la gestión privada y sus costos, la participación de los interesados en la gestión, y, finalmente, la realidad que se observa en materia de cobertura subjetiva que da una dimensión sobre los alcances efectivos del sistema.

En todo este análisis privilegiaremos, por cierto, el enfoque de seguridad social por sobre enfoques de orden económico que trascienden nuestras capacidades y que, por lo dicho más arriba, en todo caso han de tener un sitio subordinado.

V. LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL COMO SUSTENTO TÉCNICO DEL RÉGIMEN

Desde el punto de vista técnico, la discusión sobre las ventajas y desventajas de los sistemas de reparto y de capitalización ha dado origen a lo que ha llegado a calificarse como “guerra de religión” (Picard y Beson). Pero soslayando tal debate, en lo que hay unanimidad es que la capitalización individual no constituye un instrumento propiamente de seguridad social. Como lo precisa Almansa Pastor, es principio fundamental de la seguridad social la solidaridad como orientadora de su financiamiento.¹⁷ La capitalización individual es por definición no solidaria,¹⁸ en la medida en que cada cual obtiene como prestación el resultado de su ahorro, impidiéndose el traspaso de recursos.

¹⁷ Almansa Pastor, José Manuel, *Derecho de la seguridad social*, 4a. ed., Tecnos, 1984.

¹⁸ El autor de la reforma, José Piñera Echeñique, en su obra *El cascabel al gato* (Chile, Zig-Zag, 1999) asegura que su experimento es solidario al mismo tiempo que niega la finalidad redistributiva de la seguridad social y confunde lo que es la solidaridad con lo que es la unifor-

Es útil recordar al efecto que las experiencias de protección inespecíficas apoyadas en la previsión individual y colectiva, como el ahorro, el mutualismo y el seguro privado,¹⁹ tienen el defecto esencial de marginar a los sectores con baja o nula capacidad de ahorro o, en el mejor de los casos, el de sólo permitir el financiamiento de prestaciones insuficientes. Es esta misma carencia de capacidad de ahorro que afecta a quienes perciben salarios o rentas de subsistencia la que dio origen a los seguros sociales de Bismarck. La responsabilización del patrono y la intervención estatal fueron las vías usadas para dar protección a quienes no están en condiciones de procurárselas por sí mismos.

Sustentar la protección en la capacidad de ahorro de los trabajadores implica condenar a los carentes de tal capacidad a resultados insuficientes.

El único paliativo que consulta el modelo es la garantía estatal de pensiones mínimas. Sin embargo, tal beneficio exige severos requisitos de acceso, al tiempo que genera para el Estado graves problemas de carga fiscal no previstos al instaurarse el sistema. En todo caso, la recurrencia a la garantía señalada es expresión del fracaso del ahorro como solución universal y, en caso alguno, una respuesta propia de regímenes contributivos que deben establecer tasas adecuadas de sustitución de los últimos ingresos de actividad. En materia de pensiones de invalidez y muerte de quienes experimentan esos siniestros en actividad y cotizando al sistema, sí que existe una suerte de solidaridad desde el momento en que las prestaciones se determinan con prescindencia del nivel de ahorro acumulado y con sustento en un seguro cuyo financiamiento se reparte indeterminadamente entre los afiliados, sin mirar el nivel de riesgos de cada cual.

La experiencia chilena abandona la idea de que el programa de pensiones pueda servir de instrumento solidario que genere una redistribución de ingresos y limita las expresiones de solidaridad al nivel de pensiones mínimas²⁰ o asistenciales.²¹

midad del régimen. ¡Que existan reglas iguales no implica que ellas aseguren solidaridad...! Es más, reglas iguales aplicadas a desiguales consolida y no revierte la desigualdad.

¹⁹ Almansa Pastor, *op. cit.*, nota 17.

²⁰ Esto para los afiliados con insuficientes ahorros finales que reúnen un mínimo de veinte años de cotizaciones, en el caso de vejez, o de dos años en los cinco años anteriores al siniestro, o un total de diez años en caso de invalidez o muerte. Se trata de requisitos difíciles de cumplir, si se observa el bajo nivel de ahorro de los cotizantes, lo que supone extensas “lagunas” de cotización. Se ha estimado que la densidad impositiva bordea en promedio el 50% de la vida activa de los trabajadores chilenos.

²¹ Las pensiones asistenciales se otorgan a los indigentes mayores de 65 años o inválidos, con prescindencia de sus contribuciones.

Habría que entender que los reformistas de 1981 atribuyeron a la capitalización individual la potencialidad de dar solución al grueso de la población, previendo la asistencialidad para los casos marginales. Si la realidad de operación del régimen invierte los términos, habría que convenir, entonces, que la experiencia debe entenderse fracasada, a lo menos en la óptica de la seguridad social.

En lo propiamente técnico, la capitalización supone el manejo de variables de gran complejidad. Las reservas acumuladas ponen al cotizante al abrigo del aleas jurídico de una modificación del programa de pensiones, como puede ocurrir en el sistema de reparto en el que las expectativas de los actuales cotizantes quedan entregadas al comportamiento de las generaciones de reemplazo. Pero al mismo tiempo tales reservas quedan expuestas al aleas económico,²² que implica el manejo de cuantiosos recursos frente a desvalorizaciones monetarias, crisis económicas o dificultades de inversión.

En las experiencias latinoamericanas, y específicamente en la chilena, la formación de los fondos de pensiones ha coincidido con la privatización de importantes activos estatales, lo que ha generado ingentes rentabilidades. Lo evidente es que el volumen de recursos que acumula el sistema es tal que el manejo de las rentabilidades, sea al alza o a la baja, es en definitiva determinado por las AFP y las altas o bajas rentabilidades están impresas de un elemento contablemente muy mensurado, pero del todo incierto en la realidad.

El caso de las inversiones en acciones ilustra bien esta perspectiva contable de los fondos de pensiones, que obliga a no ser triunfalista en las fases de alta rentabilidad, ni depresivo en las caídas bursátiles. El valor real de esas inversiones se determinará al momento de liquidarlas.

Por la mecánica propia del sistema, las alzas que genera el periodo de acumulación inicial (fuertes ingresos por cotizaciones y bajos egresos por prestaciones), pueden lógicamente devenir en bajas cuando las AFP requieran liquidez para atender un nivel de prestaciones más alto.²³

²² Dupeyroux, Jean-Jacques, *Droit de la sécurité sociale*, París, Dalloz, 1975, pp. 179 y ss.

²³ Como señala Durand (*Politique contemporaine de sécurité sociale*, París, Dalloz, 1953), existe un punto en que capitalización y reparto se encuentran, que es cuando los ingresos por cotización del sistema se equiparan a los egresos por prestaciones, cesando la acumulación. Esa equiparidad tenderá a romperse en la medida que aumenten los beneficiarios de pensión por encima de la incorporación de nuevos cotizantes, provocando problemas de liquidez. A diferencia del reparto, las bajas de pensionados no alivian al sistema, sea porque benefician a las compañías de seguro que otorgan las rentas vitalicias, sea porque benefician a los herederos del pensionado en caso de retiro programado.

La estrechez de los mercados financieros obliga a colocar inversiones en el extranjero, lo que no deja de resultar paradójal para naciones pobres que reclaman recursos foráneos, vía endeudamiento o inversión, para lograr su desarrollo.²⁴ El aspecto meramente contable de los ahorros acumulados por el sistema se remarca en el caso de las inversiones en instrumentos estatales que llegaron a alcanzar el 40% del valor total de los fondos de pensiones.²⁵ Se trata, ni más ni menos, que de endeudamiento público interno, de “*transactions entre la poche du veston et la poche du pantalon*”, como las califica Venturi,²⁶ esto es, de un compromiso del Estado de que destinará una determinada cantidad a pensiones en el futuro. No resulta claro cómo este compromiso estatal puede considerarse más sólido que el que el Estado puede asumir institucionalmente frente a un sistema de reparto. Prescindiendo del debate económico,²⁷ en el plano de las obligaciones que deben imponerse a un programa de pensiones, por definición sustituidor de ingresos, en orden a asegurar una relación razonable entre los ingresos del último periodo de actividad y la prestación,²⁸ la capitalización individual presenta rigideces negativas.

²⁴ A diciembre de 2004 las inversiones en instrumentos del extranjero comprometían el 27.24% de los fondos de pensiones.

²⁵ Este rubro de inversiones ha disminuido en su ponderación relativa. A diciembre de 2004, las inversiones en instrumentos estatales sólo representaban el 18.67% de los fondos de pensiones, cifra que en valores absolutos mantiene su importancia si se considera el crecimiento de los referidos fondos.

²⁶ *Los fundamentos científicos de la seguridad social*, España, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1994, colección Seguridad Social, p. 411.

²⁷ Sobre este tema ofrecen particular interés los siguientes trabajos: memoria del director general de la OIT, Michel Hansenne, ante la 13a. Conferencia de los Estados de América miembros de la OIT, Caracas, septiembre-octubre de 1992, publicada en *Revista Laboral Chilena*, núm. 1, 1993, pp. 50 y ss.; “La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno”, *Revista Internacional del Trabajo*, núm. 2, 1992; “La privatización de las pensiones en Chile”, *El trabajo en el mundo*, OIT, 1993, ambas de Gillion y Alejandro Bonilla. Texto de la conferencia del ex director de la Oficina de OIT en Beijing, J. V. Gruat (pronunciada en el Centro Nacional de Estudios Superiores, Saint-Etienne, Francia, los días 20 y 21 de noviembre de 1995); *El nuevo sistema de pensiones en Chile: una evaluación provisoria (1981-1995)*; Jaime Ruiz Tagle P., PET Chile, enero de 1996; *Reparto o capitalización. Gestión pública o privada*, Alfredo H. Conte-Grand, OIT, 1995; Carlos Ochando Claramunt, *El sistema chileno de capitalización individual de pensiones: una evaluación crítica*, Chile, Ilades, 1996.

²⁸ Véase Convenio OIT 102, de 1952, artículos 28 y 66 y Convenio OIT 128, de 1967, artículos 26 y ss., los que postulan una relación entre ingresos del afiliado y pensión que oscile entre 40% y 45% como mínimo.

Por definición, la acumulación final de ahorros resulta influida determinantemente por los ahorros iniciales y muy secundariamente por los aportes finales. De este modo, periodos de contracción salarial y alto desempleo —como el vivido en Chile en la década de los años ochenta— se reproducirán en los resultados finales de las correspondientes generaciones, haciendo un resultado que si bien puede ser una fiel fotografía de la historia laboral y salarial, resultará ineficiente si no se corresponde con los cambios cualitativos que experimenta el país —y el afiliado— a lo largo del tiempo.²⁹ Las tasas de rentabilidad no necesariamente siguen el mismo rumbo que tales cambios. De ahí que, a diferencia de la flexibilidad con que el reparto habilita el traspaso de la mayor riqueza de los estamentos activos hacia los pasivos que han contribuido a generarla, la capitalización se muestre como un instrumento rígido que puede arrojar respuestas apartadas del devenir histórico social.

Se dice que la capitalización es un gran remedio para las variaciones demográficas que están experimentando nuestros países. Es una evidencia que se está generando un proceso de envejecimiento de la población. Sin embargo, hay que decir que los sistemas de capitalización no están libres del fenómeno demográfico. Una mala evaluación de las tendencias demográficas puede causar un desastre. Si se calcula mal la progresión que seguirá la esperanza de vida, los ahorros pueden resultar insuficientes. De otra parte, se estima que al igual que en el reparto, es la población activa la que soporta el sistema de capitalización; por tanto, la situación que experimente ese segmento no es irrelevante. El devenir de los fondos de pensiones no es independiente del devenir de la economía; los periodos de auge o de recesión necesariamente se reflejan. La idea idílica de que los fondos de pensiones constituirían islas invulnerables no pasa de ser una fantasía.

VI. LA GESTIÓN PRIVADA: COMPETENCIA Y COSTOS

Uno de los aspectos más rupturistas de la reforma guarda relación con el abandono de la idea de gestión pública o semipública de los seguros sociales,

²⁹ Ejemplos de lo dicho están a la vista: el “sueldo vital” concebido como expresión salarial mínima en los años treinta en Chile, ya en los años sesenta había perdido toda significación. Así, ahorros previsionales dimensionados según parámetros de los años treinta y siguientes habrían resultado desastrosamente insuficientes. Este ejercicio lo hizo José Pablo Arellano, *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984*, Chile, Cieplan, 1985, demostrando con datos salariales de la realidad pasada y con las tasas de rentabilidad supuestas para el régimen de AFP que los resultados habrían sido peor para los afiliados que los recibidos del sistema de reparto.

ajena al fin de lucro, y su sustitución por un modelo de operación entregado a empresas privadas que actúan, bajo la supervisión estatal, con explícito afán de lucro.

En el modelo chileno, así como en otras experiencias similares, se ha optado por un régimen competitivo entre un número importante de administradoras. La competencia es el soporte esencial del régimen de gestión; tan es así que la ley establece libertad absoluta para que los entes fijen el precio por su gestión. El único freno a los abusos es la competencia que genera el derecho de los afiliados a desplazarse libremente de una a otra administradora.

La historia del modelo arroja malos resultados en lo relativo a la vigencia de una real competencia. El negocio es de tal complejidad que las economías de escala determinan una ventaja inigualable, lo que hace muy difícil la introducción al mercado de nuevos entes operativos. En Chile se hizo el intento de simplificar las exigencias de entrada al mercado en materia de capital inicial. Se logró llegar a una dotación de veintidós administradoras, muchas de ellas de origen sindical. Sin embargo, a poco andar se comprobó que no eran viables y fueron expulsadas del mercado. Hoy sólo subsisten seis administradoras, de las cuales sólo tres controlan mayoritariamente el mercado de afiliados y de gestión de recursos, con lo que la competencia no existe.

Tan mala ha sido la apreciación pública sobre la competitividad, que al diseñar el nuevo seguro de desempleo que rige en Chile desde 2002 y que tiene un componente de capitalización individual bajo administración privada, se optó, con mejores resultados, por definir la competencia a la entrada limitando la gestión por un periodo determinado (10 años) a la entidad que ofreció los menores costos.

En cuanto a los costos del sistema de administración privada, se comprobó la validez de la crítica que la doctrina de seguridad social formula en cuanto a la gestión privada con fines de lucro. Los gastos de comercialización, los de publicidad y el aseguramiento de utilidades cuantiosas han determinado el cobro de costos francamente excesivos. El punto de exageración en esta materia se produjo hace algunos años en que el traspaso masivo —y sin mayor sentido— de afiliados de una a otra AFP abultó los gastos de comercialización a niveles tan insoportables que se debió limitar la movilidad de afiliados.³⁰

³⁰ Se exigió una permanencia mínima de seis meses. El costo de la fuerza de venta (comisionistas) significó cerca de 200 millones de dólares en 1997.

Un gran tema que se ha planteado es si la gestión privada es más o menos costosa que lo que demandaban los antiguos regímenes de reparto. Como apunta Ruiz Tagle,³¹ “no es fácil hacer una comparación precisa entre los costos administrativos de un sistema de reparto y los que involucra un sistema de capitalización individual, porque los servicios prestados no son idénticos”.³² No obstante, es posible hacer una comparación gruesa, sobre todo desde la perspectiva de lo que uno y otro sistema, con prescindencia de sus características, implica como costo social.

Los sistemas de reparto suponen un costo en relación con sus ingresos por aportes que fluctúan entre 5% y 10%.³³ El sistema de administración privada de las AFP, en cambio, tiene un costo promedio que se acerca al 25%. Este costo disminuye para quienes poseen más altos ingresos, pues incide fuertemente la comisión fija mensual que se descuenta del 10% destinado a la cuenta individual.

Como apunta Ruiz Tagle, el sistema de comisiones grava los flujos de entrada de aportes y no los saldos acumulados en las cuentas individuales, lo que beneficia a los afiliados inactivos. De otra parte, el sistema de comisiones fijas mensuales que tan gravemente daña a los trabajadores de menores ingresos se ha defendido en el sentido de que representaría el costo unitario de administración, cualquiera que sea el nivel de remuneración o renta del afiliado.

Como se señalara anteriormente, la incorporación de las compañías de seguros privadas en el sistema contribuye a aumentar su encarecimiento, pues nuevamente nos encontramos con gastos de comercialización y publicidad elevadísimos.³⁴

Las utilidades de las administradoras han sido objeto de duras críticas, por cuanto exceden con mucho los márgenes razonables de cualquier emprendimiento. Obsérvese que a diferencia de otras actividades privadas, en este ca-

³¹ Ruiz-Tagle, Jaime, *Análisis Laboral*, Fundación Friederich Ebert, núm. 7, octubre de 1998, serie Publicaciones 98.

³² La gestión de las administradoras debe comprender la inversión de los recursos de los fondos de pensiones. Como contrapartida, hay que anotar que los regímenes de capitalización son monofuncionales, en tanto que el diseño de las antiguas cajas de previsión comprendía una gestión polivalente.

³³ Este último porcentaje es el tope máximo que se impone a las mutualidades de empleadores de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales en la ley 16.744.

³⁴ Las comisiones que se cobran a los afiliados que contrataban renta vitalicia llegaron a comprometer más del 6% de su ahorro acumulado. Esta demasía se ha reprimido parcialmente por la vía de transparentar más el mercado de los seguros.

so existe un mercado cautivo que está obligado a afiliarse a alguna de las escasas posibilidades de opción que otorga un sistema que realmente no es competitivo.³⁵

Es tan criticada la situación actual que una de las fórmulas que se estudia es la apertura del mercado a bancos comerciales y otros entes, en términos de reavivar la competencia.

El movimiento sindical, crítico del sistema, postula la necesidad de incorporar como elemento regulador a una administradora estatal que opere con costos más bajos y sirva de este modo de freno a ganancias excesivas.

VII. GESTIÓN PRIVADA Y PARTICIPACIÓN

En este plano, el sistema no ha avanzado a fórmula alguna que permita integrar a los dueños de los ahorros a un mayor nivel de participación.

La verdad es que los postulados de la doctrina y de los primeros convenios de la OIT en esta materia se estrellan contra la dura realidad de una lógica de administración privada totalmente excluyente. Es interesante en este sentido el avance que se introdujo en Chile en el nuevo seguro de desempleo en que se creó un consejo consultivo plurirrepresentativo.

En materia de pensiones se han planteado fórmulas semejantes. Paralelamente se ha suscitado un fuerte debate sobre la exigencia de una mayor transparencia en el manejo de los entes privados que administran la seguridad social, atendido el hecho de que se trata de la gestión de fondos públicos.

Pero lejos está de plantearse la idea de entes representativos de los interesados que puedan decidir sobre las grandes líneas de la política de inversiones.

En ese sentido, uno de los temas que podrían traerse a debate en instancias participativas es el de las inversiones de los fondos de pensiones en el extranjero. Frente al apoyo a estas inversiones de quienes piensan en la lógica del sistema (maximizar rentabilidades en lo inmediato, estén donde estén las fuentes) se alza la voz de quienes hacen ver el absurdo de países en desarrollo carentes de capitales, que terminan prestando sus ahorros a naciones desarrolladas en lugar de aplicarlas a proyectos internos que generen riqueza, empleo y mejores rentabilidades a plazos más sostenidos.

³⁵ Obsérvese que el sistema de AFP arroja utilidades sobre patrimonio que han superado casi siempre el 20%. En los últimos cinco ejercicios se registran utilidades de 50.19%, 24.80%, 25.57%, 26.99% y 33.64%. Incluso se registra el caso de una administradora de las grandes que en un año obtuvo más del 200% de utilidades.

VIII. PROSPECCIÓN DE RESULTADOS

La meta última de todo programa de pensiones es el de lograr con una cobertura lo más universal posible el otorgamiento de prestaciones que reemplacen a un nivel razonable los ingresos perdidos en casos de invalidez, vejez o muerte.

Hasta hace muy poco, en Chile se centraba la discusión sobre los resultados probables del sistema en función principalmente del tema de las rentabilidades de los fondos de pensiones. Sobre este punto existe abundante literatura, entre la que se cuenta aquella que habla de resultados muy favorables y aquella que relativiza el éxito en esa materia.

Lo que es evidente es que carece de validez científica extrapolar de manera simplista los datos sobre rendimiento de los fondos de pensiones. Las situaciones hay que examinarlas con mayor rigurosidad. Así, debe tenerse presente que las rentabilidades obtenidas en los primeros años de acumulación sobre ahorros pequeños son menos incidentes que aquellas generadas en momentos de mayor acumulación. También debe tenerse en consideración la fecha de entrada del afiliado al sistema, pues ella puede determinar resultados diferentes.

En cuanto a los pronósticos de rentabilidad se observan las mayores diferencias, desde quienes auguran elevadas pensiones en función de rentabilidades altas, hasta quienes de modo más conservador piensan que las rentabilidades, de algún modo, en un plano de ajuste de mediano a largo plazo, tienen que corresponder a los índices de crecimiento del país.

Lo curioso es que de tanto examinar y discutir sobre rentabilidades, no se haya puesto la mirada en la realidad misma, esto es, en los niveles de ahorro obtenidos por los cotizantes. ¿Puede haber, acaso, mejor indicador del éxito o fracaso de la acumulación que la acumulación misma?

Más curioso resulta, aun para los entendidos en seguridad social, que en Chile recién ahora se haya realizado un estudio tan elemental como es el de determinar las densidades impositivas de los afiliados al sistema. El tema de la densidad es como el ABC de cualquier sistema pensional y resulta increíble que sea una materia que recién se esté develando.

Los estudios efectuados por la Universidad de Chile han demostrado que la densidad de imposiciones en el sistema de capitalización individual bordea el 50%.

Por otro lado, el examen de los ahorros acumulados confirma este cuadro de baja densidad. Revisando estadísticas de años anteriores pudimos consta-

tar que en el segmento de cotizantes de entre 35 y 40 años de edad, más del 73% de ellos registraba una acumulación de ahorros absolutamente insuficiente, atendida la etapa de vida laboral ya transcurrida y la importancia que tienen los primeros años de acumulación en los sistemas de capitalización.³⁶

Estudios recientes³⁷ pronostican que más de la mitad de los cotizantes al sistema están expuestos a acumular ahorros para su vejez insuficientes para financiar una pensión equivalente a la mínima que garantiza el Estado. Este fenómeno que se avecina lleva a los analistas fiscales a la conclusión de que la carga provisional del Estado, lejos de aligerarse por el término de la transición de reparto a capitalización, tenderá a incrementarse por el aumento de compromiso estatal en el financiamiento de pensiones mínimas y asistenciales.

IX. COBERTURA DEL NUEVO SISTEMA

El régimen de pensiones contempla la afiliación obligatoria de todos los trabajadores dependientes que se han iniciado en la actividad a partir del 1o. de enero de 1983. Dicha afiliación ha sido optativa para los trabajadores subordinados que se iniciaron en su vida activa antes de la referida fecha,³⁸ quienes han podido permanecer adscritos o afiliarse al sistema tradicional de reparto. Para los trabajadores independientes la afiliación es voluntaria.

A pesar de la amplitud de la cobertura que prevé la ley, los datos de población cubierta por el nuevo régimen de pensiones de capitalización individual aportan elementos preocupantes.

A abril de 2005, la fuerza de trabajo en Chile era de 6,346,000. El sistema de administradoras de fondos de pensiones registraba un total de 7,126,969

³⁶ Estos datos corresponden a 1999 y están contenidos en una estadística del *Boletín* de la Superintendencia de AFP de Chile que lamentablemente no se ha mantenido en ediciones posteriores y que segmentaba a los cotizantes según la edad y el saldo acumulado en sus cuentas individuales. Conforme a esos datos, el 21% de la generación de cotizantes de entre 35 y 40 años de edad registraba menos de \$1,000,000; el 41% menos de \$2,000,000; el 73% menos de \$5,000,000 y sólo el 27% más de \$5,000,000. Para hacer un cálculo, el dólar estadounidense a ese entonces valía aproximadamente \$500.

³⁷ Entre otros, Arenas de Mesa, Alberto y Gumucio Rivas, Juan S., *El sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile: un análisis institucional*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación Nacional, 2000.

³⁸ En 1981 se produjo un traspaso masivo de afiliados desde el sistema antiguo al nuevo. La razón principal del fenómeno está en el mayor ingreso líquido que obtenían los trabajadores al traspasarse, equivalente a más del 11%.

afiliados, de los cuales sólo 3,250,000 registraban una situación de alta, manifestada en la declaración, con o sin pago de las cotizaciones del mes pasado. El número de afiliados no representa nada, al punto que incluso sobrepasa la población económicamente activa.³⁹ El dato que interesa es, pues, el de los afiliados cotizantes. Si se suma a los cotizantes de la AFP, el número de los trabajadores que permanecieron en el sistema antiguo de cajas de previsión (del orden de 110 mil personas), más el personal de fuerzas armadas y carabineros, se llega a una masa total de afiliados cotizantes del orden de 3,400,000, que equivale a poco más del 58% de los trabajadores ocupados y a sólo el 53% de la fuerza de trabajo.

Si se compara esta tasa de cobertura con la que registraba el sistema antiguo que llegó a comprender a alrededor del 75% de la fuerza de trabajo, se nota un retroceso grave.

La cobertura ocupacional según la dependencia del trabajador presenta importantes diferencias. Mientras los trabajadores dependientes presentan una cobertura ocupacional relativamente razonable, los trabajadores independientes muestran una reducida y decreciente cobertura ocupacional en el sistema privado de pensiones. En la actualidad se estima que cerca de 1,500,000 trabajadores independientes no están cubiertos por el sistema previsional.⁴⁰ Esto confirma que parte importante de la población sin cobertura se compone de los trabajadores independientes. Entre los motivos mencionados para explicar esta baja cobertura se encuentran la voluntariedad para afiliarse y cotizar; los ingresos bajos e inestables en este sector; un porcentaje de contribuciones estimado gravoso, y la falta de incentivo para afiliarse, ya que hay alternativas gratuitas de asistencia social, tales como pensiones, servicios de salud y subsidios familiares. El hecho concreto es que una vez más se comprueba lo que ya establecía Bismarck en 1880, en orden a la necesidad ineludible de asignar obligatoriedad a los seguros sociales.

Mención aparte merece el sector de trabajadores temporeros o estacionales, entre cuyos componentes se encuentran en número importante mujeres. Se ha establecido que su densidad de cotizaciones no sobrepasa de cuatro meses al año, lo que las deja absolutamente imposibilitadas para generar aho-

³⁹ La distorsión se explica porque el dato incluye a todas las personas retiradas de la fuerza de trabajo. Así, el número de afiliados supera la fuerza de trabajo. Este desajuste es más fuerte en las mujeres debido a su mayor movilidad laboral.

⁴⁰ A abril de 2005 sólo registraban cotizaciones vigentes 67,651 trabajadores independientes, lo que representa menos del 5% del total de ese segmento laboral.

rros suficientes y acceder siquiera a la garantía estatal de pensiones mínimas. Para reunir los veinte años de cotizaciones exigidos para la pensión mínima tendrían que cotizar ¡sesenta años!

La insuficiencia en la cobertura se explica, más que en las tasas de desempleo, que no han superado el 10%, por la bajísima afiliación efectiva de los trabajadores por cuenta propia, la informalización del empleo, la mora previsional y la evasión impositiva.

No es justo atribuir este descenso en la cobertura al sistema de capitalización individual. Los motivos del fenómeno tienen que ver con nuestra realidad laboral de alto desempleo, informalidad, evasión impositiva, elusión, etcétera.

Sin embargo, sí es atribuible al modelo, o al menos a quienes lo propiciaron, el fracaso de algunos pronósticos que la realidad permite calificar hoy de injustificadamente optimistas. Respecto de la evasión, se dijo que la capitalización individual incentivaría al trabajador a cotizar regularmente sobre el total de sus remuneraciones. Las estadísticas revelan un gran número de casos en los que se oculta la relación laboral o se simulan remuneraciones menores a las reales.⁴¹ También debe criticarse a los reformistas el haber presentado al modelo como una solución de alcance universal que no se condice con la realidad, y haber desviado, de este modo, la necesaria preocupación que debería haber existido para construir un sólido pilar solidario que diera las respuestas que la capitalización individual no puede dar.

Este fenómeno de baja cobertura tiene dos elementos destacables: de una parte se constata la existencia de un sector importante de la población absolutamente marginado del sistema; de otra parte se establece que quienes están aparentemente incorporados a él, registran discontinuidad en sus contribuciones, en términos que la densidad impositiva resultante es insuficiente. Recientes encuestas han establecido que la densidad impositiva promedio se eleva tenuemente sobre el 50%, con lo que se destruyen todos los pronósticos que para el cálculo del monto de las pensiones suponían —con liviandad inexplicable—⁴² tasas de densidad del 80%, cuando no del 100%. El fenóme-

⁴¹ El nivel de las remuneraciones imponibles que aportan las estadísticas del sistema de AFP es menor que el que registran las estadísticas nacionales.

⁴² Todas las estadísticas disponibles indicaban que la baja densidad impositiva era un fenómeno masivo. Bastaba ver el índice de rechazos de solicitudes de pensión en el sector obrero durante la vigencia del sistema antiguo, por no haber reunido veinte años en su vida laboral.

no de falta de cobertura que se registra se traducirá en una necesaria insuficiencia en la acumulación de ahorros y en marginación de los beneficios del seguro que protege la suficiencia de las pensiones de invalidez o sobrevivencia obtenidas o causadas en actividad.⁴³ Las proyecciones están indicando que un grueso porcentaje de la población de afiliados cotizantes (se estima superior al 60%) no estaría en condiciones de generar pensiones de monto superior al de la pensión mínima. Las exigencias impuestas por la ley para obtener una pensión mínima indican que un importante sector no obtendrá siquiera ese beneficio y presionará por prestaciones asistenciales. En resumen, en materia de cobertura se observan los siguientes fenómenos: *a)* el ámbito subjetivo del sistema de pensiones chileno, lejos de extenderse, se ha restringido; *b)* subsiste pendiente la marginación de parte importante de la fuerza de trabajo; *c)* la modalidad de afiliación y cotización voluntaria prevista en la reforma para los trabajadores independientes ha resultado un completo fracaso, y *d)* el Estado está expuesto en el futuro a tener que atender pesadas cargas en materia de pensiones mínimas y asistenciales.

X. OBSERVACIONES FINALES

El análisis de la reforma chilena que hemos intentado en las secciones anteriores, no obstante limitarse a algunos aspectos, permite, a nuestro juicio, dar una señal de alerta sobre el hecho de que los modelos de capitalización individual que han invadido a la región no son la solución que requieren nuestros pueblos para lograr el ejercicio de su derecho humano esencial a protección en caso de invalidez, vejez o muerte.

El ahorro individual —por definición no solidario— margina a las grandes masas sometidas a situaciones de desempleo, informalidad, estacionalidad laboral y salarios insuficientes, esto es, a todos quienes carecen de una real capacidad de ahorro para forjar por sí mismos su cobertura.

Por ello, como hoy reconocen incluso personeros del Banco Mundial, la misión urgente de nuestras clases políticas es abandonar la distracción que provocó la marea reformista privatizadora y abocarse seriamente a construir

⁴³ Para tener derecho a pensión de invalidez o de sobrevivencia por siniestros sufridos por el trabajador activo conforme a montos determinados en función del nivel de ingresos, es indispensable estar cotizando. Si así no ocurre, esas prestaciones se calculan exclusivamente en función de los ahorros acumulados hasta el momento del siniestro.

un instrumento básico solidario que dé protección universal y suficiente a la población.

El desafío es enorme, pues es ingenuo pensar que podrá lograrse una efectiva protección social sin realizar una fuerte redistribución de ingresos.

Todo malabarismo que haga suponer un milagro de integración y justicia para los más necesitados, sin que ello implique la solidaridad efectiva de quienes retienen parte importante de la riqueza, no es más que un espejismo que la realidad derrumbará inevitablemente.

El ahorro individual está bien para el nivel complementario, pero mal puede hablarse de complementariedad cuando no nos hemos dado a la tarea de construir una base solidaria sólida.

XI. BIBLIOGRAFÍA

ALMANSA PASTOR, José Manuel, *Derecho de la seguridad social*, 4a. ed., Tecnos, 1984.

ARELLANO, José Pablo, *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984*, Santiago de Chile, Cieplan, 1985.

ARENAS DE MESA, Alberto y GUMUCIO RIVAS, Juan S., *El sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile: un análisis institucional*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación Nacional, 2000.

DUPEYROUX, Jean-Jacques, *Droit de la sécurité sociale*, París, Dalloz, 1975.

DURAND, *Politique contemporaine de sécurité sociale*, París, Dalloz, 1953.

Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, Santiago de Chile, CEPAL, 1992.

GUMUCIO, Juan Sebastián, "Evaluación sobre el cumplimiento de convenios de seguridad social en Chile", *Revista Laboral Chilena*, diciembre de 1992.

RUIZ-TAGLE, Jaime, *Análisis Laboral*, Fundación Friederich Ebert, núm. 7, octubre de 1998, serie Publicaciones 98.

SALDAIN, Rodolfo, *Reforma de los sistemas de seguridades Iberoamérica*, visible en: www.finteamerica.org.

VENTURI, *Los fundamentos científicos de la seguridad social*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1994, colección Seguridad Social. 