

### **CAPÍTULO III**

#### **CHILE: SEGURIDAD SOCIAL, CRISIS Y SOLUCIÓN**

La Seguridad Social en Chile es relativamente joven así como lo es en México, pero en este caso es importante notar que, “Chile promulga la primera ley, en el continente americano (1924), relativa a un seguro social obligatorio...” (Barragán, 1990: 27) En Chile los programas de previsión social han pasado por cambios necesarios, los cuales han causado la definitiva privatización. Al parecer esta opción ha sido una solución viable e inteligente para Chile. Es importante abordar la historia de la Seguridad Social en Chile para conocer las circunstancias en las cuales Chile optó por la privatización y se convirtió en el líder en esta materia en América Latina.

Por otro lado, en este capítulo se analizará al sistema antiguo en el cual, será evidente que el ideal igualitario se veía amenazado por una amplia gama de programas de pensiones. Los trabajadores eran divididos en grupos dependiendo de su empleo y atendidos por diferentes instituciones pensionarias, las cuales pedían diferentes requisitos y por lo tanto ofrecían diferentes beneficios. El ideal igualitario se buscó durante la administración de Salvador Allende y sus políticas socialistas, sin embargo, después del golpe de Estado, Pinochet decidió reformar el sistema de pensiones con el fin de seguir un lineamiento de libre mercado y evadir terminantemente la crisis de pensiones que llegaría a amenazar a los sistemas PAYG alrededor del mundo conforme pasara el tiempo.

La solidaridad inter-generacional se eliminó con el nuevo sistema, sin embargo, se limitaron los problemas estructurales que traía consigo el PAYG, es decir, se restringieron los daños solamente a aquellos que los causarían. Al seguirse las políticas neoliberales, la reforma al sistema de pensiones se basó en una privatización completa y segura, no fue

selectiva, pero se mantuvieron algunos aspectos del sistema antiguo, como fue el pago de pensiones a aquéllos que no desearon cambiarse al nuevo modelo.

Chile optó por una privatización completa que dejaría al Estado con un papel meramente de respaldo, y supervisión. Con lo cual se puede notar que México tomó un rumbo diferente. La solidaridad intra-generacional que Chile maneja actualmente, es considerablemente menor que la de México, ya que, en la reforma chilena, las contribuciones patronales y gubernamentales se eliminaron, dejando solamente la contribución del empleado como obligatoria.

### **Antecedentes**

La Seguridad Social en Chile nació con las leyes de 1924 y fue denominada Previsión Social, la cual contaba con una complicada estructura que manejaba accidentes laborales, enfermedades profesionales, indemnizaciones y fallecimientos, asignaciones familiares y cesantía, “[c]omplejo sistema de seguridad social – con más de 30 distintos sistemas de pensión, peculiar estructura, administración, modalidad, requisitos y prestaciones – basado en la solidaridad, la responsabilidad compartida con la protección del trabajador y en el rol activo del Estado.” (Zapatta, 1997: 21) Es entonces claro, que el sistema de pensiones de Chile se definió bajo un rubro de solidaridad inter-generacional, así como del ideal igualitario y de pensión digna. Como sistema normal, se definió en la contribución de tres partes: el trabajador, el empleador y el Estado, es decir, PAYG.

Antes de que la reforma al sistema de pensiones se hiciera válida, las pensiones eran manejadas por el Instituto Nacional de Planeación (INP), institución que recibía las contribuciones y era responsable de pagar las pensiones correspondientes. A la fecha, dicho organismo está vigente, puesto que en el momento de pasar la reforma al sistema de pensiones privado en 1980, el gobierno dio la opción a los trabajadores de quedarse en el

viejo sistema o pasarse al nuevo. Para el 2001 todavía existían 224,960 trabajadores activos y por supuesto, contribuyendo a la institución. Por otro lado, el INP seguía pagando las pensiones de 843,259 trabajadores ya pensionados. El INP, también maneja los bonos de reconocimiento de aquellos contribuyentes que se pasaron al nuevo sistema. (Acuña, 2001: 12) Como se explicará más adelante, el bono de reconocimiento se define como el promedio de contribuciones de un trabajador, al antiguo sistema. Dicho bono es depositado a la cuenta individual del trabajador. El bono se definió como un incentivo económico, que se otorgó a los individuos que se cambiaran al nuevo sistema.

El INP fue la institución que manejó todos los tipos de pensiones existentes en Chile antes de la reforma, aunque la estructura se dividía en 30 o más fracciones como se mencionó anteriormente, el INP concentraba todo el manejo de pensiones, incluso actualmente maneja los beneficios de accidentes, enfermedades relativas al trabajo, pensión para familias (casos específicos), mensualidades para desempleados, etc, (Acuña, 2001: 12)

### **Se Privatiza el Sistema de Pensiones**

Los planes para privatizar la seguridad social en Chile se empezaron a formular a partir de 1972, pero no tuvieron efecto sobre la política de pensiones. Entonces, el sistema de pensiones obedecía a principios socialistas. Sin embargo el ideal igualitario y de pensión digna, no estaban siendo llevados a cabo con éxito debido a problemas estructurales y económicos. Lo anterior, cambiaría con el ascenso al poder del General Augusto Pinochet. La Universidad Católica de Chile y la ODEPLAN (Oficina de Planeación Nacional), contemplaron un plan primario llamado “el Ladrillo”, que consistía en una reforma de fondo al sistema de pensiones que funcionaba en ese momento, “[t]he authors of *El Ladrillo* proposed a new social security policy which included the development of a system that would be “fair and efficient”” (Acuña, 2001: 17)

El plan preliminar contaba con las bases indispensables para la realización del sistema AFP, que fue el que finalmente logró pasar como ley. Primeramente, el sistema “*el Ladrillo*” constaba de una parte manejada por el Estado, que financiaría las pensiones mínimas para todos aquellos trabajadores miembros del sistema. Por otro lado, existiría un sistema de ahorro para los trabajadores que depositarían sus contribuciones en instituciones especiales, los contribuyentes podrían disponer de su dinero solamente en forma de mensualidad.

En consecuencia, ODEPLAN también formuló su propia propuesta para reformar el sistema de pensiones. Este nuevo plan fue muy parecido al “*Ladrillo*”, aunque es importante mencionar que eliminó las pensiones mínimas por parte del Estado para todos los trabajadores inscritos al sistema (pilar primordial del “*Ladrillo*”).

Los dos planes anteriores fueron rechazados por la Junta Militar, sin embargo, permitió que tanto la ODEPLAN y el área económica de la Universidad Católica de Chile siguieran trabajando en una nueva reforma. Finalmente, en 1980 la Junta Militar apoyó una propuesta dirigida por José Piñera, ministro del trabajo y seguridad social en ese momento. Esta propuesta contaba con principios importantes tomados de los planes anteriores, especialmente, el que determinaba que deberían de existir cuentas de individuales de ahorro manejadas por instituciones especiales, y la garantía del Estado para proveer la pensión mínima. En este caso, el problema de la elusión y la evasión, se limitaría, evitando que todos los trabajadores con derecho a pensión se vieran expuestos a esta situación, por otro lado, la problemática surgida de los balances inter-generacional e inter-sectorial se terminarían debido a que las pensiones quedarían a cargo de los trabajadores individualmente. Esta propuesta terminó convirtiéndose en ley.

Es importante tomar en cuenta que las razones por las cuales se aceptó el plan de reforma y se privatizó la seguridad social en Chile no son las mismas que del resto de los países que le siguieron en el camino de la privatización. A continuación se tratan los motivos y las circunstancias por las cuales Chile tomó la decisión de implementar las AFP como medio alternativo para el sistema estatal de pensiones.

La mayor razón por la que los países toman en consideración el sistema privado de pensiones es, porque la crisis que se podría precipitar en caso, de seguir adelante con las mismas tendencias demográficas y económicas, sería fatal. Debido a esta situación, Piñera destaca que “[e]l sistema de pensiones de reparto que ha prevalecido a lo largo de todo este siglo tiene una falla fundamental, originada en una concepción errónea del comportamiento humano: destruye el vínculo entre contribuciones y beneficios...” (Piñera, 1998: 1)

En el caso de Chile, la situación anterior también jugó un papel importante. Por ejemplo, en cuanto al problema demográfico, Chile sufría un aumento dramático en la población afiliada a las cajas de seguridad social, “...entre 1961 y 1973, el número de afiliados al Sistema creció 56.17%, en tanto el número de pensionados lo hizo en 209.02%.” (Ferreiro, 2002: 36) Al igual que en México, durante la década de los ochenta, el desempeño macroeconómico, en Chile, fue desfavorable a lo largo de la década de los setenta, y tal deficiencia se reflejó en la caída de los salarios reales y el aumento del desempleo. Dichas circunstancias, le hacían imposible al Estado seguir subsidiando fuertemente al sistema de seguridad social, el cual ya no era financiado sanamente por las contribuciones, puesto que éstas habían caído drásticamente.

Las circunstancias anteriores fueron sumamente importantes para tomar la decisión de reformar el sistema de pensiones. Sin embargo, Chile también deseaba ingresar al libre mercado que tomaba fuerza cada día más durante esa década. Se implementaron una serie

de reformas de libre mercado, dentro de las cuales se encontraba la privatización del sistema de pensiones. El nuevo sistema de pensiones fue una de las reformas más importantes, “...el implementar tales cambios simultáneamente, era la mejor manera de aumentar el crecimiento económico...” (Piñera, 2001: 1)

Chile deseaba “...mejorar la protección social de acuerdo con la evolución de las condiciones económicas” (Thompson, 1998: 2) considerando que las estadísticas apuntaban para que el futuro de la seguridad social fuera incierto. También es importante mencionar que el hecho de que existieran tantas estructuras de seguridad social causaba severos problemas, “...el sistema provisional resultaba muy costoso para trabajadores y empleadores, la existencia de numerosas Cajas implicaba una administración costosa e ineficiente...además no cubría a la totalidad de trabajadores...” (Ferreiro, 2002: 28)

Uno de los puntos que dejaban al sistema antiguo fuera de los ideales perseguidos fue la desigualdad que representaba; la justicia social, así como los ideales de pensión digna e igualitario se vieron amenazados debido a que dentro de la INP existían tres cajas, que fueron consideradas las principales, que cubrían a la mayoría de los trabajadores, Servicio de Seguro Social, Caja de Previsión de Empleados Particulares y Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas. Estas tres ofrecían beneficios así como requisitos diferentes, lo cual aumentaba la desigualdad. Por otro lado, ya para 1980 la evasión se había convertido en un verdadero problema, puesto que durante la década de 1970 el porcentaje de las contribuciones se volvió excesivo, abarcando casi el 50% del sueldo base. Ferreiro considera que las elevadas cotizaciones probablemente hayan provocado la evasión, “...las tasas de cotización... pese a su reducción en más de 20 puntos porcentuales entre 1974 y 1980, oscilaban, al momento de la reforma, entre 32% y 41% en las principales Cajas del Sistema Antiguo.” (2002: 30) La evasión que se presentaba, producto

de las altas tasas de contribución, afectaba directamente a los trabajadores activos y también a aquéllos con derecho a pensión. Esta amenaza no estaba limitada a los evasores, se expandía afectando directamente a los pensionados que tenían ya el derecho implícito de recibir una pensión financiada con las contribuciones de los trabajadores activos.

La falta de contribuciones resultó en el pobre desempeño del sistema de pensiones, ya que el financiamiento, siendo PAYG, necesitaba de las contribuciones que eran cada vez menores, debido a la disminución de empleados dispuestos a contribuir al sistema. La prueba constante de lo anterior fue que las tres cajas principales cubrían entre el 69 y el 79% de la fuerza laboral chilena. Este porcentaje fue disminuyendo poco a poco hasta que llegó al 64% en 1980, “[e]sta disminución se explica por a evasión de la obligación de cotizar, el aumento del desempleo y un leve aumento en la proporción de población ocupada independientemente.” (Ferreiro, 2002: 30) Como es posible observar, la elusión y la evasión fueron dos causas del colapso del sistema PAYG como también lo fue en el caso de México.

El sistema de pensiones necesitaba de una reforma que lo salvara del colapso inevitable en el futuro, así que, en 1980 Chile adoptó el nuevo sistema privado. Por tales razones, Chile es considerado el pionero en cuanto a la eliminación del sistema estatal de reparto y a la introducción de un sistema privado manejado por AFPs (Administradoras de Fondos de Pensiones). Posterior a la reforma de Chile, una serie de países como México siguieron el ejemplo reformando el sistema de pensiones en su país.

### **Un Nuevo Sistema Privado**

México siguió el ejemplo de Chile, pero no copió exactamente el modelo privado de este país. El sistema privado chileno ha tenido un éxito considerable, así que es importante explicar cómo funcionan las AFP con el fin de saber exactamente cuáles son las variantes

decisivas para llegar al objetivo deseado: un sistema de pensiones más eficiente dentro de una economía saludable.

Este sistema básicamente consiste en el ahorro individual y obligatorio. A cada trabajador afiliado al sistema se le asigna una cuenta personal en donde se depositan sus contribuciones, es decir, en lugar de que el gobierno tome esa contribución y la utilice para el pago de las pensiones, el mismo trabajador está obligado a contribuir con un porcentaje de su sueldo base a la cuenta. Este capital será manejado por una AFP (Administradora de Fondo de Pensiones, es importante notar que las AFP son privadas), de la elección del contribuyente, la AFP está obligada a invertirlo en instancias seguras, con el fin de hacer crecer el capital. Las ganancias se irán directamente a la cuenta individual (la administradora cobrará cierto porcentaje por sus servicios) y en el momento que el trabajador desee pensionarse, su mensualidad provendrá directamente de su cuenta, la cual fue formada por su propio ahorro.

Lo anterior, indica que el sistema basado en la solidaridad inter-generacional se perdió con este nuevo sistema, ya que toda contribución trae beneficios individuales y no busca el bienestar de un trabajador de generaciones arriba o de los pensionados, se habla en términos de individualidad, no comunidad. Sin embargo, una de las metas de la reforma fue proveer una mejor pensión al retirado, mejorando por otro lado la economía nacional, lo que, podría considerarse para el bienestar general. Al perder la solidaridad inter generacional se pone en práctica la solidaridad intra-generacional indirecta, en el momento en el que el gobierno asegura la pensión mínima de los trabajadores con fondos insuficientes. Sin embargo, las formas de solidaridad intra-generacional más demandantes son la contribución patronal y la estatal. En el caso de Chile, estas contribuciones se eliminaron como obligación. En contraste, México se mantuvo firme y mantuvo las



obligaciones del patrón y el gobierno, con el fin de sostener un sistema mucho más solidario. Aunque Chile, en efecto, cuenta con cierta solidaridad intra-generacional, ésta es mucho menos demandante que en México, ya que el Estado, solamente garantiza la pensión mínima para aquéllos trabajadores que no lograron un ahorro suficiente, en sus cuentas, que les permita obtener una pensión digna. Por otro lado, también se ve obligado a garantizar el pago de pensiones, en caso de que una AFP quiebre. Sin embargo, la solidaridad intra-generacional mexicana exige mucho más que la de Chile.

Es también importante mencionar que Chile, al implementar este nuevo sistema, limitó el problema de la elusión y la evasión, es decir, cualquiera de las dos, ya no sería un factor determinante para la pensión de los trabajadores en edad de retiro. Así, los derechos y obligaciones del sistema pensionario PAYG se eliminaban, dejando la responsabilidad de una futura pensión a los trabajadores individualmente.

Como primer paso, fue necesario dar la elección a los trabajadores civiles de quedarse en el viejo sistema o pasarse al nuevo, ya que el obligar a los trabajadores en su totalidad a pasarse al nuevo sistema, podría crear una sobrepoblación en una estructura financiera joven. Por otro lado, las cajas se fusionaron con el fin de mejorar la administración de ellas, puesto que sus afiliados se habían disminuido significativamente, estas instituciones ya se encontraban sobredimensionadas para el número de miembros con los que contaban después de la reforma, "...el cambio voluntario tiene la ventaja de validar el nuevo Sistema, puesto que la adscripción al nuevo régimen es individual y, además, genera menor presión al presupuesto fiscal y menores problemas operativos." (Ferreiro, 2002: 41)

Con el fin de que los suficientes trabajadores se cambiaran al nuevo sistema, se dieron los incentivos necesarios tales como el bono de reconocimiento, el cual forma una

parte sumamente importante del nuevo sistema. El bono de reconocimiento se le otorga a un trabajador que contribuyó en el sistema antiguo y se cambió al nuevo. Sus contribuciones anteriores son tomadas en consideración y plasmadas en un documento con valor monetario que se deposita en la cuenta individual de capitalización del trabajador, con el fin de que en el momento de su retiro pueda disfrutar de su pensión junto con el bono de reconocimiento. Para calcular la cantidad de la que debe constar este incentivo se considera el capital necesario para que el contribuyente reciba una pensión equivalente (dentro de una jubilación normal) al 80% del salario base que recibió entre el 30 de junio de 1978 y el 30 de junio de 1979, lo anterior multiplicado por la proporción de su vida activa laboral, en la cual contribuyó al viejo sistema.

Los elevados niveles de contribución en las cajas de pensiones antiguas dieron un incentivo más para los trabajadores ya que al pasarse al nuevo sistema los niveles de contribución disminuirían considerablemente. Aquel trabajador que decidía quedarse en el antiguo sistema debía aportar una contribución 30% mayor al que se cambiara a las AFP. De este modo, el trabajador que optara por el nuevo sistema vería incrementado su ingreso disponible.

Los incentivos anteriores junto con una campaña eficiente, lograron que en el corto periodo de ocho meses, un total del 65% de los trabajadores del viejo sistema se integrara al nuevo. Este porcentaje siguió creciendo en los años siguientes. (Acuña, 2001: 14) Los incentivos otorgados fueron un primer paso para la transición al nuevo sistema, pero también la creación de las instituciones y las modificaciones al viejo sistema de pensiones fueron un aspecto dentro del proceso de transición tan fuerte, por el que Chile tuvo que pasar.

Primeramente, las Cajas de Previsión debieron fusionarse con el fin de mejorar su administración, como se mencionó anteriormente. Los porcentajes de contribución empezaron a disminuir a partir de 1974, a fin de evitar la evasión y para poder poner al corriente a los trabajadores para la transición. Las edades para pensionarse se estandarizaron, siendo iguales en todas las cajas de previsión. Éstas fueron algunas de las reformas que se llevaron a cabo para iniciar un proceso importante hacia el mecanismo AFP, “[t]he creation of the AFP system was the second phase in a process of social security reforms that had begun much earlier and that was aimed at rationalizing the operation of the programmes of the old system and improving their financial position.” (Acuña, 2001: 14)

### **Funcionamiento del Sistema AFP**

El sistema privado AFP funciona bajo ciertos rubros básicos:

- Primeramente, está constituido por un sistema individual de capitalización, que funciona por medio de las contribuciones que hacen los trabajadores a la cuenta mensualmente. (Pulgar, 2001: 3)

- Las cuentas no son manejadas por el Estado, sino por instituciones privadas conocidas como Administradoras de Fondos de Pensiones, que están encargadas de realizar inversiones seguras con el fin de promover el crecimiento del capital. (Pulgar, 2001: 3)

- Estas instituciones cobran un porcentaje (dependiendo de la AFP), que se obtiene de la misma contribución. (Pulgar, 2001: 3)

- Existen una diversidad de AFPs y el trabajador tiene el derecho de elegir la de su conveniencia. (Pulgar, 2001: 3)

- El Estado está a cargo de supervisar que las AFPs funcionen correctamente, esta supervisión se realiza por medio de la Superintendencia de Administradoras de Pensiones.

En este caso, el Estado juega un papel subsidiario financiando las pensiones mínimas y previendo algunas garantías. (Acuña, 2001: 4)

- Finalmente, el trabajador podrá ser candidato a recibir la pensión de vejez correspondiente a sus contribuciones al llegar a la edad de 65 años, en el caso de los hombres y 60 años en el caso de las mujeres. (Pulgar, 2001: 3)

Los beneficios que provee el sistema AFP son muy similares a los que otorgaba el Estado en el sistema anterior, se pueden resumir en pensión de vejez, incapacidad, muerte y una sola concesión por gastos funerarios.

La pensión de vejez depende del tamaño y cantidad de contribuciones que haya hecho el trabajador durante su vida laboral, también depende del balance de su cuenta, es decir, de las ganancias que haya obtenido por el manejo de capital por parte de la AFP elegida. Con el fin de que el contribuyente sea candidato para obtener esta pensión debe de contar con 65 años de edad en caso de ser hombre y 60 en el caso de las mujeres. Sin embargo el trabajador tiene el derecho de pedir la pensión de vejez antes de llegar a la edad indicada, para poder obtenerla, su cuenta debe ser capaz de financiar una pensión que cubra arriba del 50% del salario obtenido durante los últimos 10 años y arriba del 110% de la pensión mínima.

En el caso de la incapacidad y muerte, la AFP está obligada a contratar un seguro de vida para cada uno de los trabajadores afiliados, "...el que es financiado por los mismos afiliados durante su vida laboral activa con una fracción de la cotización adicional." (Ferreiro, 2002: 65) Los trabajadores que sean considerados candidatos para obtener la pensión de incapacidad (invalidez) total, deben contar con una edad menor a la que se exige para la pensión de vejez y deben haber tenido una pérdida de dos tercios de su capacidad laboral como mínimo. Para la pensión de invalidez parcial, la pérdida de la capacidad

laboral debe de ser mayor al 50% y menor y a las dos terceras partes. Como se verá en el Capítulo IV, en el caso del SAR en México, la invalidez no la cubrió el nuevo sistema, se quedó en manos del IMSS, la cual, por medio de las contribuciones realizadas por el trabajador contrataría a una aseguradora para pagar la pensión correspondiente.

Es importante aclarar que aquellos trabajadores que no se encuentren trabajando durante el accidente o enfermedad tienen derecho a la pensión de invalidez siempre y cuando hayan contribuido al menos un año antes y existan las cotizaciones correspondientes a seis meses antes de la última cotización realizada. Al morir el afiliado, la pensión correspondiente pasa a la familia, ya sea hijos, cónyuge o padres.

La pensión de sobrevivencia que obtienen aquellos trabajadores que se encuentran cotizando en el momento del accidente o enfermedad equivale al 70% de su salario base en caso de invalidez total; y al 50% en caso de que sea parcial. Por otro lado, la pensión que obtiene un trabajador en caso de no haber estado cotizando equivale al 50% del salario base en caso de invalidez total y al 35% por invalidez parcial. Este caso también fue diferente al de México, es decir, las AFORES no cubren esta contingencia, se quedó más bien en las manos del IMSS.

El papel que juega el Estado dentro del sistema AFP no es tan amplio como lo era en el sistema antiguo. Básicamente se encarga del buen funcionamiento de los reglamentos estipulados para el sistema AFP y con otras funciones específicas:

1.- El Estado es el responsable de financiar las pensiones mínimas a las cuales tienen derecho todos los trabajadores afiliados que tengan los requerimientos necesarios.

2.- También es responsable de asegurarse que las AFP tengan la liquidez necesaria. En caso de que la rentabilidad mínima de una AFP no sea alcanzada, "...el Estado realiza la compensación faltante y procede a liquidar la Administradora" (Ferreiro, 2002: 54)

3.- Finalmente el Estado se compromete a pagar el 100% de las pensiones mínimas más un 75% adicional, junto con las rentas vitalicias, en caso de que quiebre una compañía de Seguros. En caso de que una Administradora quiebre, "...el Estado garantiza los siguientes conceptos: aportes adicionales en caso de invalidez o fallecimiento de un afiliado no pensionado, contribuciones, pensiones originadas por un primer dictamen y cuota moratoria." (Ferreiro, 2002: 55)

En cuanto a la obligación del Estado de proveer la pensión mínima, es posible aclarar que se refiere a la nueva solidaridad intra-generacional indirecta que se pone en práctica en el momento en el que el gobierno paga estas pensiones con recursos fiscales. Cuando el trabajador cuente con recursos insuficientes en su cuenta de capitalización individual, el monto provisto por el gobierno aliviará su situación económica. La solidaridad se establece ya que los impuestos cobrados por el Estado y pagados por la población (especialmente la de mayores recursos) son los que financian las pensiones mínimas.

Es importante aclarar que los fondos con los que el Estado pagaría a los contribuyentes, en caso de quiebra de una Administradora, también provendrían directamente de recursos fiscales, por lo tanto, el Estado debe de vigilar muy de cerca la liquidez de las AFP y las aseguradoras, a través de la Superintendencia, "...se hace necesario controlar el funcionamiento de los Fondos de Pensiones, para que dichas garantías se entreguen solo cuando los afiliados carezcan de medios para alcanzar la pensión mínima, o por razones de fuerza mayor y no por ineficiencia..." (Ferreiro, 2002: 55)

La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones es el organismo dedicado a vigilar la liquidez de las Administradoras, sus funciones abarcan las áreas

jurídica, financiera, actuarial y administrativa, “[a]l interior de Sistema, el Estado está representado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)...” (Ferreiro, 2002: 55)

Otro punto sumamente importante es el conjunto de regulaciones estipuladas en la ley para el trabajo de las Administradoras, básicamente el reglamento abarca tres áreas:

- 1.- Los procesos de inversión
- 2.- El funcionamiento de las Administradoras y las prestaciones permitidas
- 3.- La administración de las cuentas individuales en general

El Estado le permite a las AFP otorgar dos tipos de fondos de pensiones específicos, en general la diferencia recae sobre las formas de inversión de los fondos:

1.- En el primer caso, los fondos se invierten en instrumentos de ingreso fijo y acciones.

2.- En el segundo, los fondos solamente se pueden invertir en seguridades de ingreso fijo. Los únicos miembros que pueden elegir este tipo de fondo son aquellos que tienen alguna incapacidad ya declarada por la junta médica del Estado, aquéllos cercanos a retirarse y los pensionados con retiros ya fijos.

Independientemente del tipo de fondo en el que esté el trabajador, las inversiones están severamente reguladas. Existe un límite de inversión y los instrumentos en los cuales se puede invertir los fondos ya están fijados por el Estado. La ley permite el intercambio en mercados primarios o secundarios, sin embargo, éstos deben contar con ciertas características. Dentro de estas regulaciones también se especifica que el avalúo de las inversiones debe llevarse a cabo de acuerdo a los precios actuales del mercado, los cuales son estimados por la Superintendencia, “[t]his particular form of regulation has proven

effective as far as guaranteeing the safety of the funds is concerned, but it may have reduced risk-adjusted returns.” (Acuña, 2001: 8)

Ejemplos claros de los instrumentos, en los que, se puede invertir son títulos estatales del Banco Central de Chile, bonos de reconocimiento provisionales, depósitos a largo plazo, pagarés, letras hipotecarias, bonos y acciones, bonos de empresas públicas y privadas, etc.

Los riesgos que corren las inversiones realizadas por las AFP son calculados por la Comisión Clasificadora de Riesgo (CCR), el Banco Central de Chile y la Superintendencia. Existe una clara clasificación de riesgos dentro de los cuales las AFP pueden elegir, es decir, aquellos instrumentos con el tipo de riesgo que permitirán las instituciones anteriores.

Las regulaciones tan diversas tienen como fin la seguridad de los fondos de los trabajadores, el Estado debe proteger estos fondos fuertemente ya que son la base de la reforma que busca el crecimiento económico, y el ahorro. En el momento en el que la liquidez de los fondos desapareciera, el estado está obligado a cumplir con las obligaciones de las AFP perdiendo el objetivo de la reforma.

Existe, dentro del sistema AFP, una diferencia en las contribuciones de un trabajador del sector formal o informal. En primer lugar, la ley especifica la aportación obligatoria, que está dirigida a los trabajadores afiliados al nuevo sistema y que se encuentran laborando en el sector formal. En el caso de los trabajadores independientes (sector informal) las contribuciones son consideradas un derecho con el fin de acumular fondos. La ley también fija una tasa a la que se deben atener las contribuciones, “[l]a ley fija estos depósitos en una tasa del 10% de las remuneraciones y rentas imponibles mensuales, con un tope de 60 unidades de fomento.” (Ferreiro, 2002: 60) Con lo anterior, se amplía el sector contribuyente de la población, ya que, el ahorro interno y el capital



disponible para inversión, así como las posibilidades económicas de los futuros pensionados, no se limita al sector formal de la economía.

También existen las contribuciones voluntarias, las cuales consisten en la contribución independiente del trabajador afiliado (límite de 50 unidades de fomento) con el fin de aumentar sus fondos de vejez, "...se le otorga mayor liquidez a los recursos y se aumenta el beneficio tributario, junto con establecer una modalidad de acceso a los independientes al beneficio" (Ferreiro, 2002: 61) Es importante aclarar que estas contribuciones forman un excedente en la cuenta de capitalización individual. Debido a que no forma parte de la contribución obligatoria, el trabajador tiene el derecho de retirar el excedente en cualquier momento, sin necesidad de obtenerla en forma de pensión al retirarse. Sin embargo es posible dejar las contribuciones voluntarias con el fin de que formen parte de la pensión, lo que permite al trabajador pensionarse anticipadamente, "...estas cotizaciones pueden compensar periodos no cotizados, generados por desempleo u otras cosas." (Ferreiro, 2002: 61)

Existen también otras formas de depósito que son independientes de los tipos de cotización anteriores. En el caso del Depósito Convenido se aumenta también los fondos de pensión con la cooperación directa del empleador, "[l]os trabajadores pueden convenir con sus empleadores el depósito de valores destinados a su cuenta de capitalización individual..." (Ferreiro, 2002: 62) Este tipo de aportación no tiene límites en cuanto a cantidad y no está sujeta a impuestos. Es importante mencionar que el patrón participa voluntariamente en esta contribución, ya que en general el patrón está exento de la obligación de contribuir en el nuevo sistema.

La cuenta de ahorro voluntario funciona como una cuenta complementaria de la de capitalización individual. El trabajador puede voluntariamente realizar aportes con el fin de

contar con ahorros. Esta cuenta no funciona como una bancaria, ya que los retiros están sujetos a un máximo de cuatro anualmente. Otro aspecto importante, es que el trabajador independiente puede traspasar estos fondos a su cuenta de capitalización individual con el fin de cubrir cotizaciones faltantes. Al momento de pensionarse, tanto los trabajadores dependientes e independientes pueden hacer el traspaso de sus fondos, en su totalidad o parcialmente, de su cuenta de ahorro voluntario a su cuenta de capitalización individual. El objetivo de este tipo de cuenta es "...constituir una fuente de ahorro adicional para los afiliados" (Ferreiro, 2002: 62)

Finalmente, existe la cuenta de Ahorro de Indemnización. Tiene objetivos diferentes dependiendo del trabajador que la utilice, es decir, en el caso de que un trabajador dependiente haga uso de la CAI, la cuenta funcionará como un instrumento de indemnización diferente del tradicional. Por otro lado, la CAI funciona como "...un beneficio de indemnización en caso de interrupción de la relación laboral." (Ferreiro, 2002: 64) Esta última función solamente aplica para los trabajadores de casa particular.

Las CAI cuentan con una serie de beneficios. Cualquier trabajador tiene el derecho de abrir una cuenta de éste tipo, ya sea afiliado, no afiliado o perteneciente al viejo sistema. Los fondos son traspasables, y las cuentas son administradas por las AFP.

Como es posible observar el sistema AFP cuenta con una serie de características para su funcionamiento. No es posible olvidar el último aspecto de funcionamiento básico del nuevo sistema, éste se refiere a las modalidades de pensión. El trabajador con un paso hacia la jubilación tiene derecho de elegir entre tres formas diferentes de recibir su pensión:

1.- Retiro programado, en este caso los fondos se quedan en la cuenta del trabajador, de la cual se retira una mensualidad calculada por la AFP dependiendo de la cantidad de los fondos y el capital necesario para el trabajador, "[b]ajo esta modalidad es la AFP quien

administra los recursos y el afiliado quien asume el riesgo de sobrevida y el riesgo financiero...” (Ferreiro, 2002: 68)

2.- Renta Vitalicia, se refiere a que el trabajador puede contratar a una compañía de seguros para que pague una mensualidad de por vida y pensiones de sobrevivencia a los beneficiarios del trabajador. En este caso, los fondos de la cuenta de capitalización del trabajador se traspasan a la compañía de seguros quien garantiza asumir los riesgos financieros y de sobrevida del trabajador y su familia.

3.- Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida, se refiere a que el trabajador elige la contratación de una compañía de seguros que pague la mensualidad de por vida, pero comienza a hacerlo en un determinado momento posterior al retiro. Es decir, los fondos de la cuenta de capitalización financian una renta mensual hasta que inicie a pagar la aseguradora. El trabajador asumirá los riesgos financieros parcialmente, esto es, los correspondientes a los fondos de la cuenta de capitalización individual que pagarán su mensualidad por un corto tiempo. Como en el caso anterior, la compañía de seguros es la que corre el riesgo de sobrevida del afiliado y sus familiares.

Es posible suponer que la renta vitalicia suena mucho más atractiva que el retiro programado, ya que la compañía de seguros garantiza una mensualidad de por vida sin importar la cantidad de capital con la que cuenta el fondo del trabajador, por otro lado, en el retiro programado existe la posibilidad de que el trabajador viva más años de los ‘normales’ y sus fondos se agoten. Es importante aclarar que, en este caso, el Estado siempre proveerá con la pensión mínima, pero ésta no será tan cuantiosa como la suma de la pensión mínima y la mensualidad de la AFP.

## **Resultados del Sistema AFP**

Aparentemente, este sistema ha dado buenos resultados en Chile, aunque los estudios realizados para comprobar el efecto benéfico del sistema AFP en la economía chilena se han enfrentado a un obstáculo: junto con la reforma al sistema de pensiones también se aprobaron una serie de reformas para liberalizar la economía, lo cual puede impedir la facilidad de un estudio que solamente se enfoque en los beneficios de la reforma a la seguridad social.

Los estudios para comprobar el buen funcionamiento del sistema AFP dentro de la economía, básicamente consideran los siguientes aspectos: el impacto de la situación fiscal, de los ahorros totales y su composición, del desarrollo del mercado de capitales, del mercado laboral y de la eficiencia económica en general. En este caso, se mencionarán solamente el resultado de los cuatro primeros, ya que la eficiencia económica siguen en severo debate.

Primeramente, es necesario tomar en consideración el impacto fiscal de la reforma. Antes de que entrara en vigor la reforma, el Estado estaba financiando el antiguo sistema tomando recursos fiscales que podrían haberse aprovechado en otras políticas públicas. Así que, el inicio del sistema AFP tuvo un impacto favorable fuerte en el presupuesto nacional de Chile, sin embargo el costo de transición del nuevo sistema disminuyó los beneficios, “[f]rom a fiscal point of view the transition was rather expensive, representing almost 5% of the GDP in the peak year of 1983.” (Edwards, 2002: 10)

Por un lado, la transferencia de contribuyentes al nuevo sistema dejó al antiguo sin contribuciones que lo sostuvieran, lo cual redujo las posibilidades de aumento de gasto fiscal a largo plazo, aunque aumentó el déficit a corto, es decir, al largo plazo el gobierno disminuiría su gasto fiscal debido a que una gran parte de los trabajadores se encontrarían

financiados por su cuenta individual, pero a corto plazo el gobierno debería sostener a los trabajadores que se mantuvieron en el viejo sistema.

Por otro lado, el nuevo sistema al implementar el bono de reconocimiento a los empleados que se pasaran a las AFP, redujo el déficit del antiguo sistema. Lo anterior, no se podía comprobar inmediatamente después de la reforma ya que el déficit del Estado continuó igual debido a las pensiones que debía de pagar, pero posteriormente, este gasto empezó a reducirse. En el caso del bono de reconocimiento, el déficit llegó a números altísimos justo después del inicio del nuevo sistema, debido a la cantidad de pensionados; posteriormente los números empezaron a decaer considerablemente, “...the transitory pension system reached a maximum of 8.1% of the GDP in the year 1982, immediately following the reform, and then began to fall steadily. By, 1998 it represented 3.6% of the GDP.” (Acuña, 2001: 32)

En cuanto al ahorro, un estudio del Banco Mundial realizado por Rodrigo Acuña y Augusto Iglesias (2001), tomó una fórmula básica para calcular el verdadero efecto que tuvo la reforma en el ahorro:

$$\text{Ahorro Total} = \text{Ahorro voluntario por individuos} + \text{Ahorro del Sistema de Pensiones} + \text{Ahorro Corporativo} + \text{Ahorro Gubernamental} + \text{Ahorro Externo}$$

Se consideraron todas las variables anteriores y se descubrió que la reforma al sistema de pensiones causó efectos directos, más que nada, en el ahorro del sistema de pensiones y el gubernamental. Sin embargo, los efectos causados en el resto de los componentes anteriores son más que nada indirectos, es decir, el ahorro corporativo aumentó debido a que el empleador ya no debía aportar una contribución. El costo laboral descendió y aumentó la inversión. Es importante notar, que en el caso de México, la contribución patronal así como la gubernamental siguieron siendo efectivas dentro del

nuevo sistema, así que, la privatización realmente no fue tan plena como en el caso de Chile.

No es posible afirmar, contundentemente, que el ahorro total de Chile se vio beneficiado gracias al nuevo sistema, ya que, existen una serie de variables que interrumpieron el proceso como la crisis a la que se enfrentó este país a principios de los 80. Sin embargo, una serie de estudios realizados por el Banco Mundial y la OIT reflejan el hecho de que el ahorro total de Chile, en efecto, fue beneficiado por la reforma al sistema de pensiones, “[f]igures in Nacional Accounts show a strong growth in national saving in the years following pension reform in 1980. This increase is explained mainly by increases in government saving and in voluntary private saving.” (Acuña, 2001: 38)

El siguiente aspecto se refiere al impacto que tuvo la reforma en el mercado de capitales. Aparentemente, el sistema AFP benefició al mercado de capitales debido a que posterior a la reforma, las inversiones aumentaron. El aumento de inversión demandó la disponibilidad de instrumentos financieros, lo cual reactivó esta área económica, “...and because of improvements in the allocation of funds due to the professionalization and specialization of the market.” (Acuña, 2001: 38)

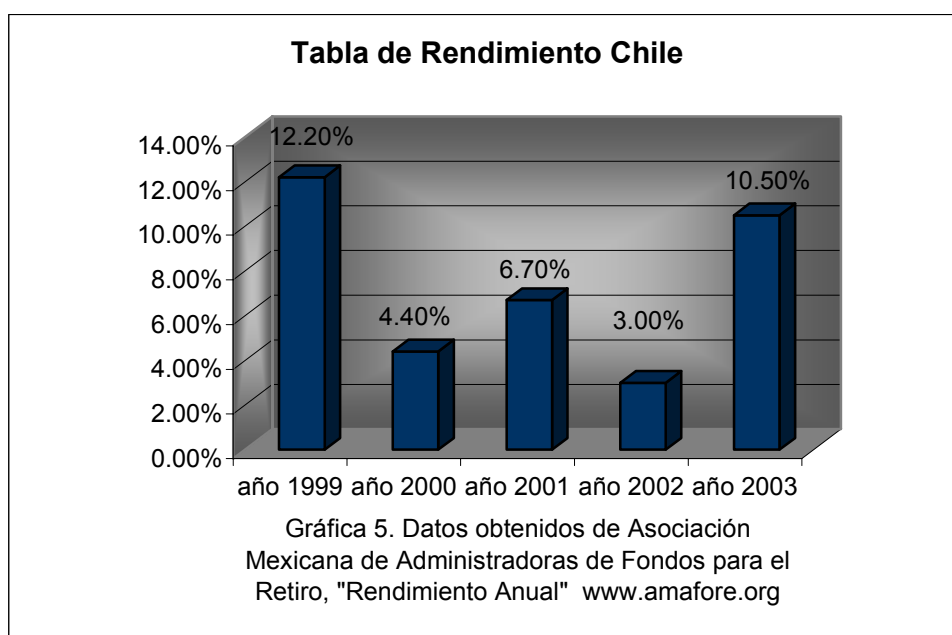
Es necesario notar que el futuro progreso del mercado de capitales depende de que las regulaciones impuestas por el Estado no limiten demasiado a las opciones de inversión de los fondos de pensiones. Es cierto que los instrumentos financieros en los que se invierte no deben de ser de mucho riesgo ya que amenazarían demasiado al bienestar económico del Estado, pero las regulaciones no deben ampliarse de forma que limiten el beneficio que deberían de crear los fondos de pensiones. Cabe destacar que el progreso también involucra la estabilidad macroeconómica del país.

Este caso no es diferente de los anteriores, junto con la reforma del sistema de pensiones vinieron una serie de reformas liberalizadoras, lo que, impide realmente saber a ciencia cierta si es el sistema AFP el que causó la mejora en el mercado de capitales, sin embargo, existen estudios que lo afirman, “Holzmann (1996) constructed a series of indicators to measure the development of financial market in Chile...He finds that all the indicators grew strongly after the crisis in the banking area in 1982-83 showing a high correlation with the expansion in the level of assets manager by the AFP’s.” (Acuña, 2001: 41)

En el caso del mercado laboral, el nuevo sistema también tuvo un impacto fuerte y benéfico en Chile, es importante aclarar que este impacto no solamente fue debido al nuevo sistema de pensiones. Se realizaron una serie de reformas laborales importantes en 1979 que tuvieron que ver en gran medida con el buen funcionamiento de este mercado.

En cuanto al mercado laboral, los estudios realizados dividen al mercado, es decir, toman en consideración el sector formal e informal, de los cuales, el último es importante debido a su tamaño. El resultado de los estudios presenta que el nuevo sistema tuvo ciertamente un impacto en este mercado, sin embargo el cambio en cuanto a salarios en el sector informal no fue tan significativo. El impacto más importante se dio en el ámbito del aumento total de salarios en el sector formal, lo cual se puede tomar como un buen indicador. Como se mencionó en el capítulo anterior, el gobierno debe realizar reformas con el fin de hacer más atractivo al sector formal que al informal, el aumento de salario en el sector formal, se presenta como un beneficio para este sector, disminuyendo el informal, “[w]hile during 1983-85 the open rate of unemployment averaged 17.3%,by 1993-95 it had declined to 5.8%. And all of this while real wages experienced rates of growth in excess of 5% per year.” (Edwards, 2002: 11)

Finalmente, el comportamiento de las AFP es un punto sumamente importante. A lo largo de los años, ha sufrido una serie de alzas y descensos. Sin embargo, para el año 2003, el rendimiento de las AFP tuvo una alza importante, de casi el triple del año anterior. Es posible suponer que el comportamiento de las AFP, es sumamente interdependiente del comportamiento económico chileno. Los años que se presentan en la gráfica 5, permiten observar que, independientemente de algunos descensos fuertes, en el 2000 y 2002, el rendimiento no ha llegado a números rojos.



Es notorio, como el sistema AFP ayudó a la economía Chilena. Fue un buen plan que, aunque no fue impuesto democráticamente, funcionó y sigue funcionando. Razón suficiente por la cual diversos países de América Latina siguieron el ejemplo de Chile adoptando el sistema con sus respectivas modificaciones. Incluso el Banco Mundial, es una de las instituciones que promueve fuertemente la reforma hacia un sistema privado como el chileno.



Es importante tomar en consideración que la privatización chilena, del sistema de pensiones, fue efectivamente total. Las contribuciones del estado, como del patrón fueron eliminadas, dejando al trabajador como único responsable de su ahorro para el futuro. La solidaridad inter-generacional fue sustituida por una intra-generacional. Sin embargo, como se verá en el siguiente capítulo, la solidaridad intra-generacional mexicana es mucho más demandante que la de Chile, debido a que las contribuciones del Estado y del patrón siguen siendo efectivas. Lo anterior, demuestra que en México, tanto el ideal igualitario como de justicia, fueron parámetros indispensables para la creación de la reforma.

México fue uno de los seguidores de esta reforma. En 1997 entra en vigor el SAR (Sistema de Ahorro para el Retiro), programa diseñado a partir del sistema AFP. Sigue existiendo el sistema antiguo de reparto, puesto que, de igual forma que en Chile, se dio la opción de quedarse en el viejo sistema o pasarse al nuevo, pero a partir de 1997 todos los trabajadores que ingresen al sistema deben obligatoriamente pertenecer al SAR.