

La legislación (D.L. 3500) estableció que las personas que en adelante se incorporaran al mercado laboral deberían afiliarse obligatoriamente al nuevo sistema. Los trabajadores antiguos podían optar por el sistema de reparto anterior o afiliarse al nuevo. De hecho, el traspaso masivo de afiliados hacia este último se debió básicamente a que al disminuir las cotizaciones aumentó el ingreso líquido de los trabajadores en más de 11% real. Esto no ha sucedido en otros países latinoamericanos, como Perú, Colombia y Argentina. En 1995 los trabajadores afiliados al nuevo sistema pagaban en total 20.1% de cotizaciones previsionales; en cambio, quienes permanecían en el antiguo cubrían de 25.8 a 30.9 por ciento de sus remuneraciones brutas.

Para facilitar el tránsito al nuevo sistema de pensiones se establecieron los bonos de reconocimiento. Éstos corresponden a una cantidad de dinero calculada según el monto y la duración de las cotizaciones en el sistema antiguo que va a incrementar el fondo de capitalización individual en el momento de la jubilación. El gobierno garantiza a los bonos un reajuste conforme al índice de precios al consumidor y un interés de 4% anual. Para administrar los recursos se crearon sociedades anónimas específicas —las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)— ligadas a los grandes grupos económicos nacionales. En 1981 el sistema arrancó con 12 AFP, cuyo número aumentó gradualmente.

Afiliación, cotizaciones y cobertura

Según la Superintendencia de AFP, en junio de 1995 había 5.152 millones de afiliados al nuevo sistema (integrados en 22 administradoras), que equivalían a 99.4% de la fuerza de trabajo (5.181 millones en total). Si se considera que unas 300 000 personas activas permanecían en el sistema antiguo, ello revela un problema de sobreregistro cuya magnitud es difícil de determinar. Es importante destacar que los cotizantes activos a esa fecha sólo llegaban a 2 934 578 personas, esto es, 43% de los afiliados no cotizaba. Cabe señalar que en 1970 los afiliados activos al sistema de reparto representaban 75.6% de la fuerza de trabajo, relación que en 1980 fue de 62.8%, a pesar de que el desempleo real era mucho más alto que en 1995, pues llegó a 15.7% de la fuerza de trabajo.

Después de 14 años, el sistema de capitalización individual no ha traído consigo una mayor cobertura de la población trabajadora. De hecho, se esperaba que esa capitalización alentara el cumplimiento de las cotizaciones, ya que una mínima evasión reduce los fondos previsionales y en el largo plazo conduce a una pensión más baja.

Del total de cotizantes activos en junio de 1995 (2 934 578), sólo 2.4% eran independientes. Dado que la proporción de estos últimos en la fuerza de trabajo es muy superior, los asalariados, es decir, los que están obligados a cotizar, son casi los únicos que participan en el sistema. El nuevo programa de pensiones no ha logrado atraer en forma relevante a los independientes, que pueden elegir otras opciones para invertir sus ahorros.

Los ingresos gravables declarados son muy inferiores a los reales. Así, aunque el trabajador estuviera interesado en efectuar imposiciones en su cuenta de capitalización individual, sigue existiendo una cuota importante de evasión que no es fácil

cuantificar. En febrero de 1995, el ingreso gravable promedio era de unos 460 dólares frente a un ingreso promedio por persona ocupada de más de 1 000 dólares mensuales.

LOS COSTOS DEL SISTEMA DE AFP

Los especialistas están de acuerdo en que la administración del sistema de capitalización individual es muy cara. En 1988 un economista señalaba: “Mi conclusión, al observar los balances de las AFP, es que el nuevo sistema es bastante más caro que el antiguo y mucho más caro que otros sistemas de reparto en el mundo que funcionan más eficientemente que lo que lo hacía el sistema antiguo en Chile. En efecto, por persona afiliada, ya sea activa o pasiva, en las cajas de previsión el costo resultaba alrededor de 40% más bajo que lo que resultaba en las AFP”.³

Una parte importante de este costo proviene de la dura competencia entre las AFP. De hecho, en septiembre de 1994 las administradoras contaban con 14 067 promotores y vendedores, más del doble que en 1992, lo que ha dado lugar a un alto porcentaje de cambios de una AFP a otra (25% anual). Desde luego el precio de esta competencia lo pagan los afiliados mediante las comisiones. De hecho, los gastos en “ventas” se estiman en 100 millones de dólares al año, cifra superior al total de remuneraciones del personal de las AFP que se estiman en 91 millones de dólares. Para disminuir los costos administrativos de los traslados, el gobierno envió al Congreso un proyecto de ley que premia a los que permanecen, disminuyéndoles las comisiones; además, sólo se permitirá un cambio al año, cuando en la actualidad pueden realizarse cada cuatro meses. Cabe destacar que entre los costos del nuevo sistema no se consideran los que corren por cuenta de las empresas, que deben llenar con frecuencia múltiples formularios y realizar los pagos en las AFP que han elegido sus trabajadores.

Sin considerar la contribución de 7% para salud, en el sistema de AFP los trabajadores deben aportar una cotización obligatoria de 10% para su pensión, además de contribuir con aproximadamente 3% para un seguro de invalidez y sobrevivencia, monto que incluye los costos de administración y las ganancias de las administradoras. De hecho, el costo del seguro fluctúa en torno a 1%, de manera que las AFP retienen 2/12 (16.7%) del 12% que entregan los trabajadores para sus pensiones de vejez. Conviene señalar que los costos de administración del antiguo sistema de reparto (en 1979) equivalían a poco menos de 5% del total de ingresos por aportes.⁴

El cálculo de 16.7% de costo no incluye las comisiones fijas, ya que la mayoría de las AFP las han suprimido, pero cuando las hay afectan proporcionalmente más a los cotizantes de menores ingresos. En la administradora con el mayor número de afiliados, la comisión fija en agosto de 1995 era de 195 pesos, suma

3. J. P. Arellano, “Una mirada crítica a la reforma previsional de 1981”, en S. Baeza y R. Manubens, *Sistema privado de pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988.

4. M. Marcel y A. Arenas, *Reformas a la seguridad social en Chile*, BID, Washington, 1991.

que equivalía a 3% de la cotización neta para pensión por vejez que realizaban los asalariados que ganaban el sueldo mínimo legal. En este caso el costo previsional superaba 20 % del total de los aportes.

LA RENTABILIDAD DEL FONDO Y DE LAS CUENTAS DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

La rentabilidad del fondo de pensiones fue extraordinariamente alta en los 14 años de funcionamiento del sistema, pues llegó a un promedio superior a 13% real (véase el cuadro 1). Sin embargo, en 1995 pasó a ser negativa (cayó 2.5 %) debido a la baja de las acciones, en particular las del sector eléctrico en las que estaban invertidos importantes recursos de las AFP.

C U A D R O 1

RENTABILIDAD ANUAL DEL FONDO DE PENSIONES, 1981-1995 (PORCENTAJES)

1981 ^a	12.9
1982	28.5
1983	21.2
1984	3.6
1985	13.4
1986	12.3
1987	5.4
1988	6.5
1989	6.9
1990	15.6
1991	17.8
1992	4.0
1993	16.7
1994	17.8
1995	-2.5
Promedio	12.0

a. Período julio-diciembre.

Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Las altas tasas de rentabilidad real de los primeros años se asociaron a factores circunstanciales, como la crisis de comienzos de los ochenta o la fuerte alza del precio de las acciones a partir de 1990.

Incluso los economistas que defienden el sistema admiten que en el largo plazo la rentabilidad real no debería sobrepasar 6% anual. Cheyre estima 5%.⁵ En cambio, el titular del gremio de las AFP sostuvo recientemente: "En una economía chilena funcionando bien, podríamos postular a rentabilidades por sobre 10%. Y aunque muchos dicen que eso es insostenible en el largo plazo, lo ha sido por 14 años y puede serlo por seis más."⁶

Al respecto es revelador que a los Bonos de Reconocimiento se les haya asegurado una rentabilidad de sólo 4%. Además, las tasas de interés implícitas en la contratación de rentas vita-

licias por parte de los pensionados de las AFP se sitúan en torno a 4.9% real.

Hay quien considera razonable una rentabilidad de largo plazo de 3% real para el caso chileno. De hecho, la experiencia de los grandes países financieros obliga a ser cautelosos: en Estados Unidos los bonos gubernamentales de largo plazo tuvieron una rentabilidad real de sólo 1.36% de 1926 a 1987; en el mismo período, en Suiza, ese tipo de bonos tuvo un rendimiento de sólo 2.1 por ciento.

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

Además, en Chile el alza de las acciones a comienzos de los noventa obedeció en parte a las compras de las mismas AFP; cuando deben vender más de lo que compran —para poder pagar las pensiones— presionan a la baja el precio de las acciones.

En el muy largo plazo y para grandes volúmenes, y esto es lo que cuenta en el caso de las pensiones, la rentabilidad de las acciones tiende a coincidir con la de los instrumentos de renta fija porque ambos tipos de instrumentos financieros dependen de la misma economía real y no pueden apartarse por largo tiempo de ella. De manera que, siempre en el muy largo plazo, la rentabilidad real de los fondos de pensiones no podrá superar, en promedio, el crecimiento de la productividad del trabajo. De hecho, es insostenible, ética y políticamente, un proceso de desarrollo en que la rentabilidad del capital siempre supere a la del trabajo.

Aparentemente un crecimiento de la productividad del trabajo de 4% real es a lo más que puede aspirar la economía chilena en los próximos decenios.

Las rentabilidades obtenidas hasta ahora por el sistema de AFP no podrán repetirse en el futuro, porque se deben invertir enormes y crecientes sumas que difícilmente encuentran espacios para obtener buenos rendimientos. Téngase en cuenta que, a julio de 1995, los activos de los fondos de pensiones llegaban a 25 997 millones de dólares, equivalentes a más de 40% del producto geográfico bruto (PGB). Se estima que hacia el año 2 000 los fondos representarán 80% de dicho indicador.

La diversificación y ampliación del mercado de capitales ofrece mayores posibilidades para invertir. Desde 1986 se permite la colocación de los fondos en acciones de empresas, y en mayo de 1995 se autorizó a las AFP a aumentar de 30 a 37 el porcentaje de los fondos que pueden invertirse de esa manera.

La fluctuación del precio de las acciones crea un problema de inseguridad para los trabajadores que van a pensionarse. Si alguno lo hace en un momento en que la bolsa está en baja, podría perder una parte importante de su pensión para el resto de su vida. Por ejemplo, si la inversión en acciones representa 30% del fondo y las acciones caen 40% en un año determinado, el que se jubile en ese año perderá 12% de su pensión.

Es necesario considerar también que la rentabilidad de los fondos de pensiones es mayor que la de las cuentas de capitalizaciones individuales. Esta última se calcula descontando los costos de las comisiones y del seguro de invalidez y sobrevivien-

5. H. Cheyre, *La previsión social en Chile ayer y hoy*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1991.

6. *Gestión*, Santiago, enero de 1996.

cia. Con todo, los costos influyen más en el corto plazo que en el mediano y largo (véase el cuadro 2), ya que actualmente no se cobran comisiones por mantener el saldo. En los últimos tres años que terminaron en abril de 1995, cuando la economía chilena creció a tasas superiores a 6% anual, la rentabilidad real de las cuentas de capitalización individual no alcanzó 7% (para un ingreso gravable equivalente al mínimo legal).

C U A D R O 2

RENTABILIDAD REAL DE LOS FONDOS DE PENSIONES Y DE LAS RENTAS INDIVIDUALES¹

Períodos	Fondo	Cuenta de capitalización individual ¹
Mayo de 1994-abril de 1995 (12 meses)	6.12	3.71
Mayo de 1992-abril de 1995 (36 meses)	8.21	6.97

1. Para un ingreso gravable de 52.150 pesos, equivalente al ingreso mínimo legal. Fuente: Superintendencia de AFP.

Por último, conviene señalar que en el largo plazo la rentabilidad de las AFP tiende a ser muy semejante, lo que plantea una interrogante más respecto a este sistema tan competitivo. De hecho, al cabo de 14 años de funcionamiento del sistema, la AFP menos rentable alcanzó 12.8% y la más rentable 14%. Si al cabo de 40 años la rentabilidad real promedio se acercara a 4%, las diferencias entre las AFP tenderían a ser mínimas. En fin, como dato interesante cabe destacar que la administradora que cuenta con el mayor número de afiliados es la que ha tenido la rentabilidad más baja.

LA FUNCIÓN ESTATAL

Los altos costos de la transición del sistema de reparto al de capitalización individual los ha asumido el Estado. Éste ha tenido que financiar las pensiones del antiguo sistema, en el que quedan muy pocos afiliados activos, así como los Bonos de Reconocimiento de los adscritos al sistema de capitalización, conforme se han ido jubilando. Asimismo, debe entregar de golpe cuantiosas sumas, que en el antiguo sistema se habrían desembolsado paulatinamente durante muchos años. Se calcula que el costo total de los Bonos de Reconocimiento podría ascender a 15 000 millones de dólares, cerca de un tercio del PGB chileno.

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

El Estado ha debido afrontar un importante incremento del

déficit previsional, que históricamente fue de 1 a 3 por ciento del PGB pero que en 1991 llegó a 6.6%. Sin embargo, una parte importante de aquél proviene de los aportes a los uniformados y a los indigentes, por lo que el déficit ligado al nuevo sistema de pensiones sería de unos 1 800 millones de dólares anuales, 3.5% del PGB. Así, una buena parte del fondo de pensiones se ha constituido, indirectamente, gracias a los aportes públicos. Empero, el Estado ha cubierto una parte importante del déficit emitiendo instrumentos financieros que han sido comprados por los fondos de pensiones (véase el cuadro 3).

Una disposición muy importante del Estado ha sido el establecimiento de normas de supervisión para garantizar el manejo prudente de los fondos. La Superintendencia de AFP establece resguardos especiales para minimizar los riesgos de las inversiones de los fondos en el exterior (que hasta ahora han sido muy limitadas).

C U A D R O 3

INVERSIONES DE LOS FONDOS DE PENSIONES A JULIO DE 1995 (COMPOSICIÓN PORCENTUAL)

Instrumentos estatales	39.3
Acciones de empresas	30.9
Letras hipotecarias	14.9
Bonos de empresas	5.7
Depósitos a plazo	5.1
Otros	4.1

Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Se ha criticado que el Estado no contribuya en forma directa a los fondos de pensiones, lo que resultaría contradictorio con los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Con todo, al hacerse cargo de las pensiones asistenciales y contribuir al financiamiento de las pensiones mínimas, sus aportes están mejor focalizados en el nuevo sistema que en el anterior. Si lo que se pretende es beneficiar de manera prioritaria a los más pobres, parece conveniente que no haya aportes para financiar a los sectores medios y altos.

EL PAPEL DE LOS EMPRESARIOS

Todos los recursos que van al fondo de pensiones se descuentan de las remuneraciones brutas de los trabajadores, de manera que no hay un aporte directo de los empleadores. Ello no concuerda con los convenios de la OIT que establecen el financiamiento tripartito de la seguridad social. Sin embargo, al emprenderse el nuevo sistema, se aumentó el sueldo bruto de los trabajadores a fin de que su ingreso líquido no se alterara.

El papel central de los empresarios se refiere al control de las AFP y de sus Fondos. En 1981 las administradoras fueron creadas por los grandes grupos económicos nacionales. En 1986 tres consorcios financieros estadounidenses adquirieron la mayoría



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

de las acciones de tres grandes AFP, con lo que obtuvieron el control de más de 60% de los fondos previsionales chilenos.

La administración de los fondos de pensiones es un buen negocio en cuanto se superan los costos de la puesta en marcha. En el primer semestre de 1995 las AFP obtuvieron ganancias por 46 millones de dólares, con una utilidad media de 14% por arriba del patrimonio. Todo ello, a pesar de los altos costos de la administración y de la "fuerza de venta".

Lo más importante para los grandes grupos económicos es su intervención en la dirección de las empresas en las que los fondos poseen acciones. Aunque se ha prohibido a las AFP participar en la gestión misma de las empresas, pueden intervenir en la elección de los directores en las juntas de accionistas, lo que les otorga un enorme poder económico. Además, existe un alto grado de concentración en el sistema. A mediados de 1995 había 18 AFP, de las cuales sólo tres concentraban 68.7% de los afiliados, 54.1% de los fondos de pensiones y 74.6% de las utilidades.

Gracias a esas cuantiosas utilidades las grandes AFP chilenas han podido emprender negocios en otros países latinoamericanos. Es así como la mayor de todas tiene inversiones en Argentina, Colombia, Ecuador y Perú, además de proyectos avanzados para participar en los sistemas de pensiones de Bolivia, El Salvador y Guatemala.

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

EL PAPEL DE LOS TRABAJADORES

En un entorno donde los grandes grupos económicos controlan más de 25 000 millones de dólares, los trabajadores y sus organizaciones desempeñan un papel marginal. Cuando en 1981 se estableció el nuevo sistema, todas las organizaciones sindicales chilenas se opusieron enérgicamente. Sin

embargo, con el correr de los años y frente al hecho de que la mayoría de los trabajadores se afiliaba a las AFP por obligación, en el caso de los nuevos, o "forzados" por la posibilidad de obtener un mayor ingreso líquido, fueron replanteando sus críticas. A fines de 1988, en vísperas del retorno a la democracia, las organizaciones sindicales ya no se proponían como un objetivo posible el regreso al antiguo sistema de reparto, sino quitar a los grandes grupos económicos el control absoluto sobre las administradoras. Se planteaba, como mínimo, que los directorios de las AFP estuvieran constituidos en 50% por representantes de los contribuyentes.

Los partidos políticos que constituyeron la concertación democrática que asumió el gobierno en marzo de 1990 habían propuesto importantes cambios al sistema, como el "derecho a la participación determinante de los afiliados a las AFP en la administración de sus ahorros".⁷ Empero, después de seis años prácticamente no se han registrado avances en esa dirección. Además, dada la dispersión de los trabajadores en diversas administradoras es muy difícil establecer mecanismos adecuados de representación. Si todos los miembros de una empresa se adhieran a la misma AFP por decisión mayoritaria sería menos complicado elegir a quien los representara en los directorios. Si ello ocurriera, se compensaría en parte el excesivo individualismo del actual sistema y las organizaciones sindicales tendrían una mayor cuota de poder.

Para atemperar su concentración, la Superintendencia de AFP promovió la creación de estas entidades en particular entre las organizaciones laborales. Cabe destacar que desde que se inició el sistema, el Colegio de Profesores instrumentó la AFP Magister, que en junio de 1995 contaba con 63 114 afiliados (1.2% del total) y administraba fondos por 432 millones de dólares (1.7% del total). En 1988 se creó la AFP Futuro, dependiente de los sindicatos de la banca privada, que en junio de 1995 tenía 7 381 afiliados (0.14% del total) y administraba fondos por 124 millones de dólares (0.5% del total). En 1994 inició sus ope-

7. Jaime Ruiz-Tagle, *La seguridad social en Chile: realidad actual y propuestas alternativas*. PET, Santiago, 1988.

raciones la AFP Aporta, dependiente del Sindicato del Banco del Estado, que a mediados de 1995 contaba con 15 169 afiliados (0.29% del total) y administraba fondos por 170 millones de dólares (0.7% del total). En 1994, asimismo, nació la AFP Fomenta, ligada a los sindicatos de trabajadores telefónicos, que a junio de 1995 tenía 8 996 afiliados (0.17% del total) y fondos por 258 millones de dólares (1% del total). Otras administradoras que se iniciaron ligadas a organizaciones laborales se han transferido a otros dueños o han fracasado.

Las administradoras vinculadas a los trabajadores permiten captar una parte de las ganancias del sistema, beneficiando así a las organizaciones laborales. Sin embargo, esas AFP absorben en conjunto sólo 1.8% de los cotizantes y controlan apenas 3.9% del total de los fondos. Además, tienen dificultades para enfrentar la dura competencia de las grandes AFP, que tienen una "fuerza de venta" y una disponibilidad de recursos mucho mayor, lo que les permite captar más afiliados y obtener economías de escala.

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

EL MONTO DE LAS PENSIONES FUTURAS

En el sistema de AFP el monto de la pensión de vejez de un trabajador depende de diversas variables:⁸ a) cuantía y evolución de la remuneración declarada; b) monto y evolución de la tasa de rentabilidad del fondo de pensiones respectivo; c) duración de la vida laboral; d) densidad de las cotizaciones; e) monto de las comisiones cobradas por la AFP; f) modalidad de retiro; g) duración esperada del período de pasividad (según edad de retiro y sexo), y h) beneficiarios potenciales y expectativa de vida (o su edad, si son hijos).

Después de 14 años no existe información completa sobre todas estas variables. Sin embargo, se sabe que la situación de las mujeres será peor que la de los hombres debido a que aquéllas tienen más lagunas previsionales; se jubilan antes (a los 60 años), tienen una mayor esperanza de vida y sus remuneraciones gravables son 25% más bajas que las de los hombres.

Es aún reducido el número de pensiones entregadas por el nuevo sistema de AFP, por lo que no es posible realizar un adecuado análisis comparativo con el antiguo sistema de reparto. Además, aquéllas están todavía muy influidas por los Bonos de Reconocimiento y por el hecho de que las personas que se acogen a la jubilación son sobre todo las que tienen expectativas de obtener una pensión conveniente (lo que implica un sesgo).

Teniendo en cuenta estas limitaciones, se presentan algunos elementos de comparación.⁹ El cuadro 4 muestra que las pensiones por vejez entregadas hasta el momento por el sistema de

8. Doris Elter. *El sistema previsional chileno de capitalización individual y administración privada*. Universidad ARCIS, Santiago, 1995.

9. *Ibid.*

AFP son muy bajas: 54 711 pesos (de junio de 1993) en promedio, equivalentes a unos 140 dólares mensuales, aunque superiores 43% a las del sistema de reparto. Sin embargo, la tasa de sustitución del sistema de AFP es, en promedio, más baja, pues sólo llega a 38.7%, frente a 42.7% del sistema de reparto.

C U A D R O 4

COMPARACIÓN ENTRE LAS PENSIONES DE VEJEZ DE AMBOS SISTEMAS (JUNIO DE 1993)

	Sistema de capitalización	Sistema de reparto
Miles	39.2	299.4
Monto promedio	54 711.0	38 303.0
Tasa de sustitución ¹	38.7	42.7

1. La tasa de sustitución se calcula como el monto de las pensiones promedio expresado como porcentaje de las remuneraciones promedio.

Fuente: Elaboración de D. Elter con base en estadísticas de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Seguridad Social.

Esta comparación es sólo parcialmente válida, por las razones mencionadas, y además porque las cotizaciones del sistema de reparto corresponden a un porcentaje mayor del sueldo gravable y los reajustes o aumentos de pensiones en el sistema antiguo se establecen por ley. Esto último conduce a un tema muy importante. En el sistema de capitalización individual las pensiones se fijan al momento de la jubilación y ya no varían nunca más en términos reales. Los jubilados no podrán beneficiarse del progreso económico del país en el futuro, lo cual afectará especialmente a las mujeres que tienen una esperanza de vida mayor (a los 60 años se estiman 24.32 años adicionales). Dicho en otras palabras, con este sistema se producirá una separación creciente entre los ingresos de los trabajadores activos—cuyos salarios reales aumentarán conforme al progreso del país—y las pensiones de los pasivos, que se quedarán estancadas.

CONCLUSIÓN PRELIMINAR

El nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización individual sólo podrá ser juzgado plenamente cuando esté maduro, es decir, al cabo de unos 40 años de su puesta en marcha. Por lo tanto, hasta el momento sólo son posibles análisis parciales y preliminares de su funcionamiento.

Es evidente que los defectos burocráticos en la administración del antiguo sistema de reparto y el deterioro del valor real de las pensiones influyeron para desprestigiarlo y facilitar la puesta en marcha del sistema de AFP. Además, el sistema de reparto era en cierta medida inequitativo, pues no consideraba la totalidad de los aportes, sino que fijaba las pensiones según las remuneraciones gravables de los últimos cinco años, lo que facilitaba la evasión previsional durante largos períodos. Empeoro, esto sucedía sólo en los casos de los trabajadores que podían



Después de 14 años no existe información completa. Sin embargo, se sabe que la situación de las mujeres será peor que la de los hombres debido a que aquéllas tienen más lagunas previsionales; se jubilan antes (a los 60 años), tienen una mayor esperanza de vida y sus remuneraciones gravables son 25% más bajas que las de los hombres

llegar a un acuerdo con los empleadores. Aunque ello no formaba parte esencial del sistema de reparto, hacía aparecer como más justo un sistema de capitalización que premia con una mejor pensión a los que cotizan regularmente y penaliza una más baja a quienes evaden las cotizaciones.

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

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

Se dice que el sistema de capitalización individual ha sido muy exitoso porque ha aportado cuantiosos recursos al mercado de capitales, lo que contribuiría al desarrollo nacional. Se señala, por ejemplo, que una parte importante de las viviendas que se construyen se financian con letras hipotecarias, en las cuales las AFP invierten fondos. Sin desconocer el aporte de los ahorros previsionales al desarrollo, es necesario tener en cuenta que el fondo de pensiones tiene su contraparte en el gran déficit previsional que el fisco ha debido asumir. Dicho en otros términos, las cotizaciones previsionales son las mismas (o menores) y la diferencia fundamental estriba en que antes esos recursos los manejaba el Estado y ahora lo hacen fundamentalmente los empresarios privados. Los grandes grupos económicos han adquirido enormes y crecientes fuentes de poder.

En lo que respecta a las pensiones que otorga el nuevo sistema –lo que constituye el aspecto central, desde el punto de vista de la seguridad social– aún no se cuenta con la información suficiente para emitir un juicio comparativo bien fundado. Las pensiones entregadas hasta el momento son muy pocas, están afectadas por los Bonos de Reconocimiento y por las altas ta-

sas de rentabilidad de los primeros años e incluyen un sesgo en cuanto que representan proporcionalmente más a las personas que se han jubilado porque pueden obtener una pensión relativamente buena. Con todo, lo más relevante es que las nuevas pensiones se fijan, en términos reales, para toda la vida de los jubilados; éstos ya no pueden beneficiarse del progreso socioeconómico del país y sus ingresos se irán quedando cada vez más atrás con respecto a los de los trabajadores activos. Además, no deja de ser preocupante que la tasa de sustitución global sea más baja en el sistema de capitalización individual que en el de reparto.

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

Las organizaciones sindicales chilenas – de muy diversas orientaciones ideológicas – están conscientes de que el retorno masivo al antiguo sistema es muy difícil, al menos en el corto plazo, por diversas razones: porque el Estado debería aportar abundantes recursos, que en la actualidad se destinan de manera prioritaria a satisfacer las necesidades de los sectores más pobres; porque los mismos trabajadores que están actualmente afiliados al sistema de AFP deberían hacer considerables aportes retroactivos, lo que sería muy difícil de lograr (recuérdese que los descuentos previsionales en el sistema de reparto son mayores), y porque los miles de trabajadores del sistema de AFP presentarían resistencias, ya que se cuestionaría su fuente de trabajo. Por eso diversas organizaciones laborales han optado por ocupar los espacios disponibles, creando sus propias AFP pero sin abandonar su espíritu crítico frente al sistema, como lo han hecho –por lo demás– en lo que concierne a toda la legislación laboral procedente de la dictadura. 