

EL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO DURANTE LOS DIEZ ÚLTIMOS AÑOS

Hermann Von Gersdorff*

EXTRACTO

El artículo trata acerca de dos elementos de la historia del sistema de pensiones chileno. Una parte es fundamentalmente descriptiva, en la que se presentan las características del funcionamiento y la situación del antiguo sistema de pensiones y su reemplazo por un sistema de provisiones de capitalización individual. La descripción del funcionamiento y la evolución del nuevo sistema previsional completa la parte descriptiva.

La segunda parte del artículo analiza las razones que se dieron para utilizar la obvia necesidad de una reforma previsional, para cambiar drásticamente de un sistema de reparto a un sistema previsional de capitalización individual. Esta parte argumenta que la razón básica y valedera para la reforma previsional efectuada está dada por el cambio en la estructura de incentivos que rigen al sistema y no por razones redistributivas o financieras.

ABSTRACT

The paper considers two different elements of the recent history of the Chilean pension funds system. One part is basically of descriptive nature. It diagnoses the state of the old pension funds and describes the characteristics of the new one, by also examining its operation during the first few years of its existence.

The second part of the paper analysis the reason given to justify the radical change of the old system, were benefits were unrelated to individual contributions, towards a system of individual capitalization. The analyses shows that the change in the structure of incentives ruling the pension funds system has been the main reason for the reform so performed and not other distributional or financial arguments.

*El autor es profesor e investigador del Departamento de Economía.

El autor agradece a G. Wagner quien le facilitara su trabajo "Estudio de la reforma previsional" por las ideas e informaciones de él obtenidas.

EL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO DURANTE LOS DIEZ ULTIMOS AÑOS

Hermann Von Gerstorff

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Los orígenes del antiguo sistema previsional chileno se remontan a las Leyes Sociales de los años 20. Es en aquella década que se forman la mayoría de las instituciones previsionales existentes en 1980. En 1924 se creó la Caja del Seguro Obrero que más tarde pasaría a ser el Servicio de Seguro Social (S.S.S.); esta caja se crea exclusivamente para los trabajadores manuales, lo que muestra que el antiguo sistema previsional funcionó desde sus comienzos asignándole una clientela específica y en forma exclusiva a cada caja.

La Caja Nacional de Empleados Públicos (CANAEMPU), creada en 1925, tiene sus orígenes en la Caja de Ahorro de Empleados Públicos, fundada en 1858. La antigua Caja de Ahorros estaba basada en un sistema de capitalización individual, pero al crearse CANAEMPU se cambia el sistema a un régimen de reparto. CANAEMPU además incluye a los periodistas.

En 1925, nace la Caja de Empleados Particulares (EMPART) y se autoriza a las empresas a formar cajas previsionales para sus propios trabajadores. Para formar estas cajas previsionales se requiere de un capital mínimo y éstas deben ser independientes del giro de la empresa misma. EMPART y las cajas correspondientes a empresas se basaron inicialmente en un régimen de capitalización individual.

En 1932 se prohíbe la creación de nuevas cajas. La mayoría de las 35 cajas que existían en esa fecha implantaron un sistema de capitalización parcial, un régimen de capitalización individual para las pensiones y un régimen de reparto para los demás beneficios, tales como atención médica. La competencia entre los diferentes beneficios por los ingresos del sistema previsional lleva a que con el tiempo se pierda el nexo que existe entre las cotizaciones del afiliado y la pensión a recibir, esto, conjuntamente con una caída de

los ingresos per cápita provenientes del producto de inversiones en el transcurso de los últimos 30 años, hace que el antiguo sistema previsional pase de hecho a convertirse en un régimen de reparto.

La cobertura del sistema previsional, medida en términos del número de afiliados al sistema con respecto al total de la fuerza de trabajo, muestra un crecimiento inicial que se estabiliza en un 62 por ciento de la fuerza de trabajo hasta el año 1952.¹ De esa fecha en adelante, la cobertura nuevamente crece y sigue aumentando, llegando a un 85 por ciento de la fuerza de trabajo en 1970. Este porcentaje resulta el máximo, porque durante su última década de existencia el antiguo sistema previsional disminuye en forma creciente su cobertura.

No solamente crece el número de afiliados al antiguo sistema previsional, sino que también los beneficios otorgados por éste. Por ejemplo, el SSS se creó con el fin de proporcionar atención médica, subsidios por enfermedad, pensiones de vejez e invalidez, indemnizaciones por accidentes del trabajo y una cuota mortuoria. En 1938 se agrega la atención médica preventiva, en 1953 nace el pago de asignación familiar y el subsidio de cesantía. En 1968 se crea el régimen actual de protección frente a los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. EMPART, inicialmente, sólo administra los fondos de retiro de los empleados particulares, se trataba únicamente de un ahorro forzoso que los empleados depositarían para cuando pasaran a retiro. En 1937 se otorgan asignaciones familiares y subsidios de cesantía; al año siguiente, medicina preventiva y subsidios por enfermedad. En 1952 se reemplaza el sistema original de fondos de retiro por un sistema de pensiones de vejez, invalidez, sobrevivientes y jubilación por años de servicio.

Junto con los beneficios a través de los años, la magnitud del gasto previsional crece en forma permanente, tanto en términos absolutos como en términos relativos a algunas variables macroeconómicas. El gasto del sistema previsional antiguo alcanza, en 1971, un máximo del 21,4 por ciento del ingreso nacional, para luego alcanzar magnitudes relativas menores durante el resto de su existencia.²

Para financiar el crecimiento del gasto previsional, la cotización del afiliado, como porcentaje de la remuneración imponible que al iniciarse el sistema, pese a diferir entre las cajas, fue baja, crece en forma importante. Por ejemplo, EMPART nace con una cotización total del 10 por ciento y llega a una cotización de 64,7 por ciento de la remuneración imponible en 1974.³

¹G. Wagner: "Estudio de la reforma previsional", mayo de 1983.

²Superintendencia de Seguridad Social: Costo de la seguridad social chilena, 1980.

³G. Wagner: "Estudio de la reforma previsional", p. 106.

Conjuntamente con el aumento en la tasa legal de cotización, ha sido necesario ir incrementando el aporte fiscal por afiliado para asegurar el financiamiento del sistema, aunque hay que señalar que la distribución del aporte entre las cajas fue muy disparaja.

2. EL ANTIGUO SISTEMA PREVISIONAL DURANTE 1974 a 1980

Después de haber ido variando a lo largo de sus años de existencia nos encontramos en 1974 con un sistema previsional que cubre a todos los trabajadores dependientes y a un grupo muy reducido de trabajadores independientes. Esta cobertura universal, es lograda por el sistema a través de su carácter obligatorio para los trabajadores dependientes. La obligatoriedad del sistema asegura a los actuales imponentes que ellos podrán, a su vez, percibir beneficios financiados por los futuros imponentes. La necesidad de tener un sistema previsional obligatorio para asegurar el financiamiento de los beneficios del sistema es característico de un sistema previsional de reparto en el cual los ingresos por concepto de inversiones son mínimos. El sistema previsional chileno es un régimen de reparto, ya que, pese a que existe cierta relación entre la remuneración y la pensión a recibir, las pensiones se determinaban en base a las cotizaciones de los últimos cinco años: no hay una relación entre el total de cotizaciones efectuadas y los beneficios a percibir. El carácter de reparto del sistema previsional chileno es más evidente para todos aquellos beneficios que no son pensiones; para los beneficios como asignación familiar o servicios médicos, no existía ninguna relación con la remuneración y las cotizaciones efectuadas.

El sistema previsional estaba organizado de manera que tanto la entrega de beneficios como la captación de los aportes se cobijaban en un esquema centralizado único en que cada caja de previsión era una empresa pública. La distribución de los afiliados entre las diferentes cajas estaba predeterminada y los trabajadores dependientes de un sector, gremio o empresa, debían necesariamente pertenecer a la caja correspondiente. Los distintos grupos, estamentos, gremios y sectores de la actividad productiva disponían de entes previsionales específicos, la posibilidad de movilidad era mínima y estaba condicionada a ciertos cambios de actividad del afiliado.

En conjunto, el número de instituciones previsionales era 85, pero sólo tres de ellas CANAEMPU, EMPART y SSS agrupan alrededor del 90 por ciento de los imponentes del sistema.⁴ Estas 35 cajas de previsión no ofrecían el mismo servicio previsional a todos los afiliados, existía un sinnúmero de condiciones especiales para diferentes grupos, en total llegaron a existir 200 regímenes previsionales distintos.

⁴Superintendencia de Seguridad Social: Estadísticas 1980, cuadro 1.

Los beneficios del antiguo sistema previsional proporcionados a través de las diferentes cajas eran en general: pensiones de vejez, pensiones por años de servicio o antigüedad, pensiones de invalidez, pensiones de viudez y orfandad o sobrevivencia, indemnizaciones, subsidios de cesantía y enfermedad, asignaciones familiares, préstamos hipotecarios, medicina preventiva y curativa y algunos más. Todos estos beneficios en niveles y proporciones que variaban de caja en caja.

Para presentar la importancia de cada uno de los beneficios dentro del sistema previsional, como un todo, se puede utilizar el porcentaje de los egresos del sistema destinados, en promedio, durante los años 1974—1980 a cada uno de los beneficios del total de egresos corrientes.⁵

Beneficio	X (1974—1980) porcentajes
Pensiones de jubilación	34,9
Pensiones de sobrevivencia	9,5
Pensiones de accidentes del trabajo	0,4
Asignación familiar	17,6
Subsidio de enfermedad	1,8
Subsidio de accidentes del trabajo	0,3
Subsidio de cesantía	1,6
Indemnizaciones de desahucios	5,0
Cuotas mortuorias y seguro de vida	0,3
Bonificaciones por permanencia en actividad	0,3
Asistencia médica general	15,3
Asistencia médica por accidentes del trabajo	0,9
Beneficios y gastos varios	4,9
Gastos de administración	7,2

Estas cifras nos muestran que pese a la diversidad de gastos efectuados por el sistema previsional, el pago de pensiones es lejos el ítem más importante, correspondiéndole algo menos que la mitad del total de egresos.

El sistema previsional chileno obtuvo un excedente neto durante todos los años entre 1974 y 1980. Este excedente, en promedio, fue equivalente al 19,2 por ciento de los ingresos. Los excedentes del sistema se destinaban principalmente a la adquisición de instrumentos financieros, pero una parte

⁵Superintendencia de Seguridad Social: *El costo de la seguridad social chilena*, año 1980, cuadro 7.

importante se usaba para otorgar beneficios adicionales a los afiliados consistentes en préstamos personales, médicos e hipotecarios a bajo costo. En menor proporción, los excedentes se destinaban a inversiones reales como compra de vehículos, terrenos y construcción de obras.

Para financiar sus egresos, el sistema previsional antiguo disponía básicamente de cuatro fuentes de ingreso. La más importante corresponde a las cotizaciones de los empleadores y los trabajadores que consiste en aportes expresados en función de las remuneraciones imponibles. Su monto dependerá de la tasa de cotización y del monto de las remuneraciones imponibles. La fuente de ingreso que sigue en importancia es el aporte efectuado por el fisco al sistema previsional. Este aporte se puede dividir en aporte directo e indirecto. El directo consiste en aquellos aportes que, con cargo del presupuesto de la nación, envía el estado a las instituciones de seguridad social. El aporte fiscal indirecto está constituido por impuestos y tasas especiales aplicadas a ítem relacionados generalmente con la actividad económica de ciertos grupos previsionales. Otra fuente identificable es el producto de las inversiones efectuadas con los excedentes. La última fuente de ingresos resume todas aquellas partidas no incluidas en los grupos anteriores como: venta de servicios médicos, comisiones, multas, etc. Podemos tratar de cuantificar la importancia relativa de cada fuente demostrando el porcentaje promedio del total de los ingresos que aportó durante los años 1974-1980.⁶

Fuente de ingreso	X (1974-1980) porcentajes
Cotizaciones totales	61,7
Cotizaciones activos	15,9
Cotizaciones pasivos	2,2
Cotizaciones empleadores	43,6
Aportes directos del Estado	31,0
Aportes indirectos del Estado	1,3
Producto de inversiones	2,0
Otros ingresos	3,4

Comparando la importancia de las cotizaciones con la del producto de las inversiones como fuente de ingresos se vuelve a ratificar la calificación del sistema previsional antiguo como un régimen de reparto. Un punto intere-

⁶Superintendencia de Seguridad Social: Costo de la seguridad social chilena, año 1980, cuadro 5.

sante respecto a las cotizaciones es cómo se dividió el aporte que se adjudicaba el empleador y el que se le adjudicaba al trabajador; ya que, técnicamente, no tiene ninguna importancia cual de las dos partes paga la cotización, debe haber alguna otra razón para presentar el aporte del empleador como casi tres veces el aporte del trabajador. Lo más probable es que el trabajador percibiera la cotización como un impuesto más que un ahorro forzoso, lo que hace más atractivo para el sistema atribuirle una mayor parte de la cotización al empleador, aunque habría que explicar por qué se seguía atribuyendo una parte al trabajador. De las cifras se desprende que las fuentes de ingreso prácticamente son las cotizaciones y el aporte directo del Estado.

Hasta aquí se han presentado globalmente las fuentes y los usos de los ingresos del sistema previsional; para tener una mejor idea del funcionamiento del sistema hay que indicar que existen ciertas transferencias interinstitucionales importantes. Estas transferencias se hacen necesarias porque existen fondos de carácter centralizados, que son financiados con parte de los ingresos recaudados por cada caja, para prestar servicios como asignación familiar y subsidios por accidentes del trabajo, medicina curativa y preventiva y de cesantía. Otros fondos como los de retiro, pensiones y desahucio son administrados por las propias cajas.

Junto con prestar servicios previsionales, el antiguo sistema previsional chileno tenía como objetivo lograr una redistribución del ingreso. Este segundo objetivo tuvo el problema de que nunca se especificaron explícitamente los objetivos más precisos de la redistribución. Debido a esto se permitió un amplio margen de interpretaciones y comportamientos del sistema previsional, con la consecuencia de dificultar la evaluación de la gestión del sistema.

Durante los últimos años de su existencia, el antiguo sistema previsional siguió sujeto a reformas. Debido a la forma en que se organizó el sistema, siempre existieron diferencias en los beneficios que reciben obreros y empleados. Las reformas efectuadas durante los años 1974-1980 han ido en la dirección de igualar los beneficios entre ambos sectores. En 1974 se igualó la asignación familiar para ambos sectores y se separó la administración de este beneficio de las cajas, creándose el Fondo Único de Prestaciones Familiares para administrar estas prestaciones. También en 1974 se estableció un sistema general y uniforme de subsidios de cesantía. Durante ese mismo año se igualaron las pensiones mínimas de cada sector. Finalmente en 1979 mediante el D.L. 2.448, se efectúa la reforma más importante antes del cambio de sistema, este decreto uniformó los mecanismos de reajustabilidad de pensiones y los requisitos de jubilación por vejez. Estas últimas reformas reducen drásticamente el número de regímenes previsionales.

Cabe mencionar que en 1975 se crea un amplio régimen de pensiones asistenciales, las cuales debido a su carácter no pueden considerarse directamente relacionadas al sistema previsional, aunque sean presentados oficialmente como parte de los egresos del sistema.

El antiguo sistema previsional tuvo, durante sus últimos años, una evolución que facilitó la tarea de los críticos del sistema de lograr su reemplazo. No obstante que las cifras absolutas respecto al número de afiliados activos y pasivos ya indican una tendencia, es conveniente limpiar estas cifras de las distorsiones que puedan tener usando magnitudes relativas.

Para evitar las distorsiones que el ciclo económico pueda causar sobre el número de afiliados activos, presentaremos la evolución de esta variable, respecto al número de trabajadores ocupados.⁷

1975	1976	1977	1978	1979	1980
86,1 %	90,4%	86,4%	81,1%	79,5%	75,5%

Las cifras del cuadro son aún más tajantes que el número absoluto de afiliados activos en demostrar la caída en la participación por parte de los trabajadores en el sistema previsional antiguo. Esta clara tendencia ocurre a pesar del carácter formalmente obligatorio del sistema. Aun cuando ha aumentado el número de trabajadores independientes,⁸ éste sólo explica parte de la caída en la cobertura del sistema previsional, hay que concluir que la evasión al pago de cotizaciones fue en aumento. Esta evasión no incluye el problema de subcotización, ya que ésta se refleja en los ingresos del sistema y no en el número de afiliados. Es destacable que la evasión al pago de cotizaciones fue en aumento durante un período en el que las tasas legales de cotización fueron disminuyendo. En promedio para el sistema, la tasa legal de cotizaciones sobre la remuneración imponible tuvo la siguiente evolución.⁹

1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
60,78	56,1	55,52	52,32	43,32	40,63	37,61

⁷ Usaremos las cifras proporcionadas por L. Riveros en "El problema de empleo en Chile", que descuenta el 88,1 por ciento de los afiliados al PEM del total de ocupados y por la Superintendencia de Seguridad Social en Estadísticas 1980. Para evitar distorsiones, no contabilizaremos los afiliados a la Caja de Carabineros en 1975 y 1976, debido a que para los demás años no se dispone de cifras.

⁸ Serie Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. Según esta serie, medida en marzo de cada año, la evolución del porcentaje de ocupados, que son independientes, es la siguiente.

1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
20,2	19,9	20,0	17,9	17,8	19,4	21,0	21,1

⁹ G. Wagner: *Estudio de la reforma previsional*.

La explicación de esta evasión creciente tampoco está por el lado de los beneficios ya que, en promedio, las pensiones reales pagadas por el sistema fueron aumentando¹⁰ durante el tiempo analizado.

Pensión anual promedio excluyendo pensiones asistenciales expresadas en pesos de 1977.

1975	1976	1977	1978	1979	1980
13.706	14.172	16.649	16.955	18.264	20.161

Esta tendencia a crecer de las pensiones es confirmada si consideramos sólo las pensiones por antigüedad y vejez, aunque este crecimiento no parece sostenible, puesto que debido a la disminución del número de cotizantes activos y el aumento de los participantes pasivos la relación pasivos activos crece rápidamente.¹¹

Pasivos ¹²	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Activos	30,2%	35,2%	36,6%	38,6%	38,8%	41,1%

Pese al aumento en relación pasivos/activos no se puede afirmar que el sistema haya tenido una maduración demográfica,¹³ ya que al tener la relación pasivos/ocupados vemos que ésta se mantiene constante en alrededor de 32 por ciento durante el período 75-80, por lo que el crecimiento de la relación pasivos/activos se debe más a una reducción del número de activos que a un aumento sobre proporcional en el número de pasivos. Aunque no deja de sorprender que, siendo en Chile los mayores de 65 años sólo un 5,7 por ciento de la población,¹⁴ el sistema previsional tenga un 29 por ciento de pasivos.

La reducción en el número de activos, el aumento de los pasivos, la reducción en las tasas legales de cotización y el crecimiento en el valor real de las pensiones parecen indicar que los ingresos del sistema deben haber caído y los egresos crecido durante estos años.

¹⁰Superintendencia de Seguridad Social, Estadísticas, 1980.

¹¹Superintendencia de Seguridad Social: Estadísticas, 1980.

¹²El cálculo se hace excluyendo las pensiones asistenciales y las pensiones por accidentes del trabajo debido a que estas se contabilizan sólo en 1977 en adelante, aunque se pagaban anteriormente.

¹³G. Wagner: Estudio de la reforma previsional.

¹⁴Información publicada por CONAPRAN en octubre de 1983.

Al analizar las cifras de ingresos¹⁵ se ve que éstos no caen, sino que aumentan. Este aumento ocurre para todas las fuentes de financiamiento. Aunque cuando las cotizaciones hacen un aporte porcentual cada vez menor al total de los ingresos, éstas crecen en términos reales absolutos. Este crecimiento absoluto de los ingresos por cotizaciones pese a la reducción en el número de activos y las tasas legales de cotización es explicable a través de un aumento en los salarios reales y a través de una disminución en la subcotización. Los diferentes índices de salarios reales coinciden en la tendencia de aumento en los salarios reales entre 1974 y 1980,¹⁶ lo que confirma la primera causa. Respecto a la disminución en la subcotización, un estudio realizado por el Instituto de Economía de la Universidad Católica muestra que el problema de la subcotización ha disminuido durante estos años al demostrar que la caída en la tasa efectiva de cotización es menor que la de la tasa legal.¹⁷

Los aportes del Estado al sistema previsional crecen, tanto en forma relativa como absoluta, principalmente, durante los años 1977 a 1980, coincidiendo con los años en los cuales el aporte de las cotizaciones se hace relativamente más pequeño. El año en que esto es más claro, es el de 1980, en que las cotizaciones pasan de un 60,1 por ciento a un 57,46 por ciento de los ingresos y los aportes del Estado pasan de un 33,4 por ciento a un 35,73 por ciento.

El producto de inversiones como también el rubro otros ingresos prácticamente duplican su importancia relativa como fuente de ingresos en estos años.

En el caso de los egresos del sistema previsional antiguo, la expectativa de que éstos debieran haber aumentado debido al crecimiento de los pasivos y los beneficios es plenamente confirmada por las cifras.¹⁸ Aunque este crecimiento en el total de gastos no es acompañado por un crecimiento en todos los tipos de gasto. Los principales cambios ocurren en las pensiones que pasan de un 39,7 por ciento del total de egresos corrientes en 1974 a un 50,5 por ciento en 1980, esta ganancia de 10 puntos porcentuales es a costa del gasto en asignaciones familiares que, de representar un 22,5 por ciento de los egresos, llega a sólo un 12,5 por ciento en 1980; esta caída en términos relativos también se manifiesta en términos del monto real desembolsado por este concepto. En comparación con los cambios en estos dos tipos de gastos se puede decir que los otros gastos permanecen relativamente constantes. Incluso, el excedente neto del sistema en 1980 es sólo levemente inferior al excedente de 1974, en términos absolutos reales.

¹⁵ Las cifras fueron deflactadas usando el deflactor implícito del PGB.

¹⁶ L. Riveros, *El problema del empleo en Chile*.

¹⁷ G. Wagner, *Estudio de la reforma previsional*.

¹⁸ Costo de la seguridad social chilena. Año 1980, op. cit.

Al comparar el crecimiento de los ingresos con el de los egresos para el período 74-80, obtenemos que los ingresos crecieron en 31,6 por ciento y los egresos en 43,6 por ciento. Debido a que el excedente neto del sistema tuvo solo una pequeña disminución, tenemos que pese a la diferencia en los porcentajes de crecimiento de los ingresos y egresos, el aumento en moneda de 1977 es para ambos alrededor de 12.000 millones de pesos. En el lado de los ingresos, este aumento es financiado principalmente con mayores entradas por cotizaciones de \$4.300 millones y con mayores aportes estatales de \$5.400 millones. En los egresos con amplio margen, el mayor aumento corresponde a pensiones con un aumento de más de \$9.000 millones por este concepto.

El sistema previsional cambia drásticamente con la entrada en vigencia del D.L. 3.500 en 1981. No obstante que las antiguas instituciones previsionales no dejan de existir, la creación de nuevas instituciones que ofrecen un producto previsional diferente junto con el hecho de que la mayoría de los afiliados al antiguo sistema usan la oportunidad de cambiarse a las nuevas instituciones, permiten decir que el antiguo sistema previsional deja de existir.

3. DESCRIPCION DEL NUEVO SISTEMA PREVISIONAL

Esta reforma al sistema previsional se lleva a cabo en dos etapas. La primera y más importante se centra en el régimen de pensiones. La segunda etapa consiste en una reforma de los demás beneficios como salud, asignación familiar, subsidio de incapacidad laboral, etc. Fundamentalmente en la reforma del régimen de pensiones se desea convertir este régimen de pensiones de reparto en uno de capitalización individual. La capitalización individual se lleva a cabo por medio del ahorro individual obligatorio en proporción a las remuneraciones hasta un límite máximo de ésta, que es contabilizado en una cuenta personal. Junto con el ahorro obligatorio existe la posibilidad de efectuar aportes voluntarios de ahorro previsional con el objeto de lograr una mayor pensión o para jubilar antes de la edad legal.

Al igual que antes, la cotización es obligatoria para todos los trabajadores dependientes, pero ahora todos los trabajadores independientes podrán ingresar al nuevo sistema.

El ahorro previsional deberá ser capitalizado en un fondo de pensiones que será inembargable y sólo estará destinado a financiar las prestaciones establecidas en la ley. El Fondo de Pensiones será administrado por instituciones privadas llamadas Administradoras de Fondo de Pensión (AFP). Estas Administradoras deberán constituirse como Sociedades Anónimas y tendrán como objeto exclusivo administrar el Fondo de Pensiones y otorgar las pres-

taciones. Las AFP recaudan las cotizaciones, invierten estos recursos y abonan a las cuentas individuales las cotizaciones y el producto de su inversión. Las AFP se financian con el cobro de comisiones que son deducidas de las cuentas individuales de cada afiliado.

Con el fin de lograr un adecuado funcionamiento del nuevo sistema se establecen una serie de normas y regulaciones para las AFP. El capital mínimo para la formación de una AFP es el equivalente a 20.000 UF. Cada AFP puede administrar solamente un fondo. El fondo de pensiones es un patrimonio independiente del patrimonio de la AFP. Cada AFP debe garantizar una rentabilidad mensual mínima que está definida con respecto a la rentabilidad del sistema total. Para garantizar esta rentabilidad mínima, las AFP deberán mantener dos fondos de reserva. El primero se denomina Reserva de Fluctuación de Rentabilidad que será parte del Fondo de Pensiones porque será financiado con los excesos de rentabilidad que se obtengan por sobre una rentabilidad máxima, respecto a la rentabilidad del sistema. El segundo fondo es llamado Encaje y equivale al 1 por ciento del valor del Fondo de Pensiones, excluidas ciertas inversiones mantenidas en el Banco Central. El encaje no es parte del Fondo de Pensiones porque es mantenido con recursos propios de la AFP.

Si la rentabilidad de la AFP fuera menor que la mínima requerida, la diferencia deberá ser cubierta utilizando uno o ambos fondos de reserva. Si la AFP no puede completar la diferencia, el Estado se encargará de completarla y cerrará a la AFP.

Las inversiones de las AFP están reguladas respecto a las exigencias de diversificación por emisor y por instrumentos. Además, se prohíbe la operación directa de inversiones por parte de las AFP.

Al cumplir estas normas y regulaciones, no existen otras barreras para las AFP de ofrecer servicios previsionales. Los trabajadores tienen la libertad de escoger la AFP en que se afilian, esta libertad incluye el derecho de cambiar la AFP en la que mantengan su ahorro previsional.

El monto del ahorro previsional acumulado por el afiliado al momento de jubilar determinará el valor de su pensión de vejez, ya sea que jubile a la edad legal de 60 años para las mujeres o de 65 años para los hombres o jubile anticipadamente al cumplir los requisitos legales respecto al monto acumulado. La relación entre el ahorro acumulado y el valor de los beneficios deja de tener validez para aquellas personas que a la edad legal de jubilación no hayan ahorrado lo suficiente como para obtener la pensión mínima. Si estas personas han cotizado por lo menos durante 20 años, el Estado pagará la diferencia entre la pensión mínima y la pensión que éstos puedan financiar.

Las AFP además otorgan pensiones de invalidez y sobrevivencia. Estas pensiones corresponden a un seguro que el afiliado adquiere automáticamente con su cotización, la AFP sólo contrata el seguro y avala el cumplimiento de éste. Por su carácter estas pensiones tampoco tienen una relación con el ahorro acumulado.

El nuevo sistema previsional es más especializado que el antiguo, porque diferentes instituciones administran y otorgan diferentes beneficios. Vimos que las AFP están encargadas de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Las prestaciones de salud siguen siendo las mismas que en el antiguo sistema, pero ahora el trabajador puede cotizar para salud en instituciones especializadas denominadas ISAPRES o seguir perteneciendo al Fondo Nacional de Salud. La ventaja de las ISAPRES es que le permiten al trabajador adquirir mayores beneficios de salud si lo desea.

Otros beneficios como la asignación familiar y los beneficios de salud mínimos siguen en manos estatales con financiamiento a través de recursos tributarios generales. Por último, hay beneficios que desaparecen como las indemnizaciones y los préstamos. Esta especialización deja en manos del Estado todos aquellos beneficios caracterizados por un régimen de reparto.

4 NORMAS PARA LA TRANSICION

Para facilitar la transición del antiguo al nuevo sistema previsional se dictaron una serie de normas especiales para este periodo. Todos aquellos trabajadores dependientes que iniciaron sus labores antes del 31 de diciembre de 1982 pueden elegir libremente entre afiliarse al antiguo o al nuevo sistema. Los trabajadores dependientes que inicien sus labores después de esa fecha tendrán que cotizar obligatoriamente en alguna AFP. Las personas que estén afiliadas al antiguo sistema podrán trasladarse al nuevo sistema hasta el 30 de abril de 1986. A quienes opten por cambiarse de sistema se les reconoce en la forma de un bono nominativo los derechos que hayan devengado en el antiguo sistema previsional. Este bono se hará efectivo una vez que se cumplan los requisitos para obtener pensión. Se estima que el costo para el gobierno de este bono es de US\$6.000 millones en moneda de 1976.¹⁹ Refrente a este costo, me parece indicado citar al Ministerio del Trabajo.²⁰ "Es necesario dejar en claro que dicha suma no equivale a un costo adicional, sino que representa exclusivamente la documentación de obligaciones ya contraídas por el Fisco con los actuales imponentes" Esta afirmación me parece incorrecta ya que el antiguo sistema se basaba en un compromiso intergeneracional en el cual el Estado cumplía el papel de aval. Al cambiar el

¹⁹ y ²⁰ Ministerio del Trabajo y Previsión Social: Fundamentos Económicos Sociales y Políticos del anteproyecto de Reforma Previsional, junio de 1980.

sistema previsional el aval se hace efectivo y, por lo tanto, sólo en la medida que el Fisco obtenga los recursos a través de tributación adicional de aquellos que debieran haber financiado las futuras pensiones, el bono no significará un costo adicional para el Fisco. Otro costo de la transición entre ambos sistemas para el Fisco son las pensiones otorgadas y por otorgar por el antiguo sistema. Con el traspaso de la población activa al nuevo sistema se perdió la principal fuente de financiamiento. En la medida que el valor de los activos del sistema antiguo no alcancen a cubrir este costo, el Estado tendrá que financiar esta diferencia. Por supuesto si se esperaba que el aval del Estado se hubiera hecho efectivo de todas maneras en algún momento, sólo cabe considerar como un costo adicional, la diferencia entre los recursos necesarios para financiar el bono, las pensiones y el valor presente de la situación alternativa.

5. RAZONES DEL CAMBIO DE SISTEMA PREVISIONAL

Al observar que la reforma previsional contenida en el D.L. 3.500 puede provocar desembolsos importantes, cabe preguntarse cuáles fueron las razones que movieron a este cambio. A simple vista parecieran sobrar las razones que justifiquen una reforma, porque la reforma previsional ha sido un tema permanente, que figuró en todas las agendas de los gobiernos durante los últimos 25 años. A la luz de esta información una reforma aparece plenamente justificada, por lo tanto, conviene especificar la pregunta. Cuáles fueron las razones para el cambio efectuado por D.L. 3.500 que no reformó el sistema existente, sino que directamente lo cambió, creando un nuevo sistema con una filosofía y principios completamente diferentes.

Es necesario destacar que, para lograr una comparación objetiva entre ambos sistemas previsionales, el análisis se hará suponiendo que será posible efectuar las reformas que le permitan al antiguo sistema funcionar de la mejor forma, para que de esta manera sea comparable con el nuevo sistema de más corta trayectoria.

La discusión de las ventajas de un sistema previsional completamente nuevo sobre un sistema que sufriera sólo reformas internas se basa principalmente en tres puntos:

- i) Problemas de financiamiento
- ii) Problemas de la distribución del ingreso
- iii) Principios que rigen el sistema.

i) **Financiamiento:** El argumento más popular para justificar el cambio de sistema se refería a los "déficits" actuales y proyectados del antiguo sistema previsional. Estos déficits eran identificados con el valor del aporte fiscal al sistema previsional. Tal como viéramos antes, el aporte estatal efectiva-

mente fue creciendo, pero como éste no es repartido en forma pareja entre todos los afiliados, es válido preguntarse cuál es el destino de estos fondos. Para analizar el uso del aporte estatal nos concentraremos en el año 1979. Este año, el aporte estatal en moneda corriente fue de \$31.515 millones, de los cuales \$22.439 millones fueron para las cajas de previsión y \$9.076 millones para el Servicio Nacional de Salud.²¹ Del monto correspondiente a las cajas de previsión \$11.715 millones fueron destinados a las Cajas de FF.AA. y de Orden y \$4.725 millones a CANAEMPU. De estas cifras vemos que casi un 30 por ciento del aporte fiscal está dedicado a servicios de salud; este aporte no disminuirá bajo el nuevo sistema previsional, ya que el Estado ha querido seguir financiando estas prestaciones médicas y, por lo tanto, no puede ser usado para justificar el cambio de sistema previsional. Más de la mitad del aporte fiscal corresponde a montos percibidos por cajas del sector público y está basada en el hecho de que el Estado, en su rol de empleador, siempre ha cotizado a una tasa menor que los demás empleadores, por lo que la tasa de cotización total por empleado público es menor que la de los demás trabajadores y esto llevaría a que los ingresos de las cajas públicas sean más bajos. El argumento es correcto, pero para el año 1979, explica máximo \$1.500 millones del aporte fiscal.

Un argumento más importante estriba en el hecho de que la remuneración total de un trabajador no consiste solamente en el salario que recibe mes a mes, sino que también incluye pagos que reciba en el futuro debido a su trabajo actual. Es decir, existe la posibilidad de que parte de las pensiones percibidas por los trabajadores del sector público corresponden efectivamente a pagos por servicios rendidos anteriormente. Para medir esto, podemos comparar la pensión percibida por estos trabajadores con la pensión promedio para el resto del país.²² Al hacerlo y corregir por la relación que existe entre el salario promedio del resto del país y el salario promedio estimado del sector para eliminar los efectos de diferencias en los salarios, obtenemos que las pensiones en CANAEMPU son 1,63 veces la pensión promedio y en las cajas de FF.AA. y Orden las pensiones son 3,29 veces la pensión promedio del resto del país. Si suponemos que la parte de la pensión que está por sobre el promedio es atribuible a remuneraciones,²³ podemos explicar \$16.000 millones del aporte fiscal.

Solamente estos dos puntos demuestran que en el aporte fiscal al sistema previsional se ocultan rubros que debieran ir en otro lugar del presupuesto de la nación y que no están relacionados con la situación financiera del antiguo sistema previsional.

²¹Superintendencia de Seguridad Social, Costo de la seguridad social chilena, año 1980.

²²Superintendencia de seguridad social, Estadísticas, 1980.

²³El hecho de que los afiliados a las cajas de FF.AA. y Orden no pasan al nuevo sistema, confirma el supuesto de que parte de la pensión corresponde a remuneraciones.

Si consideramos otras cajas del sector público como la de ferrocarriles y los aportes fiscales que perciben, podemos concluir que los principales causantes de los aportes estatales son las cajas públicas.

Al incluir en nuestro análisis los \$11.408 millones correspondientes al excedente neto del sistema durante ese año, ya no es posible decir que el antiguo sistema previsional estuviese quebrado. Si el Estado hubiera pagado por sí mismo sus compromisos, el antiguo sistema previsional hubiera podido sobrevivir sin aportes fiscales. Por supuesto si el antiguo sistema previsional no hubiera contado con el excedente, no podría haber seguido otorgando beneficios como los préstamos hipotecarios, hubiera tenido que reducir los servicios prestados.

Una parte del análisis invalida otra de las justificaciones usadas, éstas se basaron en las proyecciones que se hizo de diferentes variables. Desde el momento que se acepta que el aporte estatal incluye montos que no están relacionados directamente con el sistema previsional, los datos sobre niveles de gasto e ingresos disponibles para el sistema, dejan de tener validez para realizar proyecciones, sobre todo porque la distorsión en esos datos no es constante a través del tiempo. Aunque, incluso, olvidándose de esta distorsión, las proyecciones de posibles déficits o aportes fiscales son inútiles para justificar el cambio de sistema previsional que se efectuó, debido al carácter determinístico de estas proyecciones. Las múltiples reformas que sufrió el antiguo sistema previsional antes de su cambio definitivo son una clara muestra de los quiebres que puede sufrir la serie de datos del sistema. Un ejemplo muy claro de un quiebre importante es el D.L. 2.448 de 1979, que de no mediar el cambio en el sistema previsional hubiera afectado profundamente la tendencia que hubieran seguido los ingresos y egresos del sistema. Son justamente las proyecciones que mayores déficits pronosticaban las que más invalidan este instrumento para justificar el cambio de sistema previsional, estos déficits no podrían haber ocurrido realmente, el sistema previsional hubiera tenido que ser reformado, aunque manteniendo sus características. Estas proyecciones lo único que logran es apoyar la conclusión de que era necesaria una reforma, pero no justifican el cambio fundamental que se efectuó.

En definitiva, sin pretender insinuar que el antiguo sistema previsional estuviese financieramente sano, queda bastante claro que los problemas financieros planteados no se debieron a que se tratara de un sistema previsional de reparto. Por este motivo, los problemas financieros planteados no son una razón válida para el cambio de un sistema de reparto a uno de la capitalización individual.

ii) **Distribución del ingreso:** En el problema financiero hay unanimidad con relación a la necesidad de reforma y la discusión es respecto a la magnitud de este problema; en cambio, en la discusión relacionada a los pro-

blemas de distribución del ingreso en el antiguo y nuevo sistema, existen grandes diferencias en las apreciaciones. Respecto al antiguo sistema, éste ha sido simultáneamente tachado de regresivo y progresivo. El primer paso para aclarar este punto consiste en dejar, en claro, que estos conceptos son aplicables en este caso, sólo a las redistribuciones intrageneracionales, ya que debido a las características del sistema previsional antiguo, las redistribuciones intergeneracionales solamente involucran a los miembros de las mismas cajas, que constituirían grupos de similares características socioeconómicas y gremiales. Por lo tanto, comparar los montos efectivamente cotizados con las pensiones recibidas nos permitirá decir qué generación está recibiendo una transferencia de otra generación de similares condiciones socioeconómicas, pero no permitirá decir que la redistribución es progresiva. Tampoco se puede llegar a un resultado como ése al comparar las transferencias obtenidas por los miembros de diferentes cajas, ya que debido a la diversidad de normas del antiguo sistema previsional, las diferencias que pudiesen existir, pueden haber sido causadas por diferentes transferencias intergeneracionales sin mediar transferencia intrageneracional alguna.

Un posible indicador para determinar si existe alguna transferencia intrageneracional es la relación que existe entre las cotizaciones pagadas y el monto gastado en pensiones en diferentes grupos o cajas, concretamente preguntándose qué caja escogería alguien que quisiera maximizar la transferencia que reciba. Utilizando las cotizaciones y pensiones de 1980, los parámetros usados por José Pablo Arellano²⁴ y suponiendo además que el valor de la cotización crece a un 1,5 por ciento anual y las pensiones en 3 por ciento, obtenemos que en inoneda de 1980 la afiliación a EMPART implicaba en promedio un valor presente de -\$1.100.000, en el SSS de -\$70.000 y en CANAEMPU se obtenía una transferencia de \$33.000. Para el sistema, como un todo, se obtiene una pérdida promedio de \$230.000.²⁵ Como ya constatamos, en el caso de CANAEMPU existe el problema de que parte de la pensión corresponde a remuneraciones, eso nos permite generalizar el hecho de que el retorno del ahorro previsional en el antiguo sistema es negativo. Este resultado se obtiene usando parámetros que debieran distorsionar el resultado hacia una mayor rentabilidad, en parte por el hecho de que no considera el efecto del D.L. 2.448.

Como la transferencia esperada en general es negativa, no tiene sentido discutir si existe una redistribución del ingreso sistemática a través del sistema de pensiones que sea progresiva.

²⁴ José Pablo Arellano: Sistemas alternativos de seguridad social, Colección estudios de CIEPLAN, noviembre de 1980.

²⁵
$$J = -0,59 \sum_{t=0}^{38} C \left(\frac{1,015}{1,05} \right)^t + \left(\frac{1,03}{1,05} \right)^{38} \frac{15}{\Sigma} P \left(\frac{1,03}{1,05} \right)^t - 0,17 \left(\frac{1,03}{1,05} \right)^{53} \frac{9}{\Sigma} V \left(\frac{1,03}{1,05} \right)^t$$

donde: c = cotización, 1980; P = pensión, 1980; V = pensión de viudez, 1980.

Que no exista una redistribución sistemática a través del sistema de pensiones no significa que no hayan existido redistribuciones del ingreso en el antiguo sistema. La redistribución se manifiesta en la presencia de múltiples regímenes y situaciones de excepción que llevaron a que existieran numerosas diferencias injustificadas en los beneficios y las contribuciones. Con la dinámica propia de un sistema mal concebido, eran los grupos con mayor capacidad de presión política quienes obtenían más de lo que aportaban. Esto se originaba en la capacidad discrecional para hacer favores que lleva un esquema de reparto en el que no se han fijado claramente los objetivos distributivos. La afirmación de que el antiguo sistema fue progresivo o regresivo tendrá que estar basada en la percepción que se tenga del poder de presión que tengan diferentes grupos de diferentes estratos económicos.

Si bien es cierto que hubiese sido posible reformar al antiguo sistema previsional de manera de lograr la distribución del ingreso deseada, también es cierto que este resultado no hubiera sido permanente debido a las presiones a las que hubiera seguido expuesto. Es uno de los méritos del nuevo sistema previsional y, por lo tanto, una justificación importante del cambio, el que haya separado el problema de las pensiones del problema de la pobreza, porque de esta manera es posible utilizar el instrumento más eficiente para la solución de cada problema. El sistema de capitalización individual no permite redistribuir ingreso a través del sistema previsional y también elimina parte de las presiones y los poderes discrecionales que resultaron tan costosos para el sistema antiguo. El nuevo sistema previsional permite a través de los beneficios de reparto resolver problemas redistributivos; por ejemplo, por medio de la asignación familiar financiada a través de fondos generales de la nación se logra una redistribución del ingreso que ahora ya no es sólo al interior del sistema previsional, sino que al interior del país: en el campo de la salud, la flexibilidad que se le permite al individuo facilita la tarea redistributiva del Estado. Al aislar el problema de la distribución del ingreso es posible definir claramente los objetivos y evaluar los resultados alcanzados. Como además esta reforma permitirá que el Estado concentre sus recursos propios en aquellos que más lo necesitan, debiera ser más fácil acercarse a la distribución del ingreso deseada.

Es una ardua tarea definir a ciencia cierta cómo redistribuía el ingreso el antiguo sistema previsional; por lo que pese a la claridad que tiene en ese sentido el nuevo sistema es muy difícil poder hacer comparaciones. En todo caso, la transparencia del proceso de redistribución del ingreso en el nuevo sistema es mayor que la que pudiera existir en un sistema de reparto y es por ese motivo que el cambio de sistema debiera lograr que el resultado obtenido se acerque al esperado.

iii) **Principios:** El cambio de enfoque, respecto al problema de la distribución del ingreso, es parte del cambio de los principios en los que se basa el sistema previsional. El antiguo sistema previsional estaba inspirado en una concepción colectivista del hombre que percibía a las organizaciones colectivas como entes dedicados a alcanzar el bien común, donde el control es automático y nace de la participación de todos sin presiones e intereses personales. El nuevo sistema previsional se basa en una concepción más individual del hombre y utiliza los incentivos que rigen la conducta de éste para alcanzar sus objetivos, sin olvidar el marco social en el que el individuo se desenvuelve. Desde este punto de vista el recemplazo de un sistema de reparto por uno de capitalización individual va más allá de ser un cambio en la contabilidad.

El sistema de capitalización al otorgar derechos de propiedad sobre los aportes individuales va a actuar a través de los incentivos de las personas para solucionar muchos de los problemas que aquejaban al antiguo sistema, y esto en una forma permanente que no requerirá de continuas reformas al sistema. El problema de la evasión de cotizaciones, que fue persistente en el antiguo sistema, debiera reducirse después de la reforma, debido a que al poseer derechos de propiedad sobre la cotización, cada peso cotizado va a tener un valor mayor que en el antiguo sistema. En el antiguo sistema, en ausencia de controles exhaustivos, los afiliados enfrentaban incentivos para cotizar cantidades inferiores a las obligatorias, aunque mayores que cero para tener derecho a los beneficios. El control de esta evasión es caro y como no existían los incentivos suficientes como para producir un control intensivo, tenía que existir evasión. En el nuevo sistema, la equivalencia entre ahorros y beneficios crea los incentivos para reducir la evasión. Por otra parte, la evasión puede seguir existiendo en la medida que al ahorro obligatorio sea mayor que el que la persona desea efectuar y en mayor medida debido a los elementos de reparto que contiene el nuevo sistema. Todas aquellas personas que esperan obtener una pensión cercana a la mínima con sus ahorros mantiene los mismos incentivos a la evasión que en el antiguo sistema. Si se considera que en el antiguo sistema un 70 por ciento de las pensiones eran iguales a la pensión mínima, el problema de la evasión puede seguir siendo importante.

El nuevo sistema previsional eliminó la discriminación existente en el antiguo, en el sentido de que, aun cuando las personas pueden cotizar a diferentes tasas y obtener diferentes beneficios, estas diferencias obedecen a la mayor flexibilidad del sistema que permite obtener mayores beneficios previsionales a través de un mayor esfuerzo de ahorro. La eliminación de la discriminación debiera significar un importante ahorro de recursos al terminar con las actividades destinadas a lograr transferencias y evitar además las costosas distorsiones que estas actividades causaban.

El nuevo sistema previsional le traspasó la administración del sistema de pensiones a instituciones privadas, esto se hizo debido a que éstas poseen una adecuada estructura de incentivos y objetivos definidos que debieran llevar a un resultado más eficiente que las antiguas instituciones. Para obtener que la estructura de incentivos se traduzca en un resultado más eficiente, el nuevo sistema utiliza la competencia entre las instituciones. Una herramienta fundamental para lograr esta competencia es la libertad de los afiliados al sistema para elegir la institución en la que capitalizarán su ahorro previsional. Al no tener asegurada la clientela, como en el antiguo sistema, las instituciones deberán proporcionar sus servicios al menor precio posible para el afiliado. Además, la posibilidad de cambiarse de institución que tiene el afiliado facilita la tarea de regulación del sistema, porque los afiliados también participarán en esta tarea, en el sentido de que es en su beneficio mantenerse informados sobre la gestión de la institución y posiblemente castigarla con el abandono de ella. En la medida que la cartera de afiliados represente un capital específico de la institución, la pérdida de afiliados implicará una pérdida de capital para la institución y le impondrá una restricción a su comportamiento. En general, las restricciones a sus acciones que enfrentan los administradores de los fondos previsionales son muchísimo más severas en el nuevo que en el antiguo sistema. El antiguo sistema confiaba sólo en la ley y el reglamento para restringir a los administradores en sus actuaciones. No existía en él ningún mecanismo para proporcionar información relevante a los afiliados y reguladores. El nuevo sistema, al no prohibir la descentralización y la competencia, permite que cada institución coopere en la regulación de la industria de pensiones. Si alguna institución presenta alguna ineficiencia en su gestión, otras instituciones se benefician denunciando este hecho, porque podrían obtener nuevos afiliados y sus respectivas comisiones. La existencia de un mercado para los servicios de administradores de instituciones previsionales impone otra restricción desde el momento en que las remuneraciones de estos administradores dependen de la eficiencia de su gestión. El hecho de que los recursos previsionales pasen por el mercado financiero genera información sobre la gestión empresarial para todos los interesados y debiera incentivar a las instituciones a otorgar un mejor servicio. La competencia entre las instituciones previsionales generó un fuerte despliegue de propaganda, que tiene el efecto de garantizar la calidad del servicio de estas instituciones. Esto ocurre debido a que el gasto en propaganda es un capital específico de la institución; si ésta no entrega el servicio prometido, sufrirá una pérdida patrimonial al perder la inversión en publicidad en el momento que se haga pública la mala calidad del servicio otorgado por la institución. El nuevo sistema al ser más especializado y sobre todo más uniforme debiera tener costos de intermediación más bajos.

Por último, para complementar a los mecanismos de mercado se creó una Superintendencia de Administradores de Fondos de Pensiones con amplias atribuciones para regular esta nueva industria previsional.

A través de una variedad de instancias, el cambio de sistema logra darle una mayor productividad a los recursos usados en la intermediación previsional. Para decidir cuál de los dos sistemas previsionales tendrá los costos de intermediación más bajos, hay que considerar además de la productividad de los recursos, el número de funciones que debe realizar cada sistema y suponer calidades equivalentes de los servicios. Al comparar el nuevo sistema con el antiguo sistema, no es obvio cuál de los dos sistemas tiene que realizar más funciones. Si bien es cierto que el nuevo sistema tiene tareas adicionales como llevar una contabilidad exacta de cada cuenta, invertir los recursos y realizar esfuerzos de venta entre otros, todo esto ocurre dentro de un sistema uniforme. En cambio, el antiguo sistema enfrentaba menor número de tareas, pero éstas debía realizarlas para diferentes regímenes dentro de cada caja. Al hacer esta comparación se puede esperar debido a la diferencia en la productividad que el nuevo sistema tenga menores costos.

Antes de finalizar la justificación de la elección de un sistema de capitalización en vez de uno de reparto, hay que mencionar un punto que sólo podrá ser resuelto empíricamente y se refiere al papel de la Superintendencia. Es claro que el sistema de capitalización sólo será superior en la medida que se permita el accionar de los incentivos nombrados, por lo tanto, es necesario que la Superintendencia vele que se cumpla con las normas que permiten la existencia de esta estructura de incentivos, pero también es importante que la Superintendencia no disponga de los poderes discrecionales que hagan atractivo para grupos de presión el tratar de instrumentalizarla en su favor.

Para finalizar la justificación del cambio de sistema previsional, me permito citar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social:²⁶

“Análisis parciales llevarán a distintas causas aparentes de su fracaso. Las verdaderas causas de su fracaso no son el sinnúmero de relaciones menores que se visualizan o detectan con facilidad y para las cuales se argumentan numerosas alternativas de explicación y solución, sino que la falla fundamental es un error de concepción de los principios”.

“La gran lección para el diseño de un sistema nuevo es no descuidar la libertad de elección y decisión de los individuos ni romper con el vínculo entre esfuerzo personal y recompensa”.

Estas líneas resumen la idea que se quiso plantear; no fueron los problemas financieros ni los problemas de la distribución del ingreso los causan-

²⁶ Ministerio del Trabajo y Previsión Social, *Fundamentos económicos sociales y políticos del anteproyecto de reforma previsional*, 4, 6, 1980.

tes del cambio de sistema previsional. Básicamente la principal razón para el cambio reside en una concepción diferente de los principios que deben regir al sistema previsional y en los mejores resultados que se debieron lograr bajo estos principios.

Por supuesto, la justificación definitiva la tiene que otorgar el desempeño efectivo del nuevo sistema previsional.

6. DESEMPEÑO DEL NUEVO SISTEMA PREVISIONAL DURANTE 1980-83.

El sistema nace con 11 administradoras de Fondos de Previsionales (AFP) a las cuales algunos meses más tarde se les agrega una más. Pese a que dos de las AFP tienen un claro carácter gremial, éste no implica que personas ajenas al gremio no puedan afiliarse a estas AFP, ni que las personas pertenecientes al gremio deban afiliarse a éstas. La propiedad de las AFP existentes se encuentra muy repartida, en parte, debido a los problemas que han enfrentado algunos conglomerados económicos.

La respuesta por parte de los posibles clientes del nuevo sistema previsional es abrumadora. Durante el primer mes de funcionamiento del sistema, se afilian 500.000 personas.²⁷ El 31 de diciembre de 1981 el sistema previsional como un todo se conforma de la siguiente manera:

- Afiliados a las AFP	1.604.000
- Afiliados a las antiguas cajas	677.000

Estos números reflejan la buena acogida que tuvo el nuevo sistema previsional. Esta buena acogida se explica en parte porque el cambio de una caja a una AFP significaba en promedio un aumento de 10 por ciento en la renta líquida y, de algún modo, debido al descontento que existía respecto al antiguo sistema. La gran mayoría de los afiliados a las AFP proviene de retiros de las antiguas cajas previsionales, la segunda fuente importante de afiliados proviene de los 160.000 afiliados independientes que existían en diciembre de 1981 y en mucho menor grado se obtienen afiliados del crecimiento de la fuerza de trabajo. El número de afiliados a las AFP sigue creciendo y el 31 de diciembre de 1982 la situación es:²⁸

- Afiliados en las AFP	1.741.000
- Afiliados en las antiguas cajas	439.000

²⁷Superintendencia de AFP: Boletín Estadístico Mensual N° 27. Respecto a las cifras de afiliados y cotizantes es necesario indicar que éstas tienen variados problemas estadísticos e inexactitudes.

²⁸G. Wagner: *Estudio de la reforma previsional*, p. 111.

Las personas que siguen afiliadas a las antiguas cajas en esta fecha son principalmente aquellas personas que se encuentran relativamente cercanos a jubilar, ya sea porque se encuentran cercanos a la edad legal de jubilación o porque se encuentran en un régimen que les permite jubilar anticipadamente. Hay que indicar además que, en el número de afiliados a las antiguas cajas, no están incluidos los miembros de las cajas de Defensa y Carabineros, porque no se dispone de información sobre su número.

Un hecho interesante que ocurre a principios del año 1982 es la drástica caída en el número de afiliados independientes a 79.000. Esto puede corresponder a un ajuste estadístico de las cifras o puede indicar que el sistema de ahorro previsional obligatorio es menos conveniente para los independientes que el ahorro a través de otras formas para la vejez.

En junio de 1983, el número de afiliados a las AFP es estimado en 1.821.000, con lo que el nuevo sistema debiera haber captado la mayor parte del *stock* de usuarios dependientes, aunque los 80.000 afiliados independientes son sólo una fracción de los trabajadores independientes que existen en el país.

Las AFP que conforman esta nueva industria previsional son de todos los tamaños. Existen AFP que sirven a un 30 por ciento del total de los afiliados hasta una AFP que sirve al 1 por ciento de los afiliados. Para medir la concentración de la industria, el índice más conveniente es el de Herfindahl.²⁹ Este índice tiene la característica de acercarse al valor 1 mientras mayor sea el grado de monopolio y mientras mayor sea la desigualdad de tamaños de las firmas. Midiendo este índice con respecto al número de cotizantes en cada AFP, se obtiene un valor de 0,170 para julio de 1983, esta misma medida con respecto a los fondos administrados da un valor de 0,184. Para dar una idea de lo que significa este índice, podemos decir que un índice de 0,17 es equivalente a la existencia de 6 empresas del mismo tamaño en la industria. Por esta razón se puede desechar la idea de un excesivo grado de concentración en la industria, más aún si se observa que los índices en el lapso de un año caen constantemente de 0,192 a 0,170 y de 0,20 a 0,184 respectivamente. Aunque esta baja concentración, por sí sola, no implica necesariamente un comportamiento competitivo de la industria, sí puede ser un indicador del nivel de competencia mientras no se restrinja la movilidad de los afiliados entre AFP y no se impongan barreras a la entrada de nuevas AFP a la industria. En ese sentido, va a ser interesante observar qué ocurre

²⁹ $H = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n S_i^2$, donde S es la porción del mercado correspondiente a cada firma.

con la tendencia a caer de la concentración después de las restricciones a la movilidad de los afiliados que se decretaron en julio de 1983.³⁰

El hecho de que la concentración de la industria respecto a los Fondos de Pensiones sea mayor que respecto al número de cotizantes, indica una cierta tendencia a la especialización de las AFP con relación al ingreso de sus afiliados. Esta tendencia se confirma al ver que la concentración respecto a los Fondos de Pensiones que en julio de 1982 es de 4 por ciento mayor que la respecto al número de cotizantes que pasa a ser un 8 por ciento mayor en julio de 1983. Otra confirmación proviene de la observación que seis AFP tienen entre un 68 por ciento y un 78 por ciento de sus cotizantes con una renta imponible entre 0 y 20 mil pesos, que tres AFP tienen más del 81 por ciento de sus cotizantes en ese tramo de ingreso y otras tres AFP tienen a menos del 62 por ciento de sus cotizantes en ese tramo de ingreso. Si no existiera especialización por tramo de ingreso, no se debiera encontrar esta diferencia en los porcentajes. Esto lleva a suponer que la estructura de comisiones debiera responder a esta especialización.³¹

Un punto que parece no haber respondido a las expectativas es la capacidad del nuevo sistema de autofiscalizarse y de reducir el problema de la evasión de cotizaciones. Pese a que las cifras disponibles no son conclusivas, sí lo es el hecho de que el gobierno se halla visto en la obligación de decretar la ley N° 18.137 de julio de 1982 con el objetivo de lograr una mayor fiscalización e imponer mayores costos a la evasión. Para facilitar la fiscalización de la evasión, esta ley permite a los empleados declarar cotizaciones que no han podido pagar oportunamente. Que la evasión pudiera seguir siendo un problema ya se mencionó en la justificación del cambio de sistema previsional. La causa del problema es que la garantía de una pensión mínima crea incentivos en las personas que esperan percibir una pensión cercana a ésta a minimizar el aporte que hagan para su pensión.

Un aspecto que por el contrario superó ampliamente cualquier expectativa se refiere a la rentabilidad obtenida por los fondos previsionales. La rentabilidad real promedio mensual de la cuenta individual para alguien que haya estado cotizando desde los inicios del sistema es para diversos ingresos imponibles para el período junio 81 -septiembre 83, la siguiente:

³⁰ Hermann Von Gerstorff: "Nuevas restricciones a la movilidad entre AFP" en *Revista de Economía*, 17, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile.

³¹ Alfredo Kunze S., *The role of pricing in the pension funds industry: the case of Chile*, unpublished paper U. of Chicago, mayo de 1982.

Ingreso imponible	\$10.000	\$20.000	\$30.000
Rentabilidad real ^{3 2}	1,0%	1,44%	1,58%
	\$40.000	\$60.000	\$60 UF
	1,64%	1,71%	1,74%

Estas altas rentabilidades son notables debido a que se refieren a la cuenta individual, es decir, ya han sido descontadas las comisiones cobradas por la AFP.^{3 3} Las comisiones de las AFP que corresponden a un monto fijo explican la diferencia en la rentabilidad de la cuenta para los diferentes ingresos imponibles. Una comisión fija significará un mayor porcentaje para las cuentas con un saldo pequeño. A medida que con el tiempo el saldo acumulado crezca, la comisión fija reducirá cada vez menos la rentabilidad de la cuenta. La confirmación de esto se obtiene al observar que, de junio de 1981 a la fecha, el diferencial de rentabilidad entre diferentes ingresos se ha reducido a la mitad, por lo que a través del tiempo este diferencial debiera tender a desaparecer.

Los Fondos de Pensiones acumulados por el nuevo sistema previsional han tenido un rápido crecimiento. Este resultado es muy positivo si se considera que ha sido logrado pese a la recesión económica por la que atraviesa el país. Pareciera ser que la reducción en el empleo y las remuneraciones ha sido más que compensada por la alta rentabilidad que han obtenido las inversiones de los fondos. La evolución de los Fondos de Pensiones en moneda de julio de 1983 ha sido la siguiente:

Diciembre, 1981	19.661.000.000
Julio, 1982	37.159.000.000
Diciembre, 1982	50.274.000.000
Julio, 1983	71.139.000.000

Es decir, durante los últimos 12 meses, los fondos han crecido en 90 por ciento en términos reales. A manera de comparación, podemos decir que en julio de 1983 los fondos acumulados eran 1,5 veces la cantidad de monedas y billetes en libre circulación del país.

Los Fondos de Pensiones se encuentran invertidos de la siguiente manera:

³² Para no crear una falsa impresión respecto a la exactitud de estas cifras hay que decir que éstas se basan en el Boletín Estadístico Mensual N° 27 de la Superintendencia de AFP en el que existen algunos errores.

³³ Además de que incluyen un período de grave crisis financiera.

- 50 por ciento en papeles emitidos por el Estado
- 41 por ciento en letras hipotecarias
- 8 por ciento en depósitos a plazo
- 1 por ciento debentures privados.

En el análisis del nuevo sistema previsional no hay que olvidar el considerar los resultados obtenidos por las Sociedades Administradoras. Estas Sociedades han invertido 8.716 millones de pesos³⁴ al 30 de junio de 1983 y la evolución de la utilidad operacional del conjunto de empresas según los estados financieros de cada fecha es:

31 diciembre, 1981	-1.074.000.000
31 diciembre, 1982	-500.000.000
30 junio, 1983	323.000.000

Estas cifras indican que las empresas del sistema previsional han logrado ir consolidándose a lo largo de su funcionamiento. Pese a que el plazo en que las Sociedades Administradoras lograron generar una utilidad operacional es breve, esto no debiera generar preocupación ya que se logró dentro de una industria que aún funciona competitivamente. Este resultado avala el nuevo sistema previsional por la solidez que parecen tener las empresas encargadas de administrarlo.

En resumen, el nuevo sistema previsional parece haber cumplido con la mayoría de las expectativas cifradas en él, aunque su corta existencia no permite plantear conclusiones definitivas. El nuevo sistema previsional aún tiene que demostrar que es capaz de resistir las presiones de grupos de interés que traten de utilizarlo para usos ajenos al que fue creado. Una prueba que pasó exitosamente corresponde a cómo franqueó la crisis financiera de enero de 1983. Esos momentos demostraron una regulación de cartera muy eficiente para enfrentar ese tipo de situaciones. En otros campos, el nuevo sistema previsional no ha respondido tan bien. Las nuevas restricciones a la movilidad de los afiliados a las AFP aún no muestran los resultados que generarán para la eficiencia del sistema. El primer intento de utilizar al sistema para redistribuir ingreso tuvo éxito, al lograr que los desocupados no tengan que cancelar comisiones a las AFP. Sin negar los méritos de una redistribución del ingreso hacia los desocupados, esta medida tiende a romper la coherencia del sistema al volver a unir el problema de la previsión con el de la pobreza. De esta manera se abandona el principio de que es el Estado directamente el que redistribuye utilizando recursos generales de la nación. En este caso son los afiliados empleados los que subsidian a los desocupados. Además, esta medida tiende a reducir la competencia al reducir las variables

³⁴ Sergio Baeza, en su exposición durante la I Jornada Previsional, agosto de 1983.

en las que es posible competir, ya que antes de esta medida existían AFP que dejaban de cobrar comisiones después de un tiempo sin cotizar.

Cabe destacar que el antiguo sistema previsional fue víctima de la lucha de grupos de interés, por lo tanto solamente en la medida que el nuevo sistema previsional pueda efectivamente resistir ese tipo de presiones, podremos decir que la reforma previsional ha creado un sistema previsional superior.

BIBLIOGRAFIA

- Arellano, I.P., Sistemas alternativos de seguridad social, en Colección *Estudios de CIEPLAN*, noviembre de 1980.
- Decreto Ley 3.500 Diario Oficial 30.814, 13 de noviembre de 1980.
- Gersdorff, H.V., "Nuevas restricciones a la movilidad entre AFP", en *Revista de Economía*, 17, Universidad de Chile.
- Kunze S., Alfredo The role of pricing in the pension funds industry: the case of Chile, unpublished paper, Universidad de Chicago, mayo de 1982.
- Larraín B., F. y G. Wagner H., Previsión Social: Algunas consideraciones, en *Documento de Trabajo*, 84, Instituto de Economía Universidad Católica, Santiago, Chile.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Fundamentos económicos, sociales y políticos del anteproyecto de reforma previsional, junio de 1980.
- Riveros, L., *El problema de empleo en Chile*. Documento presentado en el Encuentro Anual de Economistas, Punta de Trauca, V Región – Chile, 1983.
- Departamento de Economía, Universidad de Chile Serie ocupación y desocupación en el Gran Santiago.
- Superintendencia de AFP Boletín Estadístico Mensual.
- Superintendencia de Seguridad Social, *Costo de la seguridad social chilena*, 1980.
- Superintendencia de Seguridad Social, *Estadísticas*, 1980.
- Wagner H. G., *Estudio de la Reforma Previsional*, 1983.