

HACIA UN ENFOQUE CRÍTICO DEL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO: EL CASO DE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES

Gabriel Álvarez Undurraga

UNIVERSIDAD DE CHILE / UNIVERSIDAD DE ATACAMA

Resumen

La mayoría de los países latinoamericanos están viviendo el impacto de la reformas previsionales, el desafío de estas naciones es intentar crear un sistema justo y equitativo con la participación de los distintos sectores de la sociedad civil. Este trabajo apunta fundamentalmente a entregar una visión sintética y descriptiva del actual sistema de seguridad social chileno y el impacto que ha tenido en algunos países latinoamericanos, especialmente en Venezuela. El modelo chileno, que en principio fue muy exitoso, expandiéndose sus ideas a otros países, actualmente está produciendo una percepción negativa en el 62% de los chilenos que no tienen confianza en su sistema provisional.

El régimen privilegia la previsión individual, el principio de solidaridad no está presente. En Venezuela se acaba de dictar la ley de seguridad social integral y las negociaciones que se producirán en la aplicación de este nuevo sistema deberían ser legitimadas por la sociedad civil venezolana.

Palabras claves. Seguridad social, sistema previsional, fondos de pensión, Chile, Venezuela.

INTRODUCCIÓN

El trabajo que a continuación se presenta apunta fundamentalmente a entregar una visión sintética y descriptiva del actual sistema de seguridad social chileno y el impacto que ha tenido en algunos países latinoamericanos, especialmente en Venezuela.

Actualmente, el sistema previsional chileno está en un proceso de ajustes debido a los cambios que se han operado en la sociedad de ese país, posterior al régimen militar y el inicio de la transición democrática.

En el caso de Venezuela hay una profunda discusión y evaluación del actual sistema previsional con el fin de generar uno nuevo que sea más justo y equitativo. El marco de esta discusión es una sociedad que vive una profunda crisis social, política y económica.

Los objetivos específicos del trabajo son:

- Identificar los elementos esenciales del modelo chileno.
- Describir, en forma sintética, las opiniones de los diversos actores del sistema previsional chileno.
- Establecer conclusiones.

La metodología aplicada es propia de la investigación documental-bibliográfica, en la que se destaca la recolección de textos y documentos. Posteriormente el procesamiento, análisis e interpretación de los datos seleccionados.

Las limitaciones observadas, respecto al tema, se derivan del hecho de que se trata de un objeto de estudio que depende de la dinámica, de los cambios, por lo tanto, no se puedan sacar conclusiones definitivas ni, menos aún, absolutas.

Por esta misma razón, la investigación está en pleno proceso de construcción del conocimiento y las fuentes generarán, próximamente, dicha información, de tal manera que estamos conscientes de que el producto no está acabado sino sujeto a modificaciones que enriquezcan sustancialmente el trabajo que exponemos.

Tanto Chile como Venezuela, al igual que la gran mayoría de los países latinoamericanos, están viviendo el impacto de las reformas previsionales. El desafío de estas naciones es intentar crear un sistema justo y equitativo con la participación de los distintos sectores de la sociedad civil.

I. PLANTEAMIENTO Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Uno de los fenómenos más significativos, que se han dado en los últimos tiempos, es el proceso de la crisis económica global manifestada universalmente por una nueva redistribución del poder mundial, en donde observamos que el mundo industrializado crece aceleradamente a expensas de las naciones en vías de desarrollo y productoras de materias primas.

En Latinoamérica el crecimiento económico se estancó en la década de los años ochenta. Por otra parte, la gran mayoría de estas naciones se endeudaron con los capitales transnacionales, hipotecando parte de su presente y de su futuro. Todo esto incidió en la proliferación de una serie de políticas tendientes a resolver la crisis. La que más predominó en los últimos años es la corriente neo-

liberal que, en Venezuela, tuvo su presencia en el paquete de medidas económicas impulsado por el gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez.

Durante este período los sistemas previsionales de los países latinoamericanos, basados en la constitución de fondos solidarios, han disminuido progresivamente su capacidad de garantizar pensiones adecuadas por concepto de jubilación, invalidez y sobrevivencia para la población trabajadora.

Uno de los hechos más discutidos, en la sociedad laboral venezolana, ha sido la propuesta elaborada por el equipo que asesoraba a la administración del Presidente Carlos Andrés Pérez en materia previsional y que, posteriormente, fue reformulada durante las administraciones de Velásquez y Caldera.

El actual sistema tradicional de seguridad social, encarnado en el Instituto Venezolano de Seguros Sociales y la legislación de seguridad social, adolece de una serie de fallas y problemas que se reflejan en los siguientes aspectos:

- Ineficacia social.
- Desigualdad del acceso al sistema.
- Diferenciación del servicio prestado.
- Indefinición de objetivos y metas.
- Dificultades del financiamiento.

Junto a estos efectos indeseados en el funcionamiento de la previsión, subsisten consecuencias no menos negativas en términos de la carga fiscal, la distribución del ingreso con base a la estructura etaria de los afiliados y a su inserción en los sectores formal e informal de la economía, el dinamismo del mercado laboral y el grado de profundidad del mercado de capitales.

Por otra parte, podemos observar que, en lo político y económico se ha pasado de un intervencionismo de Estado a ultranza a un modelo de economía neoliberal extremo, que en algunos casos como Inglaterra y EUA estas políticas están en abierto cuestionamiento; las cuales, sin embargo, por obligaciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Venezuela debe acometer. Esto se ha reflejado en las presiones impuestas por los organismos financieros internacionales durante la administración del Presidente Rafael Caldera.

Los sectores más afectados por esta crítica situación económica y social son los pensionados, quienes se han organizado y protestado por sus reducidas pensiones. Es conveniente señalar que en el país sólo cotizan dos millones trescientas mil personas, de un total de seis millones comprendidas dentro de la fuerza laboral. Del sistema, más de tres millones setecientas mil personas nece-

sitan del amparo de la seguridad social. Además, el monto promedio de las pensiones no ha logrado superar el tercio del salario mínimo, lo que no es sustento básico para una persona.

El gobierno de CAP, en su programa inicial, planteaba la necesidad de cambiar el sistema previsional por uno más justo y digno. Desde esta perspectiva, el equipo asesor trabajó con las distintas organizaciones sociales, sindicales y empresariales, quienes entregaron propuestas, algunas de las cuales no fueron consideradas totalmente. Al final, el gobierno elaboró una propuesta de ley que fue muy semejante al modelo de las Administradoras de Fondos de Pensiones chilenas y que se inspira en el modelo neoliberal, impulsado en ese entonces por la dictadura militar chilena.

Frente a este proyecto se alzaron voces de protestas, especialmente del sector sindical y de otras organizaciones sociales; por otra parte, el sector empresarial lo consideró positivamente, entregando sus propios puntos de vista para enriquecerlo. La OIT hizo sus objeciones formales y de fondo (Caracas, 7 de octubre de 1992). En todo caso, el proyecto fue modificado por las contingencias sociales, económicas, políticas y militares que han afectado al país y, en la administración de Caldera, por la Agenda Venezuela.

De todas maneras, la reforma previsional es imperativa por la evolución de la economía interna. Desde esta perspectiva, resulta lógico suponer una reforma al sistema de seguridad social existente en el país, sin embargo, queda la duda planteada en términos de ¿hasta qué punto la implantación de un modelo de prestaciones sociales y fondos de retiro pueda efectivizar la previsión social de los pensionados? y ¿qué tipo de sistema de seguridad social será el más adecuado para enfrentar la actual coyuntura en Venezuela?

Para algunos estudiosos del tema los rasgos distintivos de la administración social en Venezuela son: el desconocimiento de lo que es el concepto de seguridad social, la heterogeneidad y multiplicidad de instituciones públicas y privadas oferentes de prestaciones de seguridad social, centralización en torno al Estado, carencia de participación de la sociedad civil, pseudo participación del ciudadano, creciente pérdida de credibilidad, apatía en la población como consecuencia de la problemática de la incomunicación existente y de la pérdida de confianza (Hernández, 1996).

Todas estas consideraciones nos revelan que es necesario reflexionar y profundizar la discusión sobre el tipo de seguridad social que deseamos en vísperas de un nuevo milenio.

II. EL MODELO CHILENO

1. Antecedentes históricos

En 1924, Chile fue el primer país del hemisferio occidental que adoptó un programa de previsión social. Más de cincuenta años después el programa chileno se había convertido en una enorme carga para la economía, porque adolecía de crónica falta de ingresos.

Tal como lo reconocen algunos autores, Simón Bolívar en febrero de 1819 manifiesta que el sistema de gobierno más perfecto es el que engendra una mayor suma de seguridad social y de seguridad política. Muchos interpretan esta frase del Libertador como el mayor bienestar posible que se le debe dar a los individuos que la integran.

Chile no es ajeno a la visión del Libertador, ya que desde la época de los habitantes autóctonos hasta la conquista y colonización, por parte de los españoles, se pueden encontrar disposiciones de carácter prevional generalmente dispersas, sólo a fines del siglo IX empiezan a dictarse leyes propias de los seguros sociales. Pero es a partir de los sucesos políticos de 1924 con la elaboración de algunas leyes laborales, entre las cuales se destaca la del Seguro Obrero Obligatorio de Enfermedades e Invalidez y la Ley de Indemnización por Accidentes de Trabajo, que se desarrolla todo un proceso tendiente a crear un sistema de seguridad social en el país. En 1925 se crea la caja de previsión de empleados particulares, en 1938 se aprueba la Ley sobre medicina preventiva, paralelamente se organizan el Servicio Nacional de Salud y el Servicio Médico Nacional de Empleados. En 1952 se crea el Servicio de Seguro Social y se deja en manos de SERMENA las prestaciones relativas a la salud. En 1959 se da a conocer el informe Prat, en el que se hace una evaluación del sistema y se propone otro basado en tres subsistemas: un Servicio Nacional de Salud, un Servicio Nacional de Pensiones y Subsidios y un Servicio Nacional de Prestaciones Familiares; esta reforma no se llevó a cabo pero es un antecedente para el diagnóstico del problema. En los años sesenta se dictan tres leyes, en 1963 la Ley de Revalorización de Pensiones, en 1968 la Ley sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y, ese mismo año, la Ley de Medicina Curativa, encomendándole al SERMENA la administración del sistema. En la década de los setenta, se intensifica y profundiza la creación de leyes sociales, especialmente durante la administración de Allende. En 1974 se crea el Fondo Unico de Prestaciones Familiares y el Decreto-Ley relativo al Sistema Unico de Subsidios de Cesantía.

En 1980 la dictadura militar de Augusto Pinochet, aprovechando el control social propio del régimen implantado el 11 de septiembre de 1973, dicta el Decreto Ley No. 3.500 que establece el nuevo sistema de pensiones (publicado en el Diario Oficial del 13 de noviembre de 1980, en Santiago de Chile).

El antiguo programa de previsión social chileno era la réplica de los programas tradicionales europeos de seguro social, con sus aportes positivos y las desventajas propias del sistema.

2. Principios de la seguridad social

Según Héctor Humeres (1995) "Se reconocen cuatro principios rectores que constituyen la base sobre la que debe estar institucionalizada: universalidad (subjetiva y objetiva), integridad o suficiencia, solidaridad y unidad". La universalidad subjetiva parte de la base de que no se debe discriminar a causa de edad, raza, nacionalidad, vínculo laboral o nivel de remuneraciones. La universalidad objetiva considera que la seguridad social debería cubrir todos los riesgos o contingencias sociales derivadas de la falta de salud o de la falta de medios económicos, o bien la adición de obligaciones derivadas de vínculos familiares. La integridad o suficiencia se refiere a la circunstancia de que todas las prestaciones (médicas, económicas o familiares) sean suficientes para atender la contingencia social respectiva y capaces de solucionar el caso social. La solidaridad existirá en la medida que se redistribuya el ingreso nacional, por lo que se requiere el esfuerzo de toda la comunidad realizada en su propio beneficio, contribuyendo todos y cada cual según sus propias capacidades y posibilidades, además el esfuerzo individual de cada persona debe ser considerado como una exigencia del bien común y no como una prestación previa, para que luego el organismo gestor otorgue la correspondiente contraprestación. La unidad corresponde a la unificación orgánica o administrativa fundamentada, principalmente, en la circunstancia de la existencia de un riesgo único, de abaratar los costos y simplificar la estructura administrativa.

Finalmente el autor aludido incluye al principio de la subsidiariedad, propio del modelo chileno, que implica que la sociedad toda, o el Estado como organismo jurídico de ella, no debe ejercer facultades que excedan lo que el individuo, o los grupos sociales menores, puedan hacer por sí mismos. Este principio otorga un amplio campo a la iniciativa privada delimitando la actividad del Estado: constituyéndose éste en garante de la actividad particular encaminada como ayuda a los más débiles.

Alfredo Bowen (1971, 106) agrega como principio la internacionalidad:

Esta característica: que fue tan notable en el origen de la seguridad social contemporánea, cobra hoy más urgencia dada la necesidad inaplazable de la integración económico-social y aún políticas de países y de continentes enteros.

Es evidente que los beneficios, derechos, obligaciones e instituciones de Seguridad Social de cada uno de esos países deberán adecuarse a un sistema unitario internacional, dentro de la respectiva integración, so pena de experimentar trastornos y competencias que la harían difícil e inestable. Por otra parte, las normas fundamentales de la seguridad social, a las cuales han de adherirse los estados contemporáneos, encuentran en los Convenios Internacionales una de sus fuentes más características.

Según la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS), los principios fundamentales para la modernización de la seguridad social y su aplicación al modelo chileno son: la universalidad subjetiva, la universalidad objetiva, la suficiencia, la solidaridad y la unidad. Sus fundamentos están basados en el modelo de economía de mercado; esto es, administración privada, libertad de elección, descentralización de los programas y rol subsidiario del Estado (CIEDESS, 1995, 21-25).

El profesor Absalón Méndez (1994) señala que es necesario incluir además la participación, en la medida que corresponde a la población intervenir activamente como autores del proceso. Además, la eficiencia es fundamental en la gerencia del proceso.

3. Funcionamiento del sistema de Seguridad Social chileno

En el actual sistema, cada trabajador que participa en él debe aportar, a una cuenta personal de ahorro de prestación, una contribución mensual deducible de sus impuestos equivalente al 10% de su salario. El trabajador puede efectuar, a la cuenta mencionada, contribuciones adicionales voluntarias, también deducibles de sus impuestos, hasta otro 10% de su salario. Estos fondos son invertidos en el correr de los años y las ganancias que reditúan están exoneradas de impuestos.

El gobierno de Pinochet autorizó a doce compañías privadas de inversión, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), a administrar e invertir las cuentas individuales. Los trabajadores debieron elegir, entre éstas, para la administración e inversión de sus cuentas. Estas compañías están legalmente obligadas a invertir la cuenta de fondos de pensión en una cartera de instrumentos financieros debidamente diversificada y comportando un riesgo moderado. Las inversiones autorizadas incluyen: bonos privados y del tesoro, certificados bancarios de depósito, hipotecas y acciones. Cada compañía está

obligada a proporcionar una tasa mínima de rédito a su cuenta de fondos de pensión, fijada como un porcentaje del promedio de rentabilidad percibido por las doce compañías. El gobierno garantiza las cuentas de inversión individuales frente a la quiebra de cualquiera de las doce AFP.

El nuevo sistema establece una edad jubilatoria uniforme de 65 años para el hombre y 60 para la mujer. Luego de jubilarse, el trabajador usará los fondos acumulados en su cuenta individual para financiar su pensión. El jubilado puede optar por adjudicar todos sus fondos a comprarle una anualidad a una compañía de seguros. El trabajador puede optar por mantener su cuenta con la compañía de inversión y confiar en retiros periódicos para financiar su propia pensión y los beneficios de las personas a su cargo, dejando los fondos restantes para sus hijos u otros herederos. Dichos retiros están sujetos a ciertas limitaciones, considerando la esperanza de vida del trabajador y de las personas a su cargo que le sobrevivan, de modo que los fondos no pueden ser retirados en su totalidad y usarse antes del fallecimiento del trabajador. Si éste tiene fondos más que suficientes en su cuenta para pagar los beneficios normales estimados, puede entonces retirar el exceso según le sea necesario.

La garantía estatal continúa durante la jubilación para aquellos trabajadores que optan por este retiro periódico de fondos en lugar de la renta vitalicia.

El monto final de las prestaciones jubilatorias dependerá del rédito obtenido por las inversiones de la cuenta privada. Supuestamente, los trabajadores con créditos de inversión normales pueden recibir una pensión equivalente al 70% de su último salario, más beneficios de montepío.

La pensión mínima equivale al 85% del salario mínimo para trabajadores y aumenta hasta el 90% para los jubilados de 70 años o más. Los trabajadores deben hacer una contribución adicional, equivalente al 3,5% de sus salarios, para comprar un seguro personal de vida y de incapacidad a compañías de seguros privadas aprobadas por el gobierno y elegidas por el trabajador. Los trabajadores, además, están obligados a contribuir un 6% adicional del salario para sufragar su seguro médico. Ellos pueden optar entre las compañías de seguros privadas aprobadas o los servicios de salud del gobierno. El total de pagos exigidos a los trabajadores bajo este sistema asciende al 19,5% del salario (10% pensión, 3,5% cajas de montepío e incapacidad y 6% de seguro médico).

Todos los beneficios están ajustados a la inflación. Se abolieron todos los impuestos sobre nóminas que debían pagar los patrones bajo el antiguo sistema de previsión social y se le requirió a los trabajadores pagar directamente el monto total de sus impuestos respectivos.

Los elementos básicos del sistema de seguridad social están constituidos por las Administradoras de Fondos de Pensiones y las instituciones de salud previsional. De las doce AFP existentes, tres controlan el 65% del mercado. Tres AFP están constituidas por gremios y sindicatos (Sindicato del Cobre, Sindicato de Trabajadores y Gremios de Profesores).

Esta desigual estructura es consecuencia de las circunstancias económicas y políticas en las cuáles se originan las AFP: crisis financiera y económica de Chile en 1980 y dictadura militar.

El régimen de la AFP eliminó la prestación de antigüedad. El porcentaje más bajo de cotización corresponde al administrado por el Sindicato de Empleados Bancarios. Este régimen deja afuera a las Fuerzas Armadas y los Carabineros, con lo cual el Estado cubre dicha carga y conserva el criterio de retiro por actos de servicios. Además, mientras las utilidades reales de los fondos tienen una tendencia decreciente, las utilidades de las AFP han llegado a situarse sobre el cuarenta por ciento (40%) de su capital, luciendo como un negocio atractivo.

El Fondo de Pensiones es patrimonio de los afiliados, destinados sólo a generar las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia derivado de la capitalización individual. La capitalización se efectuará en organismos llamados AFP. El Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia a todos los afiliados que cumplan los requisitos de la Ley vigente.

Las AFP son sociedades anónimas que tendrán como objeto exclusivo administrar un fondo que se denomina Fondo de Pensiones y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece la Ley. Cada AFP sólo podrá administrar un Fondo.

Las cotizaciones son los aportes con que los trabajadores deben concurrir, obligatoria o voluntariamente de acuerdo con lo establecido en la Ley, para financiar los beneficios que contempla el nuevo sistema previsional. Existen varios tipos de cotizaciones:

- Cotización obligatoria al Fondo de Pensiones (vejez, invalidez y sobrevivencia).
- Cotización adicional (financia a la Administradora).
La cuenta personal consta de una cuenta de capitalización individual y una cuenta de abono voluntario.

4. Características de la afiliación

- Única: Las normas que regulan el financiamiento y los beneficios son iguales respecto de todos los afiliados, aún cuando en su administración intervengan varias entidades y entre ellas puedan existir las diferencias propias de un régimen competitivo.
- Permanente: Una vez iniciada, subsiste durante toda la vida del afiliado, independiente de que éste se mantenga o no en actividad, que ejerza una o varias labores simultáneas o sucesivas, o que cambie de AFP. La excepción a esta característica está dada por la posibilidad de desafiliarse conforme a la ley.
- Voluntaria para los trabajadores dependientes que hayan iniciado labores antes de 1980 y también para los trabajadores independientes.
- Obligatoria para los trabajadores dependientes que iniciaron sus labores después de la promulgación del Decreto.

5. Alternativas de pensiones

- Renta vitalicia inmediata (seguro de vida).
- Renta temporal con renta vitalicia (transfiere parte de los fondos de pensión a una compañía de seguros de vida que le da una renta mensual).
- Retiros programados (mantiene los fondos de cuenta individual en su AFP y efectúa retiros mensuales con cargo a ésta).

En síntesis, la constitución de las AFP y de las instituciones de salud provisional (ISAPRES), o régimen nuevo, no ha acabado con la multiplicidad o heterogeneidad de las formas previsionales que tenía la sociedad chilena.

El régimen nuevo, al descansar sobre el salario del trabajador, no puede llamarse de seguridad social, ya que pasa a convertirse en un régimen de previsión individual donde el principio de solidaridad social no está presente.

Por otra parte, la Central Única de Trabajadores de Chile (CUT), en su informe preliminar (5 de marzo de 1991), planteó diez cambios al nuevo sistema de pensiones, que se elevaron al Ministerio del Trabajo. Éstos fueron:

1. Eliminar la comisión fija, porque es regresiva para los trabajadores de menores ingresos (no involucran a más de 6% los afiliados).
2. Eliminar la transitoriedad de las pensiones de invalidez parcial, y garantizar la reincorporación del trabajador si se verifica la rehabilitación.
3. Crear pensiones especiales para trabajadores de faenas pesadas y en ambientes tóxicos. Se propone una cotización adicional.
4. Invertir los fondos de pensiones en el mismo país y no en el extranjero.
5. Modificar la participación de los afiliados en los directorios de las AFP.
6. Aumentar el control a la mora provisional (la declaración y no pago y la malversación de los fondos del trabajador).
7. Ampliar la cobertura para que el sistema beneficie al mayor número de trabajadores.
8. Eliminar el requisito, respecto al bono de reconocimiento, que estipula que el interesado debe tener al menos doce (12) cotizaciones entre los años 1975 y 1979.
9. Rebajar la edad de jubilación de los trabajadores.
10. Crear nuevas formas de financiamiento en las cuales el aporte patronal sea más efectivo (CUT, 1991).

Las AFP son sociedades anónimas cuyo único objetivo es administrar un fondo de pensiones y otorgar las prestaciones que establece la ley. Éstas pueden cobrar comisiones, que se cargan a los afiliados y se deducen de sus cuentas individuales. Sus beneficios principales son las pensiones de invalidez, de vejez, asignación por muerte, supervivencia, viudez, orfandad y otros y la responsabilidad estatal de las pensiones mínimas.

Por otra parte, es necesario revisar un aspecto significativo del discurso de anuncio de la reforma previsional, elaborada por el Ministro del Trabajo de ese entonces José Piñera (1992, 170-171):

La reforma previsional produciría profundas consecuencias sociales, económicas y políticas. En lo social, solucionarí una de las aspiraciones más elementales de toda la familia chilena: la seguridad de la vejez, la tranquilidad que otorga la vida laboral y familiar al estar protegido de los diversos riesgos que acechan a todo trabajador.

El nuevo sistema de pensiones eliminará el problema de la jubilación para la inmensa mayoría de los actuales y futuros trabajadores. Pero es evidente que esta reforma, por sí misma no puede solucionar la situación de los que ya dejaron de pertenecer a la fuerza de trabajo, y cuyas jubilaciones son insuficientes como producto de un esquema previsional mal concebido e injusto. Otro efecto de enorme importancia será el impacto de la reforma previsional sobre el desempleo.

En lo económico, la reforma canalizará el abono previsional de los trabajadores hacia actividades productivas rentables para el país, elevando así la tasa de crecimiento de la economía. Asimismo, contribuirá a elevar el abono y la inversión, dando un decidido impulso a aquellos proyectos que requieren financiamiento estable, como la inversión en la infraestructura y en la construcción de viviendas.

Finalmente, la reforma previsional tendrá profundas consecuencias políticas, en primer lugar, amplía drásticamente la libertad individual, la cual junto con la participación en la base social y el progreso económico, constituyen barreras infranqueables para el consumismo. En segundo lugar, al establecerse beneficios proporcionales a los esfuerzos, desaparece una enorme fuente de poder estatal y de discrecionalidad, con sus secuelas inevitables de demagogia y de politización. Por último, al hacer propietario a cada trabajador, la reforma la compromete activamente en el manejo responsable de la economía y en la búsqueda de la estabilidad política y la paz social.

Como puede apreciarse, pasados casi veinte años de este discurso las consecuencias nos revelan a un país que ha iniciado el tránsito hacia la democracia y que se materializa en la presión de sus organizaciones sociales y populares por hacer reformas al sistema introducido por la dictadura militar en 1980. Actualmente, en Chile y en el exterior se está haciendo un balance de éste, lo cual puede enriquecer la discusión para llegar a un sistema previsional más justo y humano.

III. EVALUACIÓN DEL MODELO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS AFP

Existen diversos criterios frente a la situación actual del modelo de previsión social adoptado en Chile. Los actores sociales plantean sus posiciones respecto a las AFP. En esta parte del trabajo hemos considerado necesario seleccionar diferentes voces de autores e instituciones que están vinculadas a la temática expuesta.

Para la CIEDESS, "La privatización de la administración del régimen de pensiones ha significado para los trabajadores, entre otras ventajas: incrementar en aproximadamente 60% el valor de las pensiones de vejez, viudez y orfandad, y en más del 100% las de invalidez respecto al antiguo sistema; tener la facultad de elegir libremente la administradora de fondos de pensiones que le proporcione la mayor rentabilidad a su fondo previsional, del cual es dueño; escoger la alternativa de pensión de vejez incluyendo la de pensión anticipada; y contar con un seguro de invalidez y sobrevivencia. Todo esto, sin perder los derechos a una

garantía estatal por una pensión mínima y a una rentabilidad mínima de sus fondos previsionales

La participación del sector privado en la administración de actividades relacionadas con la seguridad social, reforzada en los comienzos de la década de los ochenta, ha permitido importantes logros que se traducen en mejor atención a los beneficiarios; aumentos en las prestaciones de tipo económico, como es el caso de las pensiones; incrementos en la oferta de servicios de salud, educación, capacitación y vivienda; mejoras: en la calidad de los servicios; y disminución del aparato administrativo del Estado" (CIEDESS. ob.cit. p.143.).

Posteriormente esta Corporación señala que "Para continuar el desarrollo y perfeccionamiento del actual sistema de seguridad social es necesario ampliar aún más el nivel de participación del sector privado en la administración de las prestaciones de los seguros sociales y de los beneficios asistenciales, en especial en aquellas áreas donde todavía la presencia del Estado sigue siendo preeminente, como es el caso de la salud; establecer condiciones de igualdad para que entidades privadas y públicas participen competitivamente en el otorgamiento de los servicios y las prestaciones, constituyendo la preferencia de los beneficiarios el factor que predomine en la asignación de los recursos; definir sistemas de incentivos para aquellas áreas sociales que requieran soluciones más complejas o difíciles, de manera que se privilegie a las organizaciones que logren los mejores resultados; y, generar las condiciones para que las Municipalidades puedan, mediante convenios, transferir a entidades privadas la administración de los beneficios asistenciales y los programas de desarrollo que realizan en sus respectivas comunas" (Ibídem, p. 143).

Según la investigadora Doris Elter:

No obstante los resultados exhibidos, el sistema previsional privado desarrollado en el país presenta algunas deficiencias que las autoridades deberán tener en consideración para la elaboración de políticas correctivas que impidan en el futuro su transformación en serias anomalías que resten eficiencia y competitividad al sistema en su conjunto.

Así, por ejemplo, los resultados en términos de cobertura previsional no son buenos, aunque Chile presenta actualmente la mayor tasa de cobertura en América Latina. Pese a ello, el actual sistema previsional cubre sólo una proporción de aproximadamente un 70% de la fuerza de trabajo existente en el país. lo que quiere decir que más de un millón de trabajadores no tiene cobertura previsional, representando esto uno de los desafíos a enfrentar positivamente en los próximos años.

Un tema muy preocupante es, asimismo, los altos niveles de morosidad previsional. La mora se genera cuando los empresarios después de descontar las cotizaciones

de los salarios de sus trabajadores no traspasan los fondos recaudados a las entidades previsionales. A finales de septiembre de 1991, casi la mitad de los afiliados estaban afectada por la morosidad previsional, fluctuando el período de mora entre dos meses y más de siete años, lo que afecta gravemente el monto futuro de las pensiones. A mediados de 1992 la morosidad real y presunta superaba los ochenta millones de dólares.

Otro tema polémico es la falta de presentación directa de los cotizantes en la tarea de administración de sus ahorros. Al respecto debe mencionarse la disposición contenida en el Proyecto de Ley del Mercado de Capitales que señala que los directores de las AFP deben ser integrados en un 30% como un mínimo de dos personas -por personas desvinculadas de la propia AFP y del sector financiero. Estas personas deben ser elegidas por la junta de accionistas de la AFP. Según las autoridades, las nuevas normas se requieren porque existe un potencial importante de problemas que se pueden suscitar cuando quien está a cargo de la colocación de valores está a su vez vinculado con las emisoras y porque la administración de empresas no forma parte del propósito de las AFP. Mientras que personeros del rubro han señalado que la intención detrás de las medidas sería más bien tranquilizar a aquellos sectores políticos que presionan porque los trabajadores obtengan algún nivel de injerencia y vigilancia sobre la administración de sus ahorros previsionales a través de su participación en los directorios de las AFP. Cabe señalar que dos elementos aportan a la inversión responsable y seguro de los fondos por parte de la AFP: Los ahorros administrados por cada AFP deben alcanzar una rentabilidad mínima determinada por los resultados del sistema en conjunto, si una AFP invierte mal los recursos debe aportar recursos propios para completar esa rentabilidad mínima. Por otro lado, los afiliados tienen libertad para cambiar de AFP, en términos medios un 25% de los afiliados traslada anualmente sus ahorros previsionales, lo que sin duda constituye un fuerte incentivo a la competencia, aunque el hecho no está exento de problemas, ya que las fuertes campañas publicitarias desarrolladas por las AFP con el objetivo de provocar el traslado de afiliados desde la competencia incrementan los costos previsionales para el conjunto de los afiliados.

Por último, están los problemas que analizamos a lo largo de este estudio: el alto costo gubernamental del sistema de AFP, que no se restringe al período de transición, sino también tiene componentes que permanecen en el tiempo, y cuya evolución futura puede significar otra carga de importancia para el sector público. Por otro lado figura el problema de la concentración que se expresa bajo diversas modalidades en el mismo negocio previsional, en el mercado de los seguros ligados al régimen pensional y en el destino y manejo de los fondos previsionales colocados en acciones de empresas.

En vista de lo anterior, no nos parece exagerado afirmar que el sistema de AFP fue empleado como un instrumento de privatización, transnacionalización y concentración de la economía chilena, que proporciona importantes rentabilidades a algunos grupos empresariales del sector privado constituyendo a la vez una gran carga para el presupuesto público. Tal carácter no ha sido neutralizado del todo por la creación de AFP vinculadas a organizaciones laborales, todavía débiles en su participación en la industria previsional (Elter, 1993, 35-36).

Desde otra perspectiva el experto de la CEPAL Carmelo Mesa-Lagos plantea que:

La reforma de la seguridad social y el programa privado de pensiones han traído ventajas y desventajas para los tres principales participantes. Los trabajadores asegurados en el sistema privado se han beneficiado de menores contribuciones sobre el salario, un mayor nivel de prestaciones (hasta el momento), libertad de elección de AFP y planes de jubilación, el reconocimiento de aportes anteriores, el derecho a una pensión mínima, un programa de pensiones más sólidas que es garantizado por el Estado, altos rendimientos de la inversión, y un trámite más ágil y sencillo de las pensiones. Las desventajas para los asegurados son disminución de cobertura (en base a pago de contribuciones), el pago de comisiones a las AFP, pobre transparencia del sistema (por lo menos hasta recientemente), impedimento de utilizar el fondo acumulado hasta el momento de retiro (por ejemplo, para invertir en un negocio pequeño, adquirir una casa, etc.), falta de conocimiento sobre cuestiones y decisiones cruciales y la pérdida de la contribución patronal.

Esta última pérdida repercute en beneficio del empleador cuya única desventaja del sistema es el considerable papeleo mensual involucrado en el cobro, transferencia y reporte de las contribuciones de los trabajadores. Parecería ser que el Estado sufre la mayor parte de las desventajas (subsidios a todo el sistema) y disfruta de pocas ventajas, la mayor parte de las cuales todavía no han quedado claramente demostradas; por ejemplo, la posible corrección de un impacto negativo de la contribución del empleador sobre la creación del empleo, el efecto benéfico sobre el mercado de capitales (aunque no tanto como se había previsto originalmente), la terminación eventual de engorroso programa público.

La sociedad en general se ha beneficiado de la eliminación de privilegios costosos e injustificados (aunque no todos han sido eliminados, pero tendrá que confrontar el alto costo de compromisos estatales en el futuro. Los resultados de los programas son extremadamente sensibles a la tasa de interés, el nivel de cumplimiento y las condiciones económicas generales. Podría ser que el Estado necesite cubrir varias garantías al mismo tiempo, y algunos riesgos podrían ocurrir simultáneamente, tales como un alto nivel de desempleo e inflación, combinados con bajas tasas reales de rendimiento. No existe evidencia alguna de que el sistema de capitalización haya generado un mayor ahorro nacional. (MESA-LAGO, 1994, p. 25).

Es conveniente señalar que quedaron lejos los tiempos en que la rentabilidad de los fondos de pensiones registraban aumentos de 25 y 30% anuales y el sistema parecía un ejemplo de solvencia y estabilidad para los mercados financieros latinoamericanos, durante el año 1997 la rentabilidad de los fondos de pensiones llegó sólo al 4,7% y para el año 1998 se registraron cifras regresivas.

Según el periódico oficialista La Nación, en su editorial, indica que "una de las características del sistema es que en los hechos constituye un mecanismo de ahorro obligatorio, en el cual los afiliados pueden elegir quién administra los

fondos, pero no cómo ni dónde se invierten. Dicho de otro modo, todos los chilenos están obligados a destinar cerca del 14% de sus ingresos a engrosar esos fondos, pero sin ninguna posibilidad de incidir en las decisiones que toman las AFP acerca de colocar recursos en inversiones de renta fija o renta variable.

"En esa perspectiva, la tendencia a la baja del sistema previsional privado contrasta con las proyecciones macroeconómicas que sitúan a Chile como uno de los países líderes en la región. La razón de esta flagrante contradicción alcanza al 50% de los recursos que administra el sistema. Sólo Endesa, Chilgener y Enersis concentran más del 16% del total de las colocaciones de los fondos de pensiones" (La Nación, 1995, 4).

Para el superintendente de AFP Julio Bustamante:

El sistema desde el punto de vista filosófico es una de las cosas más interesantes. Mucha gente, sin embargo, conjuga el consumo presente porque se olvida que a futuro pueda tener riesgos. El desafío es cómo podemos cambiar ese problema cultural. Lo cierto es que hoy casi dos millones de afiliados al sistema no cotizan regularmente, lo cual impide que puedan acumular los 20 años de cotización necesarios para obtener una pensión mínima asegurada por el Estado. Ahí estamos tocando sin dudas uno de los puntos pendientes más serios que el sistema tiene hoy día. Tenemos que buscar el mecanismo para ampliar la cobertura del sistema y para que los trabajadores que no están cotizando se incorporen al sistema. (Nahuelhual, 1996, p. 12)

Una posición distinta tiene el periódico El Mercurio, planteando que

... los diversos balances que se han efectuado después de cumplirse 15 años de funcionamiento del nuevo sistema privado de pensiones coinciden en señalar que se trata de una de las reformas más trascendentales realizadas en el país durante las últimas décadas. El régimen de capitalización de los aportes en cuentas individuales no sólo se ha traducido en mejores pensiones para los afiliados que se retiran de la etapa laboral activa, sino que además ha fortalecido el desarrollo del mercado de capitales, lo cual ha sido pieza fundamental en el proceso de desarrollo económico que ha experimentado el país... A pesar de que la rentabilidad negativa que exhibieron los fondos de pensiones el año pasado está dentro de lo posible para un período en particular, por el comportamiento del mercado bursátil, es evidente que aquellos se encuentran próximos a jubilar tal vez hubieran podido protegerse adecuadamente si las carteras de inversión hubieran tenido menor componente accionario. Para períodos cortos puede resultar preferible una configuración diferente, en función de las preferencias del afiliado y de la circunstancia en que se encuentra. Para esto, la posibilidad de que se administre más de un fondo en cada AFP es fundamental, ya que les daría a los trabajadores la posibilidad de tomar decisiones con mayor flexibilidad, en su propio beneficio. (El Mercurio, 1996)

De acuerdo con el economista Alvaro Clarke:

El tiempo nos ha dado la razón: cualquier ejercicio que se haga, incluso tomando mercados desarrollados, es decir, con una tasa de rentabilidad en términos comparativos bajas, nos indica que si las AFP hubieran tomado oportunamente una decisión de invertir en el exterior, probablemente la caída en la rentabilidad hubiera sido mucho menor y se hubiera visto compensada por rentabilidades positivas en el exterior. Hemos hecho cálculos estimativos. Si, por ejemplo, parte de la cartera se hubiera invertido en Down Jones o en bonos del Tesoro estadounidense, los resultados dan cuenta que bajo una combinación más balanceada de inversiones en Chile y en el exterior la caída en la rentabilidad no solamente hubiera sido hasta menos pronunciada sino que en algunos casos habría habido rentabilidad positiva (Anfossi, 1996).

La parlamentaria oficialista Carmen Frei Ruiz-Tagle expone que:

La actual configuración del sistema previsional chileno plantea un importante desafío para el combate contra la pobreza: se refiere a la inclusión o exclusión de este sistema de los sectores de menores ingresos. En efecto, existe un importante contingente de la fuerza laboral chilena que no logrará al cabo de su vida económicamente activa a acceder a una pensión. Dicho grupo está conformado por un lado, por aquellos trabajadores que estando afiliados a una AFP no alcanzan a completar al menos 20 años de cotizaciones, con lo cual pierden la oportunidad de pensionarse en el sistema privado y tampoco pueden acceder a una pensión mínima garantizada por el Estado. Por otra parte, existe un porcentaje de trabajadores formado especialmente por el sector informal de la economía que nunca ha estado afiliado al sistema de AFP, quedando desde ya al margen de todo plan previsional. Por lo tanto resulta necesario pensar en nuevas formas solidarias de previsión social para, estos sectores (Frei, 1996).

En una encuesta de la empresa CERC realizada durante el año 1995 y encargada por la Superintendencia de AFP, se revela que el 62% de la población del país tiene poca o ninguna confianza en el sistema privado de pensiones, sólo el 25% de los encuestados respondió que tiene bastante o mucha confianza en las AFP.

Actualmente, el Gobierno ha anunciado una reforma del sistema de AFP, el aspecto más notorio de dicha reforma es la posibilidad de la afiliación colectiva o en grupo al sistema de previsión privado, lo que abre la posibilidad de una negociación entre los eventuales afiliados y la respectiva AFP. Otras disposiciones del proyecto se refieren a la creación de un segundo fondo de pensiones, cuyos recursos se invertirían en títulos de renta fija con en plazo promedio acotado. Además, se permitiría a las AFP subcontratar la administración de su cartera de inversiones con empresas especializadas y que la rentabilidad se calcularía para un período de 36 meses.

La CUT ha planteado la posibilidad de crear una AFP de carácter público o estatal, a lo que el gobierno de la concertación se ha negado.

En todo caso en los últimos tiempos se han enfrentado continuamente los vendedores y los representantes del gobierno por la regulación de los traspasos que registra el sistema previsional; la Superintendencia de AFP emitió, en octubre de 1997, como requisitos para efectuar el cambio de administradora la presentación de una fotocopia de la cédula de identidad y la última cartola cuatrimestral del afiliado. Según estadísticas de la Superintendencia, en 1996 se registraron 2 millones 100 mil traspasos, de los cuales el 35% fue rechazado por diversas irregularidades, y es este porcentaje el que la autoridad espera reducir con las nuevas medidas; sin embargo, la fuerte oposición de parte de los agentes de ventas de las AFP han hecho cuestionar dichas medidas.

Finalmente es conveniente resaltar que: El fondo de pensiones acumulado en el sistema de AFP retomará las rentabilidades negativas durante el primer mes del presente año, cayendo entre el 1% y el 1,5%, tras el resultado levemente positivo de diciembre de 1997, cuando subió un 0,2%. (Álvarez, 1998)

Se indica que el resultado está influido por la persistente caída de los títulos accionarios en la Bolsa, donde las diferentes AFP tiene invertido un 22% de los fondos y el alza de las tasas de interés registrada en los primeros días de enero de 1998. Sin embargo, la caída de la bolsa en Brasil afectó negativamente la rentabilidad de las AFP durante 1998.

Se espera en este año una recuperación de la rentabilidad del sistema, producto de una recuperación de la crisis asiática y de las acciones de las AFP, en orden de diversificar su cartera de inversiones. De todas maneras, la tendencia no es optimista, sino de cautela.

IV. CONCLUSIONES

1) En todos los países latinoamericanos se están reformando los sistemas de seguridad social, debido a diferentes factores sociales y económicos que determinan que el Estado pueda asumir la carga, cada día más onerosa y numerosa, del sector pasivo.

2) Chile durante la década de los ochenta, se convirtió en uno de los pioneros en los cambios previsionales, éstos operaron en forma verticalista por la dictadura militar. El modelo chileno, que al principio fue muy exitoso, expandiéndose sus ideas a otros países, actualmente está produciendo una percepción negativa en la población en el orden de un 62% de chilenos que no tienen confianza en su sistema previsional. En el plano de los principios de la seguridad social, el sistema no promueve la participación de los afiliados en su administración (como señala la CUT), además de la escasa cobertura de la fuerza laboral

del país. Por otra parte, la alta morosidad por parte de los empresarios, los cambios en las AFP que se dan continuamente por parte de los cotizantes, los movimientos de protestas en contra del gobierno por parte de los vendedores de las AFP, el alto costo gubernamental y las bajas tasas de rentabilidad, todo esto hace pensar en un proceso de cambios que se avecinan en la concepción del sistema de seguridad social en Chile. Por lo tanto, el régimen no puede denominarse de seguridad social porque privilegia un régimen de previsión individual, donde el principio de solidaridad social no está presente.

3) En Venezuela se acaba de dictar la ley de seguridad social integral, la cual es el resultado de un proceso de avances y retrocesos en la concepción que se tiene de la seguridad social, por parte de los diferentes estamentos de la sociedad venezolana; sin embargo, su aplicación implicará una serie de ajustes y reajustes que afectarán a los sujetos y elementos integrantes del sistema, lo que hace suponer que su puesta en práctica no será tan pacífica.

4) De todas maneras, las negociaciones que se producirán en la aplicación de este nuevo sistema deberían ser legitimadas por la sociedad civil venezolana. Por lo mismo, el proceso está abierto y los escenarios posibles se multiplican.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Carlos (1998), "AFP tendrán rentabilidad negativa en enero de 1998", *La tercera*, 28 de enero, Santiago de Chile.
- Anfossi, Aldo (1996), "AFP deben aprender a diversificar el riesgo", *La Nación*, 28 de agosto, Santiago de Chile.
- Bowen, Alfredo (1971), *Introducción a la seguridad social*, Edic. Nueva Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- CIEDESS (1995), *Reforma de la seguridad social: un desafío empresarial*, CIEDESS, Santiago de Chile.
- CUT (1991), Informe preliminar, *El Diario*, Santiago de Chile.
- El Mercurio (1996), "Perfeccionamiento a sistema de AFP", *El Mercurio*, 09 de mayo, Cuerpo A-4, Santiago de Chile.
- Elter, Doris (1993), "El sistema previsional privado: elementos para un diagnóstico para su situación actual", *PRIES- Cono Sur*, No. 54, Santiago de Chile.
- Frei Ruiz-Tagle, Carmen (1996), "Desprotección previsional", *La Época*, 6 de agosto, Santiago de Chile.

- Hernández C., Ana Rosa (1996), "Educación, comunicación y seguridad social", *Primeras Jornadas de Seguridad Social*, 13-15 de noviembre, Caracas.
- Humeres M., Héctor (1995), *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Edit. Jurídica, Santiago de Chile.
- La Nación (1995), "Fondos de pensiones y rentabilidad de las AFP", *La Nación*, 23 de octubre, Santiago de Chile.
- Méndez, Absalón (1994), *Un Sistema de Seguridad Social Integral*, FACES-UCV, Caracas.
- Mesa-Lago, Carmelo (1994), *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina*, CEPAL, Serie Reformas de Políticas Públicas, No. 28, Santiago de Chile.
- Nahuelhual, Julio (1996), "Superintendente señala las fallas y desafíos de AFPs"; *La Nación*, 22 de enero, Santiago de Chile.
- Piñera, José (1992), *El cascabel al gato. La batalla por la reforma previsional*, Editorial Zig-Zag, Santiago de Chile.
- República de Chile (1980), "Decreto Ley No. 3.500", *Diario oficial*, 13 de noviembre, Santiago de Chile.