



# Las implicancias de los actuales sistemas previsionales basados en cuentas de capitalización individual, análisis del caso chileno

*Alexis Hernán Mamani Carlo\**

*Sagrario Garay Villegas\*\**

Fecha de recepción: abril de 2009

Fecha de aceptación: enero de 2010

\*Estudiante de doctorado Universidad Autónoma de Nuevo León  
Dirección para correspondencia: alexismamani23@hotmail.com  
Universidad Autónoma de Nuevo León\*\*

## **Resumen / Abstract**

La transición a un régimen de pensiones de capitalización individual que protagonizó Chile el año 1981, significó un quiebre respecto a las formas concretas que se estimaba debía adoptar la seguridad social, en el modelo tradicional del estado de bienestar. A 28 años de dicha reforma, en el contexto de innumerables críticas, se analizan las implicancias actuales de este modelo de pensiones basado en el ahorro individual, administrado por organismos privados.

Palabras clave: reforma, sistema de pensiones, capitalización individual.

The transition to a pensions system of individual capitalization undertaken by Chile in 1981 marked a break with respect to the estimated particular forms to be adopted by the social security system, in the traditional model of the welfare state. After 28 years of the mentioned reform, in the context of an intense criticism, this paper analyzes the current implications of the model of pensions based on individual savings, being administered by private organisms.

Key words: reform, system of pensions, individual capitalization.



## Introducción

**E**l envejecimiento acelerado que experimenta en la actualidad la población en Latinoamérica se debe, principalmente, a dos hechos, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2006): a) la disminución de las tasas de natalidad y b) el aumento de la esperanza de vida. En la región, esta transición demográfica generará un cambio de tipo estructural, puesto que la población de adultos mayores aumentará no sólo su número, sino que también su peso específico respecto de la población total.

La proyección de envejecimiento que entrega el boletín informativo del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía [CELADE] (2002) para Latinoamérica indica que la población adulta mayor crecerá a un ritmo de 3.5% en el periodo 2020-2025, tres veces más rápidamente que el índice de crecimiento de la población total. Los mayores incrementos se darán en países que no muestran en la actualidad los más altos porcentajes de personas mayores de 60 años, como es el caso de Brasil, México y República Dominicana, pero en países como Honduras y Paraguay esta población crecerá, incluso, a tasas superiores a 4% entre el 2000 y el 2025.

Las cifras mencionadas sólo ratifican la magnitud del fenómeno del envejecimiento poblacional masivo; esto interpelará significativamente a los estados de la región, respecto de la demanda por la satisfacción de necesidades de parte de la creciente población. Cobran importancia entonces las políticas sociales que han definido los diferentes estados para abordar la problemática. En tal contexto, especial atención merecen los sistemas de pensiones que configuran los gobiernos para hacer frente a esta contingencia cada vez más relevante y urgente.

En el presente trabajo se analizan las características principales de los sistemas de pensiones basados en cuentas de capitalización individual, considerando que éstos constituyen la tendencia actual, en términos de regímenes previsionales; ello constituye, a su vez, un claro ejemplo de la nueva configuración de políticas sociales en la región.

Particularmente, se analizará el sistema de pensiones chileno, el cual ha sido objeto de atención y análisis a nivel internacional, por ser el precursor de este tipo de sistemas de pensiones en la región. Además, dicho modelo se ha exportado a otros países incluido México;<sup>1</sup> y actualmente se estudia su implementación en otros. Por otra parte, debido al periodo de maduración (28 años) desde la implementación del sistema en Chile, hoy se presenta la oportunidad propicia para el desarrollo de trabajos orientados al estudio de las implicancias de este tipo de sistema, para la población a la cual se orienta esta política, con el propósito de retroalimentar la generación de políticas sociales en tales materias, principalmente en los países donde el sistema es novel, como es el caso del sistema de pensiones mexicano.

Para lograr su cometido, el trabajo se plantea tres objetivos: i) caracterizar teóricamente al sistema de pensiones basados en cuentas individuales, ii) analizar críticamente el diseño e implementación de los sistemas de pensiones basados en cuentas de capitalización individual, a partir del caso analizado y iii) concluir acerca de la pertinencia de estos sistemas y proponer sugerencias al respecto.

### **Caracterización teórica del sistema de pensiones chileno**

La crisis económica latinoamericana de la década de los ochenta modificó sustancialmente el escenario de las políticas sociales en la región. A partir de ese periodo, se generó un proceso de redefinición de la intervención estatal y las estrategias económicas que adoptarían los países en materias de políticas sociales.

En dicho periodo surgen paralelamente nuevos actores globales y locales, los cuales cobrarían gran relevancia en la nueva configuración de la política económica y social en la región (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). Estos organismos pusieron en marcha una agenda económico-social, radicalmente distinta a la de la industrialización vía sustitución de importaciones, asentadas en la mayoría de los países de la región en ese periodo, incluyendo a Chile (Barba, 2003).

<sup>1</sup> El Sistema Chileno de Pensiones con adecuaciones se ha implementado en países como Perú (1993), Argentina (1994), Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998), Polonia (1999), Nicaragua (2000), El Salvador (2002). Ver "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina", Mesa Lago, Carmelo, CEPAL, 2000.

Los nuevos lineamientos fueron sintetizados inicialmente en el "Consenso de Washington", el cual, en lo medular, promovía un sistema capitalista de libre mercado, el diseño de políticas macroeconómicas prudentes con apertura comercial, a través, de reformas estructurales tendientes a corregir los desequilibrios fiscales, una masiva privatización de los bienes y servicios públicos, liberalización del comercio, desregularización del mercado laboral, financiero y, finalmente, reformas tanto a los sistemas tributarios como de pensiones (Williamson, 1998).

Precisamente en este contexto de asentamiento de una política económica de libre mercado y privatización de servicios públicos, es en el cual surge y se constituye el sistema actual de pensiones chileno; pasando de un sistema redistributivo, a un sistema de capitalización individual, administrado por instituciones privadas (Administradoras de Fondos de Pensiones).

Desde la perspectiva del modelo de política social en Chile, a partir de la adscripción del país a los lineamientos propuestos, a través, del Consenso de Washington, se configura un nuevo paradigma de bienestar, cuya característica más relevante, es que el Estado deja de considerarse la única dimensión donde se pueden delimitar las opciones para el bienestar social. Se inicia de esta manera el camino hacia un bienestar de tipo residual, de acuerdo a la clasificación de modelos de política social que establece Titmuss (1974).

Los lineamientos del modelo perduran hasta hoy en Chile, y el actual sistema de pensiones es un claro ejemplo de la reconfiguración de la política social generada a partir de ese periodo. De ahí la importancia de analizar el contexto y procesos de diseño e implementación de la política.

El modelo residual se caracteriza esencialmente por la reducción de la cuestión social a problemas de pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas o vulnerabilidad social, pero no a la producción y distribución de bienestar, ciudadanía o derechos sociales, económicos o culturales. La política social se subordina entonces, a imperativos de disciplina fiscal y presupuestal (Barba, 2003). En el caso de la implementación del sistema de pensiones en Chile, éste se justifica, según sus creadores, fundamentalmente por el déficit económico del país, es decir, existe una subordinación de la política social en relación a materiales presupuestales en el caso chileno (Cerda, 2006).

En función del modelo residual, el sistema de pensiones chileno, asume que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social, lo cual constituye el precepto básico de un sistema de capitalización individual; en esta lógica entonces, el Estado sólo debe apoyar a aquel que es incapaz de procurar su propio bienestar, es decir, casos de extrema pobreza. Se asume así que el mecanismo fundamental para alcanzar el bienestar social, es el mercado y que las prestaciones propiamente públicas se deben orientar sólo a corregir externalidades de la economía (Skocpol, 1995).

La fuerte influencia de los procesos económicos en la política social es argumentada a través del concepto de "regímenes de bienestar" propuesto

por Esping-Andersen (1990), quien plantea que un régimen de bienestar es definido en términos de las relaciones entre el Estado y la economía.

Tres tipos de regímenes de bienestar se formaron a partir de la crisis económica de los ochenta en Latinoamérica según Filgueira (1997): a) universalistas, b) duales y c) excluyentes. El autor clasifica el régimen chileno como un modelo universalista, debido a su expansión gradual y universalizante, como por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones de clase obrera, características que están presentes en el actual sistema de pensiones.

Contrario a la nueva configuración, el antiguo modelo de bienestar procuraba y asumía como propia la responsabilidad del logro del "bienestar general" de la ciudadanía, para ello tradicionalmente intervenía en las áreas clave de la política pública trasladándolas al margen del mercado. Para ello actuaba directamente como Estado con el fin de proteger los entes estratégicos (industrias e instituciones financieras) y otorgar así, garantías a los consumidores o inversionistas, procurando además construir la infraestructura necesaria y contrarrestando los ciclos económicos, de esta manera lo graba un vínculo entre el crecimiento social y las funciones económicas del Estado.

En la actualidad, los gobiernos supeditan lo social a la política económica; lo social ahora se mercantiliza, es lo que Bob Jessop (1999) denomina "régimen Schumpeteriano de Workfare". Este nuevo régimen tendría dos objetivos, el primero de ellos sería procurar que los estados sean más competitivos en el ámbito internacional, que es el espacio donde los estados obtendrían beneficios a propósito de la dependencia de los mercados internacionales. Sin embargo, esta dependencia genera una presión cada vez mayor a los estados y, particularmente, a los países en desarrollo, los cuales a menudo no son capaces de proporcionar bienestar a toda la ciudadanía. En ese sentido el logro de bienestar de la ciudadanía y por consiguiente el desarrollo de los territorios dependería en mayor proporción de las tendencias económicas mundiales, que de la evolución de las políticas estatales.

El segundo objetivo se relaciona con los intentos del Estado por reducir el gasto gubernamental y desregular las actividades económicas, especialmente la de los mercados financieros. Ambos objetivos coinciden con el planteamiento de Estado de competencia de Cerny, que desemboca en lo que él denomina "ortodoxia financiera incrustada", lo cual representa básicamente el condicionamiento de los parámetros de acción de los estados respecto de la configuración de políticas sociales (Cerny, 1997).

El nuevo Estado, entonces, procura configurarse en la lógica de intervenir lo menos posible; el gasto en materias de bienestar sólo se justifica como estabilizador del sistema económico y como instrumento para la maximización de opciones de mercado orientadas al crecimiento económico, y circunscribe por tanto el desarrollo de este ámbito.

El desafío para el “Estado de competencia” es intentar obtener más con menos, por ello ya no puede seguir actuando mediante una estrategia desmercantilizadora (llevando las actividades económicas fuera del mercado). El Estado debe actuar más bien como un agente mercantilizador (desarrollando actividades dentro del mercado) e incluso asumiéndose como un actor más en el mercado (Cerny, 2008). Esto explica el hecho de que las instituciones y prácticas del Estado hayan sido progresivamente mercantilizadas. En este escenario los ciudadanos han debido habituarse a vivir sin el tipo de servicios públicos y medidas redistribuidoras características del Estado de bienestar keynesiano, la estrategia de bienestar de los nuevos estados se caracteriza en la actualidad por ser de tipo residual en cuanto a provisión del bien común.

El desafío para estos estados en la actualidad, según Cerny (2008), sería hacer frente a los límites que se les imponen, tratando de combinar la austерidad con una red básica de bienestar que pueda mantener el consenso y legitimidad suficiente, mientras que, al mismo tiempo, deben procurar una reforma estructural en los niveles mesoeconómicos y microeconómicos para mejorar su competitividad en el plano internacional.

En materias de reformas previsionales que surgieron bajo los preceptos del nuevo modelo de bienestar, se encuentra precisamente el modelo de reforma predominante en la región, que es el sistema de capitalización chileno. Sin embargo, las reformas en la materia han tenido características disímiles, debido a la definición económica, política y social de los países (Barba, 2003). Barba distingue dos tipos de reforma: las autoritarias ejemplificadas por los casos de Chile, México y Perú y las democráticas ilustradas por los casos de Argentina, Costa Rica, Uruguay y Colombia; las cuales a su vez generan cuatro tipos de sistemas: a) el sustitutivo, en el que un sistema de capitalización individual reemplaza a un sistema de reparto o de capitalización colectiva; aquí se inscribe la experiencia chilena, b) el sistema mixto, el cual no cierra el sistema público, pero sí lo reforma y lo convierte en uno de sus dos componentes: el sistema público paga una pensión básica, mientras el privado paga una pensión complementaria, c) el paralelo, que tampoco cierra el sistema público, sino que se mantiene como una alternativa al nuevo sistema privado y d) los sistemas públicos de reparto y capitalización colectiva reformados para hacerlos más viables en términos financieros.

Tal como se señalara precedentemente, el actual sistema chileno de pensiones, se ha justificado según sus precursores, en términos del resguardo de la estructura macroeconómica del país, sin embargo, en el plano operativo no se ha traducido en mejoras sustanciales para sus beneficiarios, dado que, las primeras generaciones pensionadas de este régimen se caracterizan por el bajo monto de la pensiones que obtienen del sistema, las cuales a noviembre del 2005, han tenido un valor promedio de \$130.000 pesos chilenos, alrededor de 247 US<sup>2</sup> según la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Por otra parte, la Dirección de Presupuesto Na-

cional [DIPREN] informa que 65 mil pensiones incluyen una garantía estatal, puesto que, no alcanzaban el monto mínimo consignado por el sistema y no cumplían el requisito de al menos 240 cotizaciones realizadas. Teniendo como referencia que el costo actual de la canasta básica de alimentos para zonas urbanas calculado por el Ministerio de Planificación, es de 43.712 pesos chilenos, unos 83 dólares, y que el tamaño del grupo familiar según el último censo de Población y Vivienda (2002) es de 4.1 personas, entonces una familia requiere de al menos 174.848 pesos chilenos, unos 332 dólares para superar la línea de la pobreza.

El monto mínimo que establece el sistema para las pensiones de vejez e invalidez (a diciembre de 2009), asciende a 183 dólares, para afiliados hombres y mujeres menores de 70 años de edad; 200 dólares para afiliados hombres y mujeres mayores o iguales a 70 años y menores de 75 años de edad y 213 dólares para afiliados hombres y mujeres mayores o iguales a 75 años de edad.

Por otra parte, según proyecciones de la Superintendencia de AFP, en el año 2025, 55% de las pensiones que se entregarán serán menores a la mínima y no calificarán para la garantía estatal debido a que los trabajadores no tendrán el mínimo de cotizaciones que exige el sistema (240), mientras que otros no tendrán en sus cuentas los montos mínimos exigidos.

A continuación se presenta una tabla que precisa la cantidad de pensiones de vejez obtenidas por los cotizantes chilenos, en relación con la pensión mínima que establece el sistema.

Tabla 1. Stock de pensiones según monto de pensión – Diciembre 2004<sup>3</sup>  
(incluye pensiones en cero)

	Retiro programado		Renta vitalicia		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Pensiones mayores o iguales a la pensión mínima de vejez de 65 años	59.600	23%	223.153	84%	282.753	54%
Pensiones menores o iguales a la pensión mínima de vejez de 65 años	204.167	77%	41.170	16%	245.337	46%
Total	263.767	100%	264.323	100%	528.0907	100%

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la Superintendencia de AFP y de la Superintendencia de Valores y Seguros.

Tal como se observa en la tabla, en relación con la modalidad de retiro programado (retiro de dinero desde la cuenta de capitalización hasta la edad

<sup>2</sup> Monto calculado con el valor del dólar en moneda chilena al 01 de marzo de 2010, el valor del cambio es de \$ 527 pesos chilenos.

<sup>3</sup> Solange Berstein, Guillermo Larreain, Francisco Pino en "Cobertura, densidad y pensiones en Chile. Proyecciones a 20 años plazo".

que establece la tabla de expectativa de vida), 77% de las pensiones obtenidas al año 2004, son iguales o inferiores a la pensión mínima. Situación contraria ocurre con la modalidad de rentas vitalicias (pensión contratada en una compañía de seguros con los fondos de la cuenta de capitalización individual), ya que 84% de éstas es igual o superior a la pensión mínima, sin embargo, los montos siguen siendo muy inferiores en relación con el promedio de ingresos de los trabajadores durante su vida laboral.

A la luz de estos antecedentes, resulta evidente la incongruencia en términos de efectos que ha generado el sistema de pensiones basado en cuentas de capitalización individual, ya que por un lado, sus defensores lo justifican en términos de su impacto favorable en la estabilidad económica del Estado, y por otro lado, sus detractores principalmente representados por las organizaciones sindicales, plantean que el sistema sólo reproduce la desigualdad social del sistema económico neoliberal. Sin embargo, un sistema de pensiones no se justifica sólo por su contribución a la estabilidad macroeconómica de un país, sino que fundamentalmente por la contribución a la calidad de vida de sus beneficiarios, que finalmente son los destinatarios de las políticas sociales.

Resulta necesario entonces, analizar la experiencia chilena, como un ejemplo de las transformaciones que han tenido las políticas sociales (en este caso el sistema de pensiones), a la luz de los cambios de paradigmas en materia de políticas sociales en las últimas décadas, como asimismo para poder identificar los aspectos relacionados con el impacto que ha tenido la implementación de este tipo de políticas; esto con el propósito de poder retroalimentar los procesos de implementación y adecuación que deben hacerse al sistema tanto en Chile, como en los países donde se ha implementado, o se planea implementar.

### Análisis crítico

Asumiendo la complejidad que implica la definición de una política previsional, debido a las múltiples implicancias (políticas, sociales, económicas y culturales) que éste tiene para una nación, y más aún, en función de las transformaciones a nivel de la configuración de la política social en la región y la problemática que involucra el envejecimiento masivo de la población, se considera necesario realizar un análisis que permita identificar las dimensiones involucradas en la compleja configuración del sistema de pensiones chileno.

Para cumplir con lo anterior, el presente proceso de análisis se desarrollará, a través del modelo de Racionalidad Limitada propuesto por John Forester (1992), el cual permite visualizar, a través de cuatro dimensiones aquellas variables involucradas durante el diseño de la reforma de pensiones, las cuales a juicio del autor, escapan a un proceso de racionalidad exhaus-

tiva y, más bien, obedecen a procesos de racionalidad limitada, lo cual es coincidente con el contexto en el cual se gesta el sistema en Chile.

### **Dimensión I: restricciones debidas a límites cognoscitivos**

Aún cuando se considera que una política debe encontrar una solución eficaz al problema que le da origen, la mayoría de las veces la política termina siendo sólo la solución más viable, y no la más eficaz; al menos no para todos los actores involucrados en dicha política. Esto generalmente se debe a los límites cognoscitivos que pudiera tener la persona a cargo del diseño de la política. En el caso chileno, la situación se puede evidenciar a partir de la delimitación cognoscitiva que definió el gestor de la reforma José Piñera Echeñique.<sup>4</sup> Al momento de diseñar la política, al parecer estos límites cognoscitivos se relacionaban directamente con tres problemas que el gobierno de la época necesitaba resolver: a) el desfinanciamiento del sistema b) el bajo valor de las pensiones y c) la escasa cobertura de los trabajadores independientes (Subsecretaría de Previsión Social, 2007) [SUPRESO].

Según la SUPRESO, si se compararan las cifras actuales con las cifras antes de la implementación de la reforma, se observaría que el máximo gasto fiscal de la transición, que se producirá según esa subsecretaría el año 2010, llegará a 3.5% del PIB, y cae drásticamente en los años siguientes. En opinión de la Asociación de AFP, esto muestra el favorable impacto fiscal que significó la reforma de 1981 y que evitó al Estado enfrentar una crisis presupuestaria de proporciones en el futuro, lo cual es coincidente con el estudio realizado por Rodrigo Cerda (2006) cuando señala que el gasto en estas materias de parte del estado el año 1981 bordeaba el 6% del PIB del país.

Respecto de las otras dos cuestiones que al Estado le interesaba resolver, actualmente siguen siendo un problema para el sistema, ya que las pensiones tal como se señalara, no están cumpliendo las expectativas de los pensionados y, además, la cobertura previsional de los trabajadores independientes es escasa. Los hechos demuestran que la reforma ha sido satisfactoria en relación al mayor de los problemas (déficit fiscal que generaba el antiguo sistema) detectados por la autoridad de la época, el cual se relacionaba con el déficit fiscal, más no ha sido una solución eficaz respecto de los otros problemas que le dieron origen.

### **Dimensión II: restricciones debidas a la diferenciación social**

En esta dimensión se asume que el diseñador de la política previsional no se debe restringir a un ambiente limitado, sino más bien considerar que la política que diseña formará parte de un entorno socialmente diferenciado, y las estrategias para adoptar decisiones deben tomar en consideración y

<sup>4</sup> En noviembre de 1980, el entonces Ministro de Trabajo y Previsión Social: José Piñera E. logró la aprobación de la Revolución Previsional, que creó el sistema de pensiones de capitalización individual, también llamado 'sistema de AFP' y su red de protección social.

manejarse el entorno social viable y complejo. El analista establece redes con especialistas en la materia. En este caso, el diseño de la reforma previsional chilena establece una relación hasta la época impensable con el mundo privado. Se establece un proceso de privatización de un servicio clave en el diseño del estado de bienestar tradicional, como lo es la seguridad social, puesto que no sólo se privatizó el sistema de pensiones, sino que parte del sistema de salud y la educación, lo cual responde a un trasfondo ideológico neoliberal en relación con el diseño transversal de las políticas sociales en dicho periodo. El informe del Banco Mundial del año 1993 "Invertir en Salud" da cuenta de este hito.

Se trata de un proceso cuya orientación de diseño era la obtención de más y mejores servicios a un costo menor y, paralelamente, un impulso a la reactivación económica del país. Sin embargo, el sistema a la fecha sólo ha contribuido al impulso del desarrollo del mercado de capitales en el país, pero su efecto directo sobre la inversión productiva es limitado (Uthoff, 2001) puesto que la evidencia indica que una gran proporción de la fuerza de trabajo continua empleada en actividades independientes, en servicios domésticos o en calidad de asalariado en pequeñas empresas, ocupaciones donde la cobertura de la seguridad social no es continua.

Adicionalmente, los afiliados asalariados han visto afectadas las densidades de sus cotizaciones como resultado de estar sometidos a problemas de subempleo y desempleo; que tienen comportamientos cíclicos y estructurales en el país. En este contexto, probablemente una importante proporción de los afiliados termine calificando para pensiones asistenciales o mínimas. En definitiva, esta asociatividad del Estado con el mundo privado le ha generado réditos a las arcas fiscales, más no en igual proporción a los afiliados al sistema.

### **Dimensión III: restricciones debidas al conflicto pluralista**

Esta dimensión considera que una política en su etapa de diseño e implementación debe asumir que se enfrentará a un escenario pluralista y complejo, existen grupos con intereses distintos en ámbitos, fundamentalmente políticos, económicos y sociales, los cuales directa o indirectamente formarán parte de la política en cuestión y generarán cuestionamientos permanentes a esta misma. En el caso chileno, el escenario de la reforma al sistema de pensiones se produce en el año 1980, en el marco del gobierno militar que se mantuvo durante 17 años.

Según la Central Única de Trabajadores [CUT] (2006) "se impuso a los chilenos un sistema de pensiones en un marco político, donde no existía democracia, no existía parlamento, los partidos políticos estaban proscritos, las organizaciones sindicales y sociales eran perseguidas" (CUT 2006: 12). Desde este punto de vista el modelo corresponde a un sistema impuesto y, por tanto, adolece de legitimidad. Las condiciones de ausencia de actividad

política y ciudadana, explican en parte la capacidad del modelo de instalarse sin resistencias en el marco de un contexto de un país no acostumbrado a políticas sociales de carácter mixto como es concebida esta reforma; y que coincide al mismo tiempo con las reformas privatizadoras del sistema educativo y de salud. A pesar de lo anterior, ya en contextos de retorno a la democracia, la legitimidad del modelo se ha reafirmado en los gobiernos posteriores, los cuales argumentan que se trató de una transformación que se explica por el colapso de un régimen discriminatorio y estructuralmente desfinanciado.

Según Laurell (2001), la reforma de pensiones mexicana en su constitución, aún cuando no se gestó en un régimen dictatorial, también adoleció de una discusión ciudadana y política profunda, respecto de las implicancias tanto sociales como económicas para el país. Lo anterior ratifica la importancia de considerar los conflictos pluralistas de interés que se vinculan con la generación de reformas tanto a los sistemas de pensiones como de salud en la región, ya que de lo contrario se produce una sensación de pérdida de los derechos socialmente adquiridos por la ciudadanía, como lo son el derecho a una pensión digna y una cobertura de salud adecuada.

#### **Dimensión IV: las distorsiones estructurales como restricciones a la racionalidad**

Los supuestos pluralistas que vaticinan que una política logrará la igualdad, según Forester (1992) son poco realistas, en este sentido, se afirma que una política difícilmente podrá generar cambios estructurales a nivel societal, la reforma de pensiones chilena no ha escapado a estos preceptos.

Aun cuando los analistas de la reforma reconocen avances significativos en términos estructurales, como el sistema unificado que establece las mismas reglas para todos los afiliados, el cual constituye ciertamente un avance con respecto al sistema vigente hasta los años setenta, tanto en términos de equidad como de facilidades para la afiliación de los trabajadores independientes, el costo previsional mensual que fluctuaba entre 20% y 50% del ingreso mensual de cada trabajador, como porcentaje de la renta imponible promedio, bajó notablemente entre los año 1985 y 2001. Sumado a lo anterior, se han conseguido rentabilidades brutas convenientes, no sólo al comienzo del sistema sino en la actualidad, se han creado multifondos que permiten a los trabajadores invertir sus ahorros previsionales en fondos de mayor o menor riesgo según las etapas de su vida laboral. Los fondos de pensiones además han contribuido, parcialmente, a financiar el desarrollo productivo del país. Por ejemplo, en el sector vivienda, donde se ha invertido más de 13% de los fondos.

A pesar de los logros de la reforma, existen problemas estructurales que el sistema no ha logrado atenuar; uno de ellos se relaciona con las inversiones de las AFP, las cuales no están beneficiando a las pequeñas y medianas

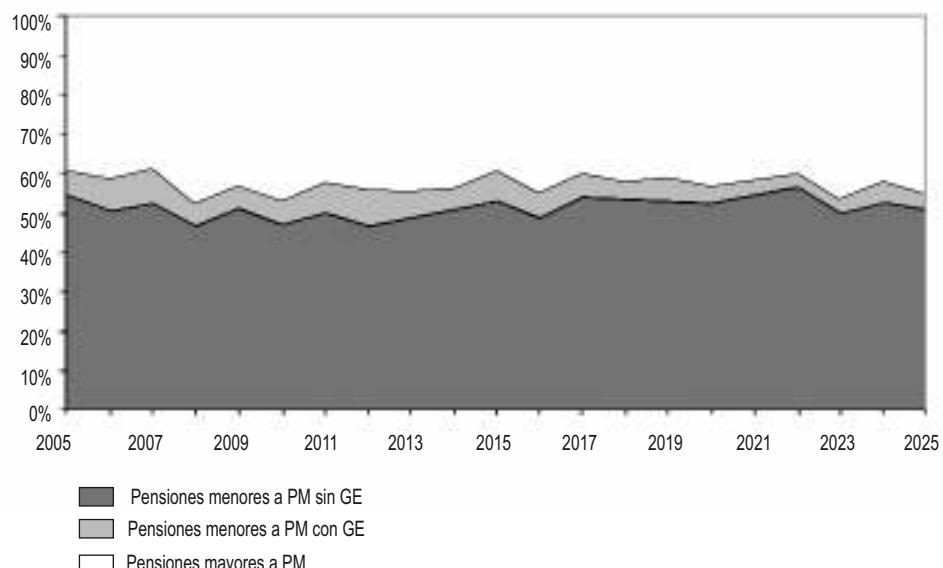


empresas, que son las que pagan altas tasas de interés y son las que generan más empleo. Por el contrario, aproximadamente 25% de los fondos están invertidos en el exterior, lo que no genera actividad ni empleo directo en el país (Ruiz, 2004). Otro aspecto negativo se relaciona con los beneficios que otorga el sistema, los cuales sólo reproducen las desigualdades propias del mercado de trabajo y solamente se consideran justas desde la perspectiva de un sistema que fomenta los beneficios individuales.

En virtud de lo anterior se puede proyectar que las pensiones a futuro reflejarán las diferencias propias del mercado laboral actual del país. Esto implica que la cantidad de trabajadores que obtengan una pensión superior a la mínima serán menos que aquellos que sólo obtengan una pensión mínima, ya que la mayoría de los afiliados presenta considerables lagunas previsionales y bajas remuneraciones. Esto se puede evidenciar en un gráfico realizado, a partir de un estudio proyectivo de pensiones al año 2025, elaborado por Solange Berstein, Guillermo Larreain, Francisco Pino (2005).

El escenario proyectivo que presenta la grafica anterior, ratifica que la can-

Gráfica 1. Proyección de pensiones al año 2025,<sup>5</sup>  
manteniendo una rentabilidad de los fondos  
en 7% promedio y un crecimiento de salarios de 2% real



Fuente: Solange Berstein, Guillermo Larreain, Francisco Pino (2005).

<sup>5</sup> Fuente: Solange Berstein, Guillermo Larreain, Francisco Pino en "Cobertura, densidad y pensiones en Chile, Proyecciones a 20 años plazo", gráfica elaborada por los autores, a partir de los datos obtenidos de la encuesta de Historias Laborales y Seguridad Social (HLSS) realizada el año 2002 por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones en Chile.

tidad de afiliados que obtendrán pensiones por debajo de la pensión mínima establecida por el sistema es la mayoría, se debe considerar que el porcentaje de afiliados tampoco es cubierto por la garantía estatal que asegura la pensión mínima. Los pensionados beneficiados con la garantía estatal para la obtención de la pensión mínima, representan un escaso porcentaje de la futura población beneficiaria de pensiones en el país.

### Propuesta

A continuación se exponen algunos lineamientos que es necesario incorporar en la discusión y posterior rediseño de los sistemas de pensiones basados en cuentas de capitalización individual. En primer lugar, es necesario que este tipo de sistemas logre un equilibrio entre los beneficios que genera para la macroeconomía de un país, con respecto a los beneficios que el sistema brinda a sus usuarios, para ello se considera necesario que se fortalezcan los mecanismos no contributivos del sistema, esto se refiere específicamente a que el Estado no sólo debe actuar como garante de una pensión mínima, cuando el monto acumulado de un trabajador no alcance para pensionarse o cuando no cumpla con el mínimo de cotizaciones que establece el sistema; sino que por el contrario la intervención del Estado debiera ser complementaria durante la vida laboral de los trabajadores, de tal forma que el sistema asegure una pensión equivalente al promedio de ingresos durante la vida laboral del trabajador, de modo que, la pensión que obtengan les permita vivir con dignidad. Lo anterior se encuadra desde el punto de vista normativo valórico con las indicaciones que a nivel latinoamericano la CEPAL (2006) recomienda para las reformas en el ámbito de la seguridad social, particularmente este organismo indica:

El cambio estructural que refleja la situación actual obliga a replantearse la protección social en el marco de una solidaridad integral, en que se combinen mecanismos contributivos y no contributivos. Esto hace necesaria la concertación de un nuevo pacto social que tenga a los derechos sociales como horizonte normativo, y a las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar (p. 34).

En este sentido, en Chile en el año 2008, a través de la Ley 20.255, se implementó una serie de reformas al sistema, orientadas precisamente a los pilares solidarios, lo cual reafirma la necesidad de correcciones al actual sistema previsional basado en el ahorro individual. El paquete de reformas al sistema en el país, se orienta básicamente a los siguientes aspectos (Ministerio del Trabajo y Previsión Social 2009):

1. Sistema de Pensiones Solidarias: creación de Pensiones Solidarias (SPS), orientadas a la población de menores ingresos que no cuentan con cotizaciones previsionales o bien no suficientes en cantidad.

2. Nueva institucionalidad: creación del Instituto de Previsión Social (IPS) y de Centros de Atención Previsional Integral, para atender adecuadamente las necesidades de los ciudadanas y ciudadanos. Además de la creación de la Superintendencia de Pensiones para supervisar en forma integral el nuevo sistema de pensiones.
3. Participación ciudadana: para promover la participación ciudadana en el sistema de pensiones, se crea una Comisión de Usuarios, que estará integrada por pensionados, trabajadores y representantes de los organismos administradores del sistema, donde se recogerán las opiniones y evaluaciones sobre la marcha de la reforma.
4. Equidad de género: se implementará un conjunto de medidas destinadas a velar por la equidad entre mujeres y hombres en el sistema previsional. Además de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se otorgará un bono por cada hijo nacido vivo.
5. Mayor cobertura para los trabajadores independientes: se establece un conjunto de medidas destinadas a aumentar la cobertura de los trabajadores independientes, tratando de igualar su situación de derechos y obligaciones previsionales en relación a los trabajadores dependientes.
6. Mayor cobertura para los trabajadores jóvenes: creación de un subsidio a las cotizaciones de los trabajadores jóvenes de bajos ingresos y se entregará un aporte similar a su cuenta de capitalización individual, con el objetivo de contribuir al empleo juvenil, a su formalización y al ahorro previsional.
7. Mayor competencia en la industria previsional: se establece un conjunto de medidas destinadas a aumentar la competencia en el mercado de las AFP. Las administradoras deberán competir, a través del cobro de una menor comisión, para incorporar a los trabajadores que ingresen al sistema.
8. Mayor rentabilidad de los fondos de pensiones: se crean condiciones que permitan aumentar la rentabilidad de los fondos de pensiones que administran las AFP, aumentando las alternativas de inversión de los mismos, tanto en Chile como en el exterior.
9. Fomento al ahorro previsional voluntario: se crea un marco legal que fomente el desarrollo de planes de pensiones basados en el ahorro previsional voluntario con aportes del empleador (APVC) y con beneficios tributarios
10. Disciplina fiscal: se busca garantizar la disciplina y transparencia fiscal.

Esta serie de reformas, si bien es cierto responden a los problemas más urgentes, en relación a las imperfecciones operativas del sistema, no son suficientes para responder al problema estructural, al cual se dirigen las críticas más recurrentes al sistema, las cuales se orientan fundamentalmente al entorno socialmente diferenciado del país, particularmente en el ámbito laboral, que es el entorno en el cual opera un sistema de pensiones, la realidad latinoamericana no es muy distinta al escenario laboral segmentado con



altos niveles de precariedad que existe en Chile, la excesiva flexibilidad de las políticas de empleo ha significado contratos de poca duración, alta rotación y tiempos prolongados de cesantía.

Según la Organización Internacional del Trabajo [OIT], sólo uno de cada tres empleos en Chile es decente, es decir, con contrato, cobertura social y remuneración digna. Este escenario laboral, sin duda condiciona la futura pensión de un trabajador, más aún en un sistema basado sólo en el esfuerzo individual, por lo cual es necesario que un sistema de pensiones se enlace en su diseño e implementación, con políticas laborales orientadas a mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores, de esta forma se podrían configurar mejores pensiones a futuro.

En virtud de estos antecedentes, es una presunción bastante justificada el hecho de que tal paquete de reformas orientadas a los pilares solidarios sin resolver problemas estructurales de fondo, y con el costo fiscal que acarearán estas medidas paliatorias en el futuro, se genere un nuevo colapso parecido al que precisamente dio origen a este modelo previsional basado en cuentas individuales.

Por lo anterior, es necesario que las reformas que se realicen a los sistemas previsionales, deben ir acompañadas también de reformas a nivel estructural en el ámbito laboral, de tal forma de poder aspirar al círculo virtuoso que proponían los gestores de este tipo de sistema, es decir, que los ingresos que se generarían producto de las cotizaciones previsionales, se orientarían a la inversión pública y privada, lo cual se traduciría en más y mejores empleos, y a su vez esto generaría una rentabilidad tal, que las pensiones generadas en el sistema serían de buena calidad, lo cual hasta el momento no ha sucedido, sin embargo bajo este tipo de sistemas, es a lo que se debe aspirar, y no tan sólo conformarse con medidas parciales.

La última reforma chilena a su sistema de pensiones, está orientada básicamente a las personas de bajos ingresos, y poco y nada dice respecto de los demás estratos sociales, pareciera que se da por sentado, que al menos la clase media, la cual representa una proporción significativa en Chile, sigue velando por su bienestar, por cuenta propia.

### Conclusiones

Al analizar las críticas y ventajas relacionadas con el sistema de pensiones chileno, las primeras se orientan en su mayoría a cuestiones de tipo estructural, referidas al modelo económico y de bienestar imperante en el país, específicamente hacen alusión a la diferencia de ingresos, a la calidad de los empleos, temporalidad laboral, entre otras cuestiones, que no necesariamente son derivadas del sistema de pensiones, sino que obedecen a desigualdades propias de la estructura económica y social del país.

Para el Estado, en función de su modelo económico, la implementación del sistema previsional le reporta más ventajas que desventajas, principal-

mente debido a que parte de los recursos se utilizan para construcción de obras públicas y apoyo a la reactivación del mercado de capitales en el país, tal vez, por esta razón el modelo ha logrado perdurar e implementarse en contextos democráticos. Sin embargo, esta situación pone en tela de juicio el sentido ético del uso de los capitales administrados, ya que en el fondo los recursos ahorrados por los trabajadores están cubriendo falencias propias del sistema económico, las cuales debieran cubrirse mediante otras fuentes de recursos o aplicación de medidas correctivas en el mercado, y destinar la mayoría de los capitales administrados por la AFP a mejorar las condiciones de trabajo y calidad de vida de la población.

Desde un enfoque de libre mercado, el sistema de pensiones efectivamente podría aspirar a cumplir su función y ofrecer mecanismos favorables para configurar pensiones futuras, siempre y cuando los trabajadores tuvieran empleos permanentes, una cultura previsional internalizada y capacidad de ahorro voluntario como complemento a las cotizaciones obligatorias, es decir, el sistema favorece a los trabajadores que poseen ingresos suficientes para ello (libre competencia), lamentablemente los trabajadores que cumplen con este perfil en la actualidad son los menos.

En este sentido, se ratifica el hecho que las críticas al sistema de pensiones, la mayoría de las veces son más bien dirigidas al modelo económico imperante en el país, y a los mecanismos que tiene el estado para asegurar el bienestar de sus ciudadanos. En esta lógica, el bienestar en el seno familiar en Chile, hoy se consigue, a través de la reciprocidad, lo cual no equivale necesariamente a igualdad.

Lo anterior se evidencia en el actual sistema de pensiones, en el cual se deja de lado el sentido social de la política de bienestar, y se asume la desigualdad como natural dentro del sistema, ya que se asume que la persona que tenga ingresos medios o altos y un trabajo permanente, obtendrá una pensión de vejez cercana a la obtenida durante la vida laboral. De esta forma el ciudadano en búsqueda del bienestar parece transformarse en el cliente en busca de mejor rentabilidad.

Aún cuando el sistema de pensiones hoy se justifique en función del modelo económico imperante para los gobiernos, las problemáticas estructurales de las cuales da cuenta el presente análisis debieran abordarse en paralelo a las reformas orientadas a los pilares solidarios del sistema, puesto que de lo contrario se podría correr el riesgo de hacer insostenible para el gasto fiscal, la inversión que requieren el tipo de reformas que por ejemplo, implementa actualmente Chile.

En relación con lo anterior es conveniente analizar profusamente experiencias de reformas vividas en otros países como Brasil y México, los cuales precisamente enfrentan una problemática relacionada con el desequilibrio producido entre los beneficios del sistema y el gasto en que debe incurrir el Estado para mantener estos beneficios.



Respecto del análisis de racionalidad limitada utilizado para dirigir el presente trabajo, se puede señalar que en el diseño de la política de pensiones chileno, existieron elementos que no fueron considerados. Los cuales hoy, a la luz de análisis como éste, permiten ser discutidos para transformarse en propuestas orientadas al mejoramiento del mismo.

Finalmente, se asume que los contextos económicos y políticos tanto en Chile como en la mayoría de los países de la región, no permiten vislumbrar un cambio estructural respecto de los sistemas de pensiones, por lo cual, se espera que los sistemas de pensiones basados en cuentas individuales perduren a largo plazo, es por esta razón que cobran mayor importancia los esfuerzos que se realicen para introducir mejoras a este tipo de políticas.

## Bibliografía

- Banco Mundial (1993) *Informe sobre el desarrollo mundial 1993. Invertir en salud*. Washington, Estados Unidos.
- Barba, C. (2003) *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- CELADE (2002) *Los adultos mayores en América Latina y el Caribe*. Boletín informativo del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía División de Población Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de Santiago de Chile, 11-12.
- Central Unitaria de Trabajadores de Chile (2006) *Sistema de pensiones en chile*. Boletín informativo, Santiago de Chile, marzo de 2006, 1-2.
- CEPAL (2006) *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile. 115-116.
- Cerda, R. (2006) *Pensiones en Chile: ¿Qué hubiese ocurrido sin la Reforma de 1981?*. Documentos Pontificia Universidad Católica de Chile, número 310, Santiago de Chile, 1-57.
- Cerny, P.(1997) *Paradoxes of the competition state: the dynamics of political globalization*. Government and Opposition. 251-274.
- (2008) *The Competition State Today: From Raison D'État to Raison du Monde*. Committee of the Political Studies Association of the United Kingdom, University of York.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton. Princeton University Press.
- Filgueira, F. (1997) "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina" en Andrés Pérez B., *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas, Nueva Sociedad.
- Forester J. (1992) "La racionalidad limitada" en Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*. México D.F., Ed. Miguel Ángel Porrúa,
- Jessop, B. (1999) *La crisis del estado de bienestar, hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Santa Fe de Bogota, Colombia, Siglo del Hombre Editores.
- Laurell, C. (2001) *Mexicanos en defensa de la salud y la seguridad social. Cómo garantizar y ampliar tus conquistas históricas*. México, Editorial Planeta.
- Ruiz, J. (2004) *Análisis del sistema previsional en Chile y su perfeccionamiento*. Boletín informativo, Santiago de Chile, 2-5.
- Skocpol, T. (1995) *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*. Princeton University Press.
- Subsecretaría de Previsión Social (2007) *Hacia una nueva cultura previsional: pensiones en Chile*. Santiago de Chile, 2.
- Superintendencia de Administradora de Fondos de Pensiones (2002) *El sistema chileno de pensiones*. Quinta edición, registro de propiedad intelectual, inscripción número 128.497, 5-6.
- Titmuss, R. M. y K. Titmuss (1974) *Social Policy: An Introduction*. London: Allen and Unwin.
- Uthoff, A. (2001) *La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes*. Unidad de Estudios Especiales, CEPAL.



Williamson, J. (1998) "Revisión del Consenso de Washington" en L. Emmelj y J. Nuñez (comp.) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Sitios web

Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2009) *Reforma previsional*. Disponible en [http://www\[mintrab.cl/preguntas\\_frecuentes/index\\_reforma\\_previsional.html](http://www[mintrab.cl/preguntas_frecuentes/index_reforma_previsional.html). (Sitio accesado el 24 de noviembre de 2009).