



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE
PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

**EL SISTEMA DE PENSIONES ADMINISTRADO
POR EL SECTOR PRIVADO EN CHILE:
UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL**

Mayo, 2000

UNIDAD DE ESTUDIOS
PROSPECTIVOS
MIDEPLAN

ESCUELA DE SALUD PÚBLICA
FACULTAD DE MEDICINA
UNIVERSIDAD DE CHILE

Presentación

Una de las características básicas de los sistemas de pensiones es que sus efectos económicos y sociales son de muy largo plazo. Es necesario que se desarrolle plenamente la vida laboral de las personas, durante cerca de 40 años, para conocer con precisión cuál será la realidad de las pensiones, considerando tanto la evolución demográfica, la acumulación del fondo de pensiones así como los costos de la salud en el período de la pasividad.

Como es sabido, en 1981 empezó a operar una profunda reforma del sistema de pensiones en Chile, que traspasó la administración de los fondos desde el sector público y cambió el sistema de reparto por uno de capitalización individual, reservándose el Estado esencialmente el rol de regulador del nuevo sistema, pero al mismo tiempo, adquirió todos los pasivos del sistema antiguo, incluyendo el pago de las pensiones de quienes permanecen en él.

Pasados casi 20 años desde la reforma, es necesario no solamente realizar una evaluación de los resultados alcanzados, sino escrutar los problemas del futuro. Es necesario preguntarse qué capacidad tiene el actual sistema de pensiones de proveer una cobertura amplia y suficiente para todos los trabajadores, así como preguntarse cuál será el impacto fiscal que su operación generará en el futuro.

Este trabajo tiene como objetivo contribuir a la reflexión y estudio sobre la previsión social, analizando los principales resultados que exhibe el sistema de administración privado de los fondos previsionales y entregando una visión prospectiva acerca de los desafíos que el nuevo sistema debe enfrentar en el futuro.

Dada la magnitud de los recursos involucrados y las severas deficiencias que es posible observar en el funcionamiento del sistema, tanto desde el punto de vista de la cobertura así como de la presión que se ejerce sobre las finanzas públicas, es conveniente analizar la capacidad que puede tener el sistema para enfrentar los desafíos y sostenerse en el tiempo.

Los problemas sociales y fiscales que se avecinan están condicionados por la evolución demográfica y sus efectos en la composición etárea de la población; por la incorporación creciente de las mujeres al mercado laboral; por la multiplicación de los empleos informales, semi-informales o intermitentes.

Corresponde señalar que este estudio, realizado por especialistas contratados por el Instituto de Salud Pública de la Universidad de Chile, tuvo como contraparte en MIDEPLAN al economista Esteban Puentes Encina, quien acompañó profesionalmente todo el desarrollo del proyecto.

Creemos que el trabajo “El Sistema de pensiones administrado por el sector privado: un análisis institucional” de Alberto Arenas de Mesa y Juan Sebastián Gumucio Rivas, constituirá un aporte muy valioso tanto para el estudio de la previsión social en Chile, como para orientar las decisiones de política que permitan superar los problemas que deberán enfrentarse en las próximas décadas.

Alejandra Krauss Valle
Ministra de Planificación y Cooperación

Síntesis Ejecutiva

1. Este documento consta de cinco partes:
 - Análisis del sistema de pensiones previo a la reforma de 1981 (sistema de reparto).
 - Breve reseña de la reforma
 - Principales resultados del sistema de AFP
 - Desafíos pendientes
 - Conclusión y reflexiones finales
2. El antiguo sistema de pensiones atendía las contingencias de invalidez, vejez y muerte. En algunos casos existían además fondos de retiro. Era obligatorio para los trabajadores dependientes. Había una gran diversidad de Cajas. La del Seguro Social, que atendía a los obreros y era la más numerosa, registraba importantes déficits debido a la incorporación de sectores subcotizantes. En el caso de los empleados públicos, existía una subcotización del Estado como empleador. Sólo la Caja de los Empleados Particulares registraba una situación financiera normal.
3. En la reforma de 1980-81 los principales cambios fueron el paso de un esquema colectivo de reparto a un nuevo sistema basado en la capitalización individual, así como el paso de la administración estatal a la administración privada. Las contribuciones realizadas por los afiliados al sistema antiguo que se trasladaron al nuevo son valorizadas a través de un Bono de Reconocimiento, que se agrega a los fondos acumulados por la capitalización individual. Las pensiones son financiadas por estos fondos, cuyo monto depende de varios factores: las contribuciones acumuladas durante la vida laboral; el retorno de las inversiones; la expectativa de vida del afiliado y de sus dependientes. Las Administradoras cobran comisiones para cubrir sus costos administrativos, para contratar seguros de invalidez y sobrevivencia, así como para generar excedentes. El Estado garantiza una pensión mínima legal si el fondo acumulado no es suficiente para financiar una pensión de ese monto; pero exige 240 meses de contribuciones. En fin, el sistema privado está regulado y controlado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.
4. Los principales resultados del sistema de AFP desde el punto de vista macroeconómico han sido los siguientes:
 - a) Se ha generado un déficit fiscal, compuesto por elementos transitorios y permanentes. Los elementos transitorios son el déficit operacional (ya que el Estado se hizo cargo de las pensiones del sistema antiguo) y el financiamiento de los Bonos de Reconocimiento. Los elementos permanentes son las pensiones mínimas y las pensiones asistenciales. El déficit previsional (sin considerar el déficit de las Fuerzas Armadas) alcanzó en promedio a un 5.7% del PIB en el período 1981-1998.
 - b) Al comparar el ahorro proveniente de los fondos de pensiones con el déficit asociado a la reforma se obtuvo que entre los años 1981 y 1996 el desahorro

nacional fue de -3% del PIB. Sin embargo el déficit fue disminuyendo con el tiempo y se estima que en 1998 hubo ahorro efectivo.

- c) Se estima que en el período 1999-2010 el déficit fiscal civil alcanzará un 4,5% del PIB. Esto será el resultado del déficit operacional (2,7%), del pago de los Bonos de Reconocimiento (1,2%), de las pensiones asistenciales (0,4%) y del complemento de las pensiones mínimas legales (0,2%).
5. Los principales resultados del sistema de AFP desde el punto de vista microeconómico han sido los siguientes:
- a) La comisión pagada a las AFP tiene dos componentes, uno variable y uno fijo. La comisión fija tiene un efecto regresivo, de modo que la tasa de retorno es menor para personas con ingresos más bajos. En el período 1981-1999 la tasa de retorno promedio de los trabajadores que recibieron un salario de 10 UF fue de 6,6%; en cambio, esta tasa llegó a un 8,4% para los trabajadores que recibieron una remuneración de 10 UF.
 - b) El sistema comenzó con 12 AFP, las que en 1993 llegaron a 21; sin embargo con posterioridad se ha producido una paulatina disminución, de manera que en 1999 sólo existían 8, de las cuales las tres más grandes tenían el 78% de los afiliados. De modo que existe un alto grado de concentración.
 - c) El rendimiento promedio anual de los fondos de pensiones en el período 1981-1999 fue de un 11%. Sin embargo, las rentabilidades han disminuido en los últimos años: desde 1987 ha sido de 8,7% y desde 1992 solamente de 6,4%. Además, estas rentabilidades son menores en las cuentas individuales debido al costo de las comisiones.
 - d) Los fondos de pensiones han ayudado a crear confianza, interna y externa, en el mercado accionario de Santiago. Además, han estimulado el crecimiento de las Compañías de Seguro. A partir de 1990 las AFP han comenzado a invertir crecientemente en el extranjero; esto ha provocado polémicas porque no existe consenso sobre la conveniencia de exportar ahorros.
6. Los principales resultados del sistema desde el punto de vista de la seguridad social han sido los siguientes:
- a) La cobertura (cotizantes) sobre el total de ocupados alcanzó a un 58,0% en el sistema de AFP en 1998. Agregando los afiliados al INP, se alcanzó un 62,2%. Esta cifra es inferior en 3.4 puntos porcentuales a la lograda en 1997.
 - b) Las mujeres se retiran antes del mercado de trabajo y tienen mayor esperanza de vida. Por estas razones, principalmente, sus pensiones son menores que las de los hombres. Esto puede provocar que, con el tiempo, un gran porcentaje de mujeres reciban pensiones mínimas que el Estado deberá garantizar.
 - c) A diferencia del sistema de reparto, que permitía la redistribución de ingresos intra y extrageneracional, el sistema de capitalización individual no admite redistribución y tiende más bien a acentuar las diferencias de ingresos.

7. Desde el punto de vista del rol del Estado, éste cambió de proveedor de servicios previsionales a regulador de estos servicios. La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones se ha preocupado de que los fondos de los afiliados sean cuidadosamente invertidos y cuenten con alguna garantía estatal.
8. Los principales desafíos pendientes del sistema de capitalización individual son los siguientes:
 - a) Es necesario definir cómo se financiará el déficit previsional, que constituirá una carga para los jóvenes y para las generaciones futuras.
 - b) Es necesario ampliar la cobertura de la previsión social, sobre todo para las mujeres y para los trabajadores independientes.
 - c) Es indispensable reducir los costos de administración, ya que la comisión adicional que se paga alcanza en promedio a casi un cuarto de lo que el trabajador destina a su cuenta individual. Además, es necesario reducir el efecto regresivo de la comisión fija mensual.
 - d) Se requiere superar los conflictos de interés, ya que las AFP acumulan grandes fondos que alcanzan a un 40% del PIB y están muy concentrados.
 - e) Es preciso mejorar la educación previsional de los afiliados, sobre todo respecto a los costos y beneficios de cada modalidad de jubilación.
 - f) Es necesario avanzar hacia la equidad de género, teniendo en cuenta que el costo fiscal de la reforma se concentrará cada vez más en las mujeres.
 - g) Es muy necesario que se establezca una nueva tasa de cotización al sistema, para hacer posible una pensión adecuada.
 - h) Hay que revisar la forma de otorgamiento de la pensión anticipada, para evitar futuras insuficiencias y nuevas demandas al Estado.
 - i) Debe encontrarse un punto de equilibrio entre la búsqueda de mayores rentabilidades en el exterior y la necesidad del país de contar con recursos de largo plazo para su desarrollo.
 - j) Hay que repensar la participación de los trabajadores, que son los dueños de los fondos, para que se integren al sistema.
 - k) Por último, el Estado debe participar activamente en la corrección de las deficiencias del sistema, en la ampliación de la cobertura y en la búsqueda de financiamiento de los pasivos fiscales que deberá enfrentar en el futuro.

Índice.

I.- Introducción.	9
II.- Los Sistemas de Pensiones previos a la Reforma de 1980-81.	11
II.1. Principales Características del Antiguo Sistema Público de Pensiones.	
II.2. El Sistema de Seguridad Social: Una breve visión cronológica hasta la Reforma de 1980-81.	
III.- Breve Reseña de la Reforma al Sistema de Pensiones de 1980-81.	14
	16
IV.- Principales Resultados del Sistema de AFP: 1981-1999.	
IV.1. Aspectos Macroeconómicos.	
IV.1.1. Efectos Fiscales: Componentes y Evolución del Déficit Previsional entre 1981 y 1998.	
IV.1.2. Efectos en el Ahorro Nacional Neto.	
IV.1.3. Proyecciones Fiscales del Déficit Previsional en Chile: 1999-2010.	
IV.2. Aspectos Microeconómicos.	
IV.2.1. Contribuciones del Asegurado y Comisiones a las AFP.	
IV.2.2. Papel de la Competencia.	
IV.2.3. Rentabilidad de los Fondos y de las Cuentas Individuales.	
IV.2.4. Desarrollo del Mercado de Capitales.	
IV.3. Aspectos de la Seguridad Social.	
IV.3.1. Cobertura del Sistema.	
IV.3.2. Condiciones de Acceso y Prestaciones.	
IV.3.3. Análisis por Género.	
IV.3.4. Efectos Distributivos.	
IV.4. Aspectos de la Economía Política.	40
IV.4.1. Participación del Estado.	
V.- Desafíos Pendientes.	
V.1. Financiamiento del Déficit Previsional.	
V.2. Ampliación de la Cobertura.	
V.3. Costos de Administración, Competencia y Concentración.	
V.4. Educación para los Asegurados.	
V.5. Equidad de Género.	
V.6. Rentabilidad, Ahorro y Régimen de Inversiones.	44

VI.- Conclusiones y Reflexiones Finales.

VII.- Referencias Bibliográficas.

ANEXO

Cuadros y Gráficos

I.- Introducción.

Una de las más importantes reformas previsionales en América Latina y, tal vez en el mundo, es la privatización del sistema de pensiones chileno, pionero en sustituir completamente el antiguo sistema civil colectivo público de reparto por un esquema de capitalización plena individual administrado por privados. La amplitud, velocidad y profundidad de la reforma chilena ha atraído la atención mundial y ha generado una influencia significativa en América Latina y otros países en vías de desarrollo, así como en países desarrollados (véase los casos de América Latina, en Mesa Lago 1994, 1996, 1999; Estados Unidos en Diamond 1996 y Feldstein 1996; y los países de Europa del Este en Holzmann 1994).

Chile nos ofrece un interesante caso de estudio, no sólo porque ha sido uno de los pioneros y más comprensivos sistemas de seguridad social en América Latina, sino también por proveer un fascinante modelo para analizar los efectos económicos de la transición previsional desde un sistema de reparto a un esquema de capitalización individual plena (Arenas de Mesa 1997).

Uno de los principales objetivos propuestos por las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina en las últimas dos décadas ha sido fundamentalmente resolver o prevenir presiones o déficit fiscales producidos por los antiguos sistemas públicos de pensiones. La reforma chilena de 1980-81 sustituyó completamente, en su componente civil, el esquema de reparto por un sistema de pensiones de capitalización individual, lo que representó un intento de contener institucionalmente tales desequilibrios. En contraste con estas ventajas de largo plazo, después de la reforma chilena los compromisos fiscales han continuado y se han expandido, y sus efectos se extenderán por varias décadas.

Cerca de 20 años después de implementada la reforma al sistema de pensiones, el Estado mantiene una activa participación en dicho sistema. La transición previsional desde un esquema de reparto a un sistema de capitalización individual dejó al Estado, además de un rol regulador del sistema de pensiones, con al menos un rol significativo en la administración y ejecución de las siguientes acciones: (i) la administración y pago de las pensiones en el sistema público de reparto; (ii) la administración, cálculo y pago de los Bonos de Reconocimiento (BR), instrumento financiero que reconoció las contribuciones realizadas por los contribuyentes del antiguo sistema que se trasladaron al sistema de capitalización individual; (iii) la administración del sistema público de pensiones de las Fuerzas Armadas y Carabineros (sistema público previsional militar); (iv) la administración y pago de la garantía estatal de pensiones mínimas del nuevo sistema de AFP para todos aquellos afiliados con 20 o más años de cotizaciones que no alcancen a financiar con sus fondos dicho monto mínimo; y (v) la administración del sistema público asistencial que provee de pensiones no previsionales (asistenciales) a los indigentes y personas carentes de previsión. De estas responsabilidades fiscales, las primeras dos son transitorias, las restantes son permanentes y todas ellas, sin excepción, impondrán cargas financieras para el Estado.

En este contexto, el déficit previsional chileno ha representando para el Estado un gasto público anual promedio de 5,7% del PIB entre 1981 y 1998 (Arenas de Mesa y Marcel

1999). El gasto previsional es la partida del gasto de mayor importancia en el presupuesto público, el que representó el 42% del gasto social y el 27% del gasto total del gobierno central en 1998. Proyecciones realizadas muestran que el compromiso fiscal en el sistema civil de pensiones representará en promedio un gasto público anual equivalente a 4,8% del PIB en el período comprendido entre 1999 y el año 2010 (Arenas de Mesa 1999b).

Es necesario modelar y estimar el tamaño, la estructura y los perfiles en el tiempo de los compromisos fiscales en el sistema de pensiones para los próximos decenios, ya que éstos podrían implicar restricciones sobre la política fiscal y la administración equilibrada de las finanzas públicas en pleno período de maduración del sistema de pensiones.

Desde comienzos de los 90, la legislación encargada de regular el sistema de las AFP ha sido modificada básicamente en los aspectos relacionados con la normativa de inversión de los fondos, perfeccionamiento de la regulación y diversificación de la cartera de inversiones; modificaciones básicamente centradas en el desarrollo del mercado de capitales, y en el logro de objetivos macroeconómicos.

Aspectos tales como los de carácter microeconómico, o de economía política – participación del Estado y concentración en el mercado de las AFP-, son algunas variables que han tenido menor atención o que las modificaciones propuestas no han salido finalmente aprobadas por el Congreso. Este estudio considera la evolución de éstas variables de forma tal que pueda tenerse una visión más amplia y comprensiva de la reforma.

Uno de los elementos más importante, y tal vez el menos estudiado al momento de evaluar la reforma, es el impacto que ésta ha producido sobre el propio sistema de seguridad social. En este sentido, escasos son los estudios realizados desde la perspectiva de la equidad, efectos distributivos, eficiencia, protección de las personas, beneficios previsionales y análisis por género, por nombrar algunos aspectos que se presentan más adelante.

Este trabajo reafirma la necesidad de incluir el género como una de las variables predictivas en las evaluaciones de la reforma a la seguridad social en Chile, en términos de sus impactos de mediano y largo plazo tanto en cobertura previsional y bienestar de los asegurados, como en sus efectos en el presupuesto fiscal.

Después de dos décadas de implementada la reforma previsional en Chile, y en el inicio de una nueva administración en el gobierno, es necesario analizar en detalle las tareas pendientes relacionados con el sistema de pensiones administrado por el sector privado. Existe cada vez mayor consenso en que éstas tareas del sistema previsional deben ser enfrentadas en el corto plazo. No es un escenario muy probable continuar las próximas décadas sin definiciones específicas respecto del sistema previsional. El sistema de pensiones necesita avanzar en su consolidación y legitimidad, y para ello las modificaciones no sólo deben relacionarse con los objetivos del área macroeconómica y del mercado de capitales, sino que también con objetivos sociales.

Este trabajo se divide en cinco secciones, además de esta introducción. La sección 2 presenta brevemente los principales antecedentes de los sistemas de pensiones que existían en Chile previo a la reforma de 1980-81. La sección 3 describe los aspectos más

importantes contemplados en la reforma previsional. La sección 4 entrega una evaluación de los principales resultados de la reforma al sistema de pensiones. La sección 5 presenta los desafíos pendientes del actual sistema administrado por el sector privado. Por último, en la sección 6, se dan a conocer los comentarios finales y principales conclusiones de este trabajo.

II.-Los Sistemas de Pensiones previos a la Reforma de 1980-81.

El examen de la evolución del sistema de seguridad social chileno permite establecer tres grandes etapas que derivan de distintas orientaciones que han dado forma a sus instituciones.

Un primer período, que se inicia marcadamente a partir de la aprobación de las llamadas leyes sociales en el primer gobierno de Arturo Alessandri (1924) y que finaliza en los años sesenta, se enmarca en la experiencia o modelo alemán diseñado por Bismarck a fines del siglo pasado. Se trata de la construcción de seguros sociales segmentados profesionalmente. Una segunda etapa que se desarrolla fundamentalmente desde la década de los sesenta hasta 1980 responde a las orientaciones de universalización de la seguridad social formuladas en el Plan Beveridge. Una tercera etapa actualmente en curso se inicia en 1980, la que privilegia una concepción privatizadora de la gestión de los instrumentos de protección.

Ninguna de estas corrientes ha destruido totalmente la construcción anterior, sino que, más bien, ha operado una política de readecuación de las instituciones preexistentes, o bien de agregación de nuevas estructuras. Así, por ejemplo, la acción reformista emprendida a partir de mediados de siglo mantuvo en buena parte los esquemas de seguros sociales bismarkianos.

Igualmente ahora coexisten en una curiosa mixtura: (a) una estructura de seguros sociales según el modelo primitivo germano, en extinción respecto de la generalidad (régimenes de pensiones diferenciados por rama profesional que opera el INP) y en pleno vigor en lo que atañe al sector castrense; (b) un conjunto de seguros sociales universales, con elementos de asistencia social en muchos de ellos, que responden a la concepción de seguridad social universal; y (c) seguros privados, sean únicos -caso de las AFP en pensiones- sean alternativos u opcionales -caso de las instituciones de salud previsional (ISAPRES)- en salud.

En materia de pensiones, el sistema chileno, prescindiendo de esfuerzos aislados anteriores, comienza a desarrollarse a partir de los años veinte, siguiendo el criterio de profesionalidad propiciado por el esquema bismarkiano. Su desarrollo es explosivo y desordenado. En una primera etapa que finaliza a mediados del siglo XX, se logra afiliar a la mayor parte de los trabajadores dependientes a cajas de previsión de carácter semipúblico que cubren una gama cada vez más amplia de prestaciones. Junto a tres cajas de previsión principales para el sector civil -obreros, empleados particulares, empleados públicos civiles - y dos para los funcionarios del orden castrense y policial, se crea un importante número de cajas para atender a pequeños sectores con mayor poder de presión, que logran cuadros de beneficios relativamente mejores a los de su profesión de origen. Asimismo, en las cajas principales se crean paralelamente a los régimenes

generales, subregímenes preferentes para algunos sectores. Al término de los años sesenta, el sistema chileno contaba así con 35 cajas de previsión y 150 regímenes previsionales distintos. La normativa aplicable estaba dispersa en más de 600 cuerpos legales.

Marcando lo que hemos denominado segunda etapa, los gobiernos de Jorge Alessandri (1958-64), Eduardo Frei Montalva (1964-70) y Salvador Allende (1970-73) encaminan sus esfuerzos hacia la aprobación de reformas tendientes a universalizar el sistema de seguridad social, a uniformar la multiplicidad de regímenes que lo integraban, eliminando sus distorsiones y privilegios, y a sanear los problemas financieros que lo aquejaban. Los avances obtenidos fueron aislados y parciales. En materia de pensiones, ni Frei ni Allende lograron el consenso necesario para emprender el duro saneamiento que se requería para ordenar una multiplicidad de regímenes anárquicos, muchos de ellos excesivos.

Durante los dos primeros años del Régimen Militar (1973-75), la tendencia reformista continúa -ahora con un sello autoritario y con la “ventaja” de no tener contrapeso- y se aprueban importantes reformas, tales como el establecimiento de regímenes únicos de prestaciones familiares, subsidios de cesantía, asignaciones por muerte y pensiones asistenciales.

Con la publicación, en noviembre de 1980, del Decreto Ley 3.500 se inicia formalmente lo que hemos denominado la tercera etapa. Dicho Decreto Ley establece un sistema de pensiones financiado por capitalización individual administrado por entes privados. De este modo se introduce un profundo cambio que modifica el sistema de seguridad social chileno incorporando elementos privatizadores. Simultáneamente se reforman los programas de salud, creándose instituciones privadas de salud que compiten con un sector público que enfrenta importantes restricciones.

II.1. Principales Características del Antiguo Sistema Público de Pensiones.

Los regímenes de pensiones del sistema antiguo o tradicional presentaban, en su forma original¹, los siguientes rasgos:

1. En materia de población cubierta, la totalidad de los trabajadores dependientes o por cuenta ajena estaba legalmente obligada a afiliarse. Un pequeño grupo de trabajadores por cuenta propia estaba afecto obligatoriamente a seguros de pensiones. La tendencia era a extender, obligatoriamente, los seguros de pensiones a la totalidad de los trabajadores por cuenta propia².

¹ Nos referiremos a las características de los regímenes de pensiones hasta antes del 9 de febrero de 1979, fecha en que entró en vigencia el decreto ley 2.448, que modificó drásticamente los regímenes de pensiones, al suprimir las pensiones de retiro por años de servicio y al uniformar las edades de jubilación por vejez, fijándolas en 65 años para los hombres y 60 para las mujeres.

² Ello se intentó bajo el Gobierno de Salvador Allende con la dictación de la ley 17.592 que creó la Caja de Previsión Social de los Comerciantes, Pequeños Industriales, Transportistas e Independientes, que integraba obligatoriamente a un seguro social de pensiones y salud a grupos importantes de trabajadores independientes. Con el advenimiento del Gobierno Militar en 1973 se clausuró la idea de dar aplicación a la referida ley.

2. Respecto de las contingencias previstas, los regímenes consultaban las básicas de invalidez, vejez y muerte. Adicionalmente, todos los regímenes, con la excepción de los relativos a los trabajadores manuales del sector privado, consultaban pensiones por retiro, sea por cesación obligada de funciones –sector público– sea por completar un determinado número de años de cotizaciones. Esto permitía acceder a pensión prematura a los sectores de empleados públicos –civiles y castrenses– y particulares .

3. En cuanto a prestaciones, existía una multiplicidad de requisitos y formas de cálculo, la mayor parte de las cuales eran muy vulnerables a la inflación producida en el período referencial de remuneraciones determinante de la tasa de sustitución. El sector de trabajadores manuales accedía mayoritariamente a pensiones afectas a los mínimos garantizados por el Estado.

4. En lo operacional se observaba un escenario administrativo sobrepoblado de instituciones que manejaban una profusa y compleja normativa, marcada por el criterio de profesionalidad. A partir del Gobierno de Jorge Alessandri se inicia una tendencia racionalizadora consistente en la creación de regímenes de aplicación más o menos universal³.

5. En lo financiero se observaba una situación desigual. Las experiencias de capitalización de una primera etapa comienzan a sustituirse por formas más próximas a la modalidad de reparto a partir de la década de los 50. Los fenómenos inflacionarios, la operación de fondos previsionales por parte del Estado e inversiones inadecuadas explican el fracaso de los intentos iniciales de capitalización⁴. La entidad más importante –el Servicio de Seguro Social– registraba déficits importantes derivados de la incorporación de sectores subcotizantes (campesinos, trabajadores de casa particular, obreras en general) y de requisitos de acceso a la pensión particularmente liberales para las aseguradas. Otras Cajas de Previsión del sector empleados registraban fenómenos de distorsión en sus presupuestos actuariales en razón del reconocimiento de períodos de servicios y lagunas, sin el adecuado integro de imposiciones (ley 10.986 sobre continuidad de la previsión). En el caso de los empleados públicos se registraba un fenómeno de subcotización del Estado como empleador. Otras entidades, como las Cajas del sector de empleados particulares registraban una situación financiera normal.

II.2. El Sistema de Seguridad Social: Una breve visión cronológica hasta la Reforma de 1980-81.

A manera de resumen, podemos destacar los siguientes rasgos del sistema de seguridad social vigentes hasta antes de la reforma de 1980-81.

³ Al respecto, pueden citarse como leyes que marcan esa orientación la 15.386 que estableció un sistema general de revalorización de pensiones y de pensiones mínimas; la ley 16.744 sobre seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, la ley 16.781 sobre medicina curativa y la ley 17.322 sobre recaudación de cotizaciones. En la primera etapa del Régimen Militar proseguirá con fuerza esta tendencia al crearse regímenes generales en materia de prestaciones familiares, subsidios de cesantía, asignación por muerte y pensiones asistenciales.

⁴ Los préstamos hipotecarios recién incorporan el elemento de corrección inflacionaria a partir del año 1960 (DFL N°2 y 39).

(i) A partir de 1925, se hace constitucional el derecho a la seguridad social, mediante normas que se refuerzan en 1970 e incorporan la seguridad social y la salud como parte de los derechos básicos de la población de cuya satisfacción debe preocuparse preferentemente el Estado⁵.

(ii) Se observa desde la década de los 20's una tendencia sostenida a la universalización del sistema. A la época de la reforma de 1980, en el ámbito de los trabajadores por cuenta ajena la universalización a lo menos en el plano legal es total, superando los problemas clásicos de los sistemas de seguridad social para integrar a los trabajadores rurales o domésticos⁶. El principal desafío pendiente en esta materia era la integración de los trabajadores por cuenta propia. Sólo aproximadamente entre un 10 % y 15% de ese sector (según distintas fuentes) estaba integrado al sistema por diversas vías. A principios de los 70', se creó un seguro social para comerciantes, transportistas y otros trabajadores por cuenta propia entregando una potencial solución a este problema. Esa iniciativa abortó con el advenimiento del Gobierno Militar.

La cobertura legal no se cumplía cabalmente, por existir problemas de evasión que hacían que la universalización del sistema fuese más teórica que real. Con todo, la cobertura del sistema chileno era una de las más altas en el concierto latinoamericano (Mesa-Lago 1985).

(iii) El crecimiento del sistema fue desordenado, dando espacio para la creación de regímenes especiales gestionados por cajas de previsión también especiales, o integrados a regímenes generales que beneficiaron relativamente a sectores con mayor poder de presión. Sin embargo, la proliferación de regímenes o subregímenes especiales tuvo un efecto más bien marginal; ya que tales regímenes no impidieron el peso inmensamente mayoritario de los regímenes básicos de obreros, empleados particulares, empleados públicos y FF.AA. y Carabineros. En 1980, los imponentes activos del Servicio de Seguro Social, de la Caja de Previsión de Empleados Particulares y de la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas representaban el 95,6 % de la masa de imponentes activos del sector civil.

Con todo, esta forma de expansión generó un cuadro caótico e ineficiente que requería de urgentes reformas. La creación de regímenes universales y uniformes de prestaciones que se produjo en los años 70 iba en la dirección correcta. El tema de las pensiones era el que quedaba pendiente, siendo a no dudar el más difícil debido a los intereses grupales que había que superar.

(iv) Las diferencias existentes entre los distintos regímenes de pensiones ofrecían un cuadro aparente de regresividad, por cuanto marcaban profundas diferencias en múltiples aspectos. Globalmente, sin embargo, el sistema de Seguridad Social era moderadamente progresivo y no regresivo, por cuanto los sectores más pobres integrados al sistema

⁵ En 1970 el Estatuto de Garantías Constitucionales reformó la Constitución de 1925; modificó la tutela constitucional en materia de seguridad social y salud conforme a las tendencias más modernas. El Acta Constitucional N°3 de 1975, mantiene una estructura de protección análoga. La Constitución de 1980, sin embargo, retrocede en la materia al reducir al mínimo el marco protector, habilitando más bien como nuevo valor la gestión privada en estas materias.

⁶ Se habla de plano legal pues sin duda existían problemas de simulación y evasión.

lograban beneficios superiores a sus aportes⁷.

III.- Breve Reseña de la Reforma al Sistema de Pensiones de 1980-81.

Como se mostró en la sección anterior, Chile fue uno de los países pioneros en establecer un sistema de seguro social en América Latina en la década de los años 20. A comienzos de los 70, el sistema de seguridad social chileno era uno de los más avanzados, cubría todas las contingencias, presentaba una cobertura elevada y ofrecía beneficios generosos. Sin embargo, el sistema estaba altamente fragmentado. Según Mesa-Lago (1985), era un “laberinto burocrático”, jurídicamente complejo y estratificado; permitía importantes desigualdades, y sufría desequilibrios financieros y actuariales. Gobiernos de distintas tendencias políticas intentaron reformar el sistema de pensiones, pero grupos de interés bloquearon los proyectos de reforma.

Al término de la década de los 70, el sistema de pensiones sufría importantes desequilibrios financieros, y el gobierno militar comenzó a preparar el camino para una profunda reforma estructural. En 1979 se suprimieron las desigualdades más importantes del sistema público de reparto y además, se homologaron y elevaron las edades de retiro y se incrementaron las tasas de contribuciones⁸. Estos fueron los primeros pasos en el camino hacia una reforma estructural del sistema de pensiones.

En 1980 se sustituyó completamente, en su componente civil, el esquema colectivo público de reparto por un nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización individual y administrado por el sector privado. Este sistema se diseñó con condiciones de acceso uniformes y comenzó a funcionar en mayo de 1981. El nuevo sistema de pensiones es un esquema de contribuciones definidas basado en planes individuales de ahorro obligatorio privado. Los trabajadores deben cotizar mensualmente un 10% de sus rentas y destinarlas a sus cuentas individuales de ahorro administradas por las AFP. Estas, a su vez, cobran comisiones para cubrir los costos administrativos y contratar seguros de invalidez y sobrevivencia.

Las pensiones son financiadas por el fondo acumulado en las cuentas individuales existiendo tres modalidades de retiro: programado, renta vitalicia y una combinación de ambos. De esta manera las pensiones dependen de: (i) las contribuciones acumuladas en las cuentas individuales por los (as) trabajadores (as) durante el período laboral; (ii) el retorno de las inversiones de los fondos de pensiones; (iii) los factores actuariales (expectativa de vida) por género; y (iv) el número, edad y expectativa de vida de los dependientes. Las contribuciones realizadas por los contribuyentes del antiguo sistema que se trasladaron al nuevo sistema son reconocidas a través de un instrumento financiero llamado Bono de Reconocimiento, el que, según estimaciones, representa entre un 50% y 70% del total de fondos acumulados por los asegurados (Arellano 1985; Arenas de Mesa y Marcel 1993; Mesa-Lago y Arenas de Mesa 1999).

⁷ Foxley, Aninat y Arellano 1980.

⁸ El D.L. 2.448 del 9 de febrero de 1979 suprimió las pensiones por años de servicio, la modalidad “perseguidora” de algunas pensiones del sector público civil y castrense, y uniformó los requisitos de acceso para las pensiones de vejez. No obstante, se mantuvo la frondosa y diversificada normativa sobre las formas de cálculo de pensiones existentes en los distintos regímenes.

Las variables del sistema están expresadas en Unidades de Fomento (UF), unidad contable indexada con la inflación. De esta manera, las pensiones son ajustadas automáticamente con la inflación, resolviéndose un serio y antiguo problema del sistema público de pensiones. Los hombres pueden retirarse a los 65 años y las mujeres a los 60.

A diferencia del sistema de reparto, que confiaba la administración del sistema a instituciones públicas, el sistema de AFP es administrado por corporaciones privadas con fines de lucro y con fines exclusivos de administrar los fondos de pensiones. El sistema privado está bajo un estricto control y fuertemente regulado por el Estado a través de la Superintendencia de AFP (SAFP). Además, el Estado entrega importantes garantías, entre las que se incluye una pensión mínima para todos los afiliados que realicen cotizaciones por 20 o más años durante la vida laboral y que con sus fondos no puedan cubrir dicho monto mínimo. A diferencia de las demás pensiones, las pensiones mínimas garantizadas por el Estado no son expresadas en UF; sin embargo, son regularmente reajustadas por el gobierno.

IV.- Principales Resultados del Sistema de AFP: 1981-1999.

Desde comienzos de la década de los 90, la legislación encargada de regular el sistema de AFP ha sido modificada básicamente en los aspectos relacionados con la normativa de inversión de los fondos, perfeccionamiento de la regulación y diversificación de la cartera de inversiones; modificaciones fuertemente centradas en el logro de objetivos macroeconómicos y desarrollo de los mercados de capitales y financieros.

Este trabajo intenta profundizar otros aspectos directamente relacionados con la reforma al sistema de pensiones. Esta sección estructura la presentación de los resultados clasificándolos en: (i) aquéllos con efectos macroeconómicos, (ii) aquéllos con impacto microeconómico, (iii) los que tienen una directa relación sobre la seguridad social clásica y (iv) los relacionados con la Economía Política. En los primeros se incluyen los efectos sobre las finanzas públicas, sobre el ahorro nacional neto, además de una estimación del déficit previsional civil para el próximo decenio (1999-2010). Entre los efectos micro se han incluido todos aquellos aspectos que tienen que ver con el desarrollo del mercado de capitales, la rentabilidad de los fondos, las entidades encargadas de administrar dichos fondos- las AFP-, las comisiones y los gastos de administración. Entre los efectos propios relacionados con la seguridad social se encuentran la cobertura del sistema, las condiciones de acceso y prestaciones, el análisis por género, y los efectos distributivos.

Aspectos tales como los de carácter microeconómico, o de economía política – participación del Estado y concentración en el mercado de las AFP-, son nuevos elementos que se han incorporado en este estudio, de forma tal que pueda tenerse una visión más amplia y comprensiva de la reforma.

IV.1. Aspectos Macroeconómicos.

Como fuera analizado más arriba, el sistema de pensiones ha sufrido modificaciones estructurales. De esta manera, éste se ha convertido en una pieza clave de la economía chilena. Muestra de ello es que los principales inversionistas institucionales en el mercado

financiero son las AFP, por ejemplo, en el mercado de la vivienda 3 de 4 créditos hipotecarios son financiados a través de los fondos de pensiones.

Los fondos de pensiones representan cerca de un 43% del PIB y el flujo anual de ahorro que genera superaba el 4% del PIB a finales de los 90. En este contexto, puede apreciarse que el sistema de pensiones administrado por el sector privado cumple roles fundamentales en la relación ahorro-inversión privada.

Así, el cambio desde un sistema de pensiones de reparto a uno de capitalización individual, implica la movilización de importantes recursos desde el sector público al privado. Además, dada la forma en que se realizan los cambios desde el antiguo sistema al nuevo de capitalización, el Estado eventualmente incurre en compromisos sin generar los ingresos adecuados para cubrirlos. Al respecto, los Bonos de Reconocimiento y las Pensiones Mínimas contribuyen de manera importante. Desde el punto de vista del Gobierno, esta situación de déficit previsional se traducirá en una restricción para acceder a un balance equilibrado del sector público. Esto podría obligar al Estado a realizar un esfuerzo de austeridad para mantener niveles de ahorro compatibles con este déficit.

Por otro lado, la administración de elevados niveles de recursos provenientes del ahorro obligatorio que el nuevo sistema genera queda en manos del sector privado, el cual debe velar por la eficiente asignación de estos recursos en el mercado de capitales. Para este propósito le corresponde al Estado desarrollar un marco institucional y de regulación adecuado, de modo que el mercado de capitales pueda proveer los instrumentos de inversión necesarios para que las AFP obtengan la mayor rentabilidad posible en beneficio de sus contribuyentes.

En este contexto los efectos macroeconómicos se analizan desde tres perspectivas: (i) una que da cuenta del déficit previsional del sistema de pensiones entre 1981 y 1998, distinguiendo la importancia relativa de sus principales componentes, (ii) otra que refleja los importantes niveles de ahorro nacional neto que ha debido realizar el Estado para hacer frente a la reforma y (iii) una proyección de mediano plazo de los efectos de estos compromisos previsionales.

IV.1.1 Efectos Fiscales: Componentes y Evolución del Déficit Previsional entre 1981 y 1998⁹.

La transición previsional chilena, como todo proceso de reforma al sistema de pensiones, involucra un período de varias décadas. El debate generado por la reforma chilena en los 80 fue necesariamente un ejercicio especulativo, en especial respecto de los efectos fiscales que se generarían después de la reforma.

Luego de casi dos décadas de implementada, puede afirmarse que la reforma estructural no eliminó la participación del Estado en el sistema de pensiones. Importantes compromisos fiscales han estado presentes durante la transición de un sistema público de reparto a un sistema privado de capitalización individual. Este déficit proviene del financiamiento directo de compromisos que el sector público mantiene en forma

⁹ Esta sección se basa principalmente en Arenas de Mesa y Marcel 1999.

transitoria o permanente con el sistema de pensiones. Los componentes del déficit previsional son los siguientes:

- a. Déficit Operacional: financiamiento de la operación del antiguo sistema público (pago de pensiones), hasta su extinción;
- b. Bonos de Reconocimiento: instrumento financiero que reconoce los años de cotizaciones en el antiguo sistema a los contribuyentes que se cambiaron al sistema de capitalización individual;
- c. Pensiones Asistenciales: el pago de pensiones no previsionales (asistenciales) a los inválidos y ancianos (mayores de 65 años) indigentes y/o carentes de previsión;
- d. Pensiones Mínimas: la garantía estatal de pensiones mínimas del sistema privado de pensiones; y
- e. Déficit Previsional Militar: el financiamiento de la operación del antiguo sistema público de pensiones de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

El Déficit Operacional y los Bonos de Reconocimiento tienen en común ser compromisos fiscales transitorios que fueron originados directamente por la reforma al sistema previsional de 1980-81. La transición se extenderá en el primer caso hasta el año 2050 y en el segundo hasta el año 2038 (Arenas de Mesa y Marcel 1993 y Pini 1999).

Las Pensiones Asistenciales y el Déficit Previsional Militar son compromisos fiscales con el antiguo sistema de pensiones. Las Pensiones Mínimas son compromisos del Estado con el nuevo sistema de AFP. Tanto las Pensiones Asistenciales, el Déficit Previsional Militar y la Garantía Estatal de Pensiones Mínimas del sistema de AFP son gastos previsionales a ser cubiertos por el fisco en forma permanente. El déficit previsional militar es considerado, a pesar que éste no fue causado por la reforma al sistema de pensiones de 1980-81; sin embargo, es parte de los compromisos fiscales que el Estado mantiene en el sistema de pensiones chileno.

a. Déficit Operacional.

Durante la transición previsional desde un sistema de reparto a un modelo de capitalización individual la principal fuente del déficit previsional tiene su origen en el desequilibrio financiero proveniente de la operación del antiguo sistema. En 1980 el antiguo sistema pagaba más de 1 millón de pensiones y tenía 1,7 millones de contribuyentes. Esto generaba un déficit de 1,7% del PIB (Marcel y Arenas de Mesa 1991). Con la reforma al sistema de pensiones, cerca de 1,2 millones de contribuyentes se traspasaron al nuevo sistema entre 1981 y 1982, lo que generó un déficit operacional de 6% del PIB en 1982, el cual ha sido financiado con fondos públicos. Después de 1984, el déficit operacional aumentó a menores tasas que el producto debido al fuerte crecimiento económico y a la lenta disminución de beneficiarios pasivos del antiguo sistema. Como resultado de lo anterior, el déficit operacional disminuyó de 6,9% a 4,3% del PIB entre 1984 y 1992. Esta tendencia debería continuar; sin embargo, los beneficios previsionales entregados por el gobierno en la década de los noventa han mantenido

estable el déficit operacional; así, éste alcanzó un 4,3% del PIB en 1998 (ver cuadro 1, columna 1).

b. Bonos de Reconocimiento.

Los Bonos de Reconocimiento (BR) consisten en una transferencia lump-sum (monto fijo) que el Estado paga a los afiliados en el momento en que éstos cumplen los requisitos para pensionarse, reconociendo los derechos adquiridos por los años de contribuciones realizadas por los asegurados del antiguo sistema que se trasladaron al sistema de capitalización individual. Los BR representan un compromiso del Estado con los imponentes del antiguo sistema público de reparto que, previo a la reforma previsional de 1980-81, tenía sólo un carácter implícito y que en el presente es explícito. El cambio más sustancial al respecto no es la existencia de un compromiso fiscal, sino la magnitud de éste y el perfil temporal en que debe hacerse efectivo (Arenas de Mesa y Marcel 1993).

La modalidad de pago de los BR implica para el Estado una carga adicional, ya que existe un importante traspaso de recursos desde el Estado hacia las AFP y compañías de seguros. El gasto en BR está creando importantes presiones sobre las finanzas públicas. Este promedió un gasto público anual de 0,7% del PIB en el período 1990-1998 y las proyecciones indican que continuará creciendo en la próxima década. En el Presupuesto del año 2000 se estima que será superior a 1% del PIB (ver cuadro 1, columna 2).

En modelos análogos al chileno, como el argentino, el Estado se comprometió, en compensación por las cotizaciones efectuadas al sistema de reparto, sólo al pago de complementos de pensión, modalidad que supera los problemas de presión fiscal descritos y, al mismo tiempo, se aviene mejor con la naturaleza de los compromisos que el Estado tenía respecto de dicho sistema.

c. Pensiones Asistenciales.

El sistema público de pensiones en Chile otorga más de 1,3 millones de pensiones mensuales, de las cuales más de 350.000 son asistenciales (PASIS). Estas últimas, desde su creación en 1975, fueron diseñadas para beneficiar a la población carente de previsión y de escasos recursos, tradicionalmente desprotegida de beneficios previsionales. Entre estos sectores se encuentran los trabajadores por cuenta propia, parte de los trabajadores rurales y los asalariados del sector informal. La cobertura de las pensiones asistenciales ha crecido significativamente entre 1975-1999; sin embargo, la demanda potencial aún no es cubierta completamente. Éste uno de los esfuerzos prioritarios de la actual administración, junto con la focalización en la entrega de este beneficio, la que en los últimos años ha mejorado, atendándose así a una mayor proporción de población indigente (Arenas de Mesa 1999a).

El gasto público en PASIS se incrementó sostenidamente -más de 4 veces- pasando de US\$ 75 millones en 1981 a US\$ 305 millones en 1998. Esto fue consistente con la evolución de la cobertura y del valor unitario promedio de las PASIS en el período. El gasto en PASIS promedió anualmente un 0,4% del PIB entre 1981 y 1998 (ver cuadro 1, columna 3). El gasto público o compromiso fiscal en pensiones asistenciales se ha transformado en un importante gasto corriente para el Gobierno Central. A modo de ilustración, el presupuesto de PASIS en 1999 es equivalente a 6 veces el presupuesto de

todos los programas de capacitación del Ministerio del Trabajo ejecutados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, y más de 7 veces el presupuesto de todos los programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del Ministerio de Planificación.

d. Pensiones Mínimas.

El sistema de capitalización individual ofrece una garantía estatal de pensiones mínimas a todos los afiliados que presenten 20 o más años de cotizaciones y que con sus fondos acumulados no pueden financiar una pensión básica determinada por el Estado¹⁰. La pensión mínima está determinada por ley y es la misma en el antiguo y en el nuevo sistema. El gobierno, sobre la base de la inflación pasada, periódicamente ajusta el valor de este beneficio.

La garantía estatal para la pensión mínima se hace efectiva una vez que el fondo de pensiones se agota; así, este compromiso fiscal se demora en hacerse efectivo. El cuadro 1, columna 4 muestra que el gasto en pensiones mínimas ha aumentado sostenidamente. Conforme el sistema privado madure, seguirá creciendo, debido al aumento en el número de pensionados. Este gasto promedió anualmente un 0,01% del PIB entre 1981-1998. En 1998 la garantía estatal representó US\$ 25 millones. En el Presupuesto del 2000, está estimado un gasto de US\$ 31,5 millones.

La futura evolución de las responsabilidades fiscales en pensiones, como veremos más adelante, depende crucialmente de la evolución del gasto en pensiones mínimas, que representa un compromiso permanente del Estado con la reforma previsional, el que en forma impensada puede generar pasivos contingentes de gran envergadura al Fisco.

e. Déficit Previsional Total.

El déficit previsional total se compone del déficit previsional civil y militar. El primero está formado por el déficit operacional, los bonos de reconocimiento, las pensiones asistenciales y las pensiones mínimas, en tanto que el segundo proviene de la operación de las antiguas cajas de previsión de las Fuerzas Armadas y Carabineros, sector que no fue incluido en la reforma previsional de 1980-81. Estimaciones indican que el déficit previsional militar promedió anualmente 1,5% del PIB entre 1981 y 1998, lo que junto al déficit operacional civil -que promedió 3,4% del PIB-, generaron un déficit operacional para el mismo período de 4,9% del PIB (ver cuadro 1, columna 1). El cuadro 1 muestra que el desequilibrio fiscal después de la reforma al sistema de pensiones ha sido sustancial. Entre 1981 y 1998 el déficit previsional en Chile promedió 5,7% del PIB. Este promedio se compara con el déficit previsional de 2,4% del PIB entre 1974-1980, período anterior a la reforma del sistema de pensiones. Un ejercicio necesario para realizar una plena comparación de los efectos fiscales del sistema de pensiones, es estimar cuál sería el gasto público en un escenario sin reforma al sistema de pensiones; este complejo ejercicio sin duda estaría basado en numerosos supuestos, lo que podría debilitar todo esfuerzo comparativo (Arenas de Mesa 1999b).

¹⁰ El mínimo de años cotizados puede bajarse a 17 años adjuntando períodos como beneficiario del Subsidio de Cesantía

IV.1.2. Efectos en el Ahorro Nacional Neto.

La forma en que el gobierno financie el déficit previsional generado por la reforma del sistema de pensiones es uno de los factores más importantes que determinará las diferentes sendas de acumulación de capital y efectos distributivos inter e intra generacionales, durante la transición desde un sistema de pensiones público de reparto a uno de capitalización plena individual (Arellano 1985; Arrau 1991; Kotlikoff 1996).

Al comparar el ahorro proveniente de los fondos de pensiones y el déficit asociado a la reforma del sistema de pensiones podemos estimar para el caso chileno, en un análisis de equilibrio parcial (ejercicio contable), el efecto neto sobre el ahorro de la introducción de un sistema de pensiones de capitalización individual. En el período 1981-98 la reforma al sistema de pensiones creó un déficit que, en promedio, dobló el flujo de ahorro privado generado a través de los fondos de pensiones. Esto resultó en un efecto neto de reducción del ahorro que promedió 3% del PIB. En los primeros años después de la reforma el desahorro neto aumentó de 2,9% a 5,7% del PIB entre 1981 y 1984; luego, éste disminuyó continuamente hasta 0,9% del PIB en 1996 y probablemente se convertirá en ahorro neto a partir de 1998 (ver cuadro 2).

La capacidad de sostener esta evolución de ahorro neto en el futuro va a estar determinada básicamente por la evolución del déficit previsional, ya que el ahorro neto generado por los fondos de pensiones tenderá a estabilizarse como porcentaje del PIB cuando, entre otros factores, la cobertura del nuevo sistema también se estabilice.

El déficit previsional en Chile estuvo acompañado por un ajuste efectivo en el balance del Gobierno Central que no incluye pensiones. Entre 1981 y 1982, cuando el déficit previsional creció de 3,8% a 6,4% del PIB, el superávit corriente del sector público disminuyó de 3,9% a -0,9% del PIB. Luego, el ahorro público sistemáticamente creció promediando al año 4,6% del PIB en la década de los 90. Esto último ha sido señalado como un logro sobresaliente de la economía chilena. Si a lo anterior se agrega el financiamiento público del déficit previsional el esfuerzo del gobierno resulta aún mayor que las cifras de ahorro público (ver cuadro 2, columna 4). El ahorro público no previsional promedió 8% del PIB en 1981-1996, y creció 2,2% del PIB entre los promedios anuales de 1981-89 y 1990-96. En otras palabras, las finanzas públicas en los 80 han absorbido no sólo el efecto de una grave crisis económica, sino también el financiamiento del déficit relacionado con la reforma al sistema de pensiones. En la década de los 90, el ahorro público creció más allá, y no gracias a la moderada disminución del déficit previsional (Arenas de Mesa y Marcel 1999).

Los sistemas de pensiones necesitan más de 40 años para madurar plenamente; antes de este período será difícil determinar con precisión los efectos permanentes en las finanzas públicas y en la economía de la reforma del sistema de pensiones. Las cifras presentadas más arriba, sin embargo, señalan que en conjunto con los beneficiosos efectos sobre el desarrollo de los mercados financieros y de capitales, la reforma del sistema de pensiones provocó, al menos durante la transición previsional, un sustancial déficit que está siendo financiado por el Estado. En este contexto, el incremento del ahorro doméstico en la economía chilena que ha sucedido durante este período puede ser explicado por la sistemática absorción del déficit previsional por parte del sector público. El supuesto éxito de la reforma en aumentar el ahorro doméstico en Chile se

debe más a la disciplina fiscal que a la administración privada del sistema de pensiones (Marcel y Arenas de Mesa 1992 y Arenas de Mesa 1997).

IV.1.3. Proyecciones Fiscales del Déficit Previsional en Chile: 1999-2010 ¹¹.

A medida que el sistema de capitalización individual de pensiones madure no sólo el tamaño, sino también la composición de los compromisos fiscales con el sistema de pensiones va a ser modificado. Por definición, los componentes transitorios del déficit previsional -el déficit operacional y los bonos de reconocimiento- van a desaparecer gradualmente. Al contrario, los componentes permanentes del déficit como la garantía estatal para las pensiones mínimas, van a aumentar conforme el sistema privado madure, en tanto que el déficit previsional militar y las pensiones asistenciales van a evolucionar de acuerdo a las decisiones de política del gobierno.

A continuación se detallan brevemente resultados preliminares de otros estudios de las proyecciones de los componentes del déficit previsional chileno para el período 1999-2010.

La diferencia entre los ingresos y gastos previsionales es el resultado del déficit operacional. El déficit operacional se estima promediará US\$ 2.513 millones en los próximos 10 años, disminuyendo a partir del año 2002; a diferencia de otras estimaciones, que presentaban este compromiso fiscal reduciéndose a finales de esta década. En términos del producto, el déficit operacional disminuirá de 3,2% a 2,0% del PIB entre 1999 y el año 2010 (ver cuadro 3).

El compromiso fiscal en BR es el componente del déficit previsional que menores fluctuaciones respecto de las proyecciones de gasto debería tener en el período 1999-2010. El stock de bonos a pagar (número y valor) es conocido. Así, el gasto público anual (flujo) sólo puede variar en función de las tasas de mortalidad y siniestro de la población beneficiaria.

El gasto en BR crecerá según la proyección de US\$ 788 millones a US\$ 1.358 millones entre 1999 y el año 2010. Este compromiso, se ha estimado promediará un gasto anual de US\$ 1.155 millones entre 1999-2010. Los BR representan cerca del 1% del PIB en el Presupuesto de 1999 y se estima que el mayor gasto por este compromiso fiscal tendrá lugar cuando éste alcance un 1,3% del PIB en el año 2005. En la próxima década se concentrará el mayor gasto público en bonos de reconocimiento, promediando un 1,2% del PIB entre 1999 y 2008. Para el año 2010 se espera un valor de 1,2% del PIB (Arenas de Mesa 1999b).

El gasto público estimado de largo plazo (40 años) en PASIS debería modelar la demanda potencial por PASIS, que estará radicada tanto en la población indigente y pobre mayor de 65 años, los potenciales afiliados al sistema de AFP que no cumplirán los requisitos para obtener una pensión mínima garantizada por el Estado, y el comportamiento de la fuerza de trabajo independiente que no está cubierta (obligatoriamente) por el sistema de pensiones. El modelo de proyección también debería considerar algún tipo de supuestos con respecto a las tasas de siniestralidad (invalidez) y a la modelación del stock actual de beneficiarios de PASIS. Finalmente, en un contexto

¹¹ Esta sección se basa principalmente en los resultados obtenidos en Arenas de Mesa 1999b.

de equilibrio general, el modelo debería relacionar crecimiento económico y pobreza e indigencia, que son las principales demandas potenciales para este programa público asistencial (Arenas de Mesa 1999a).

El gasto público en PASIS aumentará de US\$ 319 a US\$ 520 millones entre 1999 y el año 2010. El gasto promedio anual que arroja la proyección fue US\$ 412 millones o 0,4% del PIB para el período 1999-2010 (Arenas de Mesa 1999b).

La estimación del gasto fiscal de la garantía estatal en pensiones mínimas del sistema de AFP fue realizada sobre la base de la investigación de Hernández y Arenas de Mesa (1999).

El gasto fiscal en pensiones mínimas consideró numerosos supuestos sobre variables tales como la tasa de retorno de los fondos de pensiones, el crecimiento de los salarios reales, la densidad de cotización de los afiliados, el valor de la comisión fija, el valor de la pensión mínima y su tasa de crecimiento, la esperanza de vida, el número de dependientes y el sexo.

El gasto público en pensiones mínimas es un compromiso permanente y creciente en el tiempo para el Estado. La proyección muestra que el gasto se incrementará de US\$ 33 millones en 1999 a US\$ 353 millones en el año 2010. El gasto en garantía estatal estimado crecerá desde 0,04% del PIB en 1999 a 0,3% en el año 2010.

Gran parte de las fuentes de desequilibrio fiscal asociadas a la reforma previsional son la manifestación explícita de los compromisos asumidos por el sistema público de reparto con sus contribuyentes. El examen de las fuentes de financiamiento de este desequilibrio indica que, en lo que se refiere al endeudamiento interno, venta de activos e intermediación financiera, se pasó de una reducción neta de 2,9% a un incremento de 3,1%, diferencia que excede el efecto fiscal de la reforma. Gran parte de este vuelco se reflejó en una colocación neta de Pagarés de Tesorería y de letras hipotecarias de la cartera de las cajas de previsión entre las AFP.

IV.2. Aspectos Microeconómicos.

Además de los efectos macroeconómicos de la reforma al sistema de pensiones, tanto desde el punto de vista de las presiones sobre el balance del sector público, como desde la contribución al ahorro privado, existen importantes elementos microeconómicos que deben ser considerados.

En términos de su operación y regulación las principales ventajas de la reforma en el terreno microeconómico fueron: (i) la indexación automática de las pensiones de acuerdo a la inflación; (ii) la estandarización de las condiciones de acceso a beneficios previsionales; (iii) la eliminación de privilegios; (iv) la reducción de los tiempos de espera para el pago de beneficios previsionales; (v) una menor tasa de cotización ¹²; y (vi) la libertad de elección de la administradora de fondos de pensiones sin restricciones

¹² Este elemento aparentemente ventajoso (aumento del salario líquido) debe ponderarse según si esta tasa de cotización es o no la indicada para generar pensiones adecuadas. Para contestar esta interrogante es necesario un estudio actuarial y financiero.

provenientes del sector económico al cual pertenece el (la) trabajador (a) (Diamond y Valdés Prieto 1994; Baeza y Margozzini 1995; Arenas de Mesa y Bertranou 1997).

IV.2.1. Contribuciones del Asegurado y Comisiones a las AFP.

En el campo micro la reforma previsional ha significado importantes modificaciones en los aspectos de la organización industrial y de la regulación del sistema, así como en el desarrollo y expansión del mercado de capitales, en los costos de administración y en nuevas variables como la rentabilidad de los fondos y cuentas individuales de capitalización.

En el programa privado sólo los asegurados contribuyen. La contribución del empleador para pensiones se abolió en 1980; las demás contribuciones patronales (para indemnización de desempleo y asignaciones familiares) se eliminaron en 1988 y el Estado las absorbió totalmente, salvo los accidentes del trabajo que aún quedan a cargo del empleador.

El porcentaje de contribución del asegurado para pensiones es uniforme: 10% para pensión de vejez, más otro de 2,5% a 3% (varía según las AFP) que cubre: la prima de invalidez y muerte en una compañía de seguros privada (0,4% a 0,7%), y una comisión para la AFP (1,7% a 2,4%)¹³. Hay una contribución adicional voluntaria de 10% para aumentar la pensión de vejez, autorizada a los trabajadores asalariados, pero no a los independientes. La contribución obligatoria total para pensiones promedia 12,5% y fluctúa entre 12,4% y 13%, comparado con 18,6% a 20,7% en el programa público. La contribución menor en el programa privado se justificó por tener una administración más eficiente, pero fue en realidad resultado de la reforma de 1979, la que suprimió las prestaciones privilegiadas de alto costo, aumentó y unificó las edades de retiro (60 para las mujeres y 65 para los hombres), e hizo más estrictas las condiciones de acceso. Estas modificaciones fueron aplicadas al sistema público, pero las contribuciones se mantuvieron, utilizándose esto como incentivo para que los trabajadores se trasladaran al esquema de capitalización individual (Arellano 1989; Mesa-Lago 1994; SAFP 1995)¹⁴.

El asegurado debe pagar a la AFP comisiones que se fijan libremente, por lo general de dos tipos: una suma fija (que se descuenta de la contribución de 10% para pensión de vejez) y un porcentaje variable (que es la prima para cobertura de invalidez y muerte). En agosto de 1995, un 77% de la comisión porcentual era para la AFP y sólo el 23% restante se dedicaba a pagar la prima. Dada la gran cantidad de asegurados en las AFP, las compañías de seguros redujeron la prima de invalidez y muerte, pero las consiguientes economías de escala no se traspasaron a los asegurados sino que las tomaron las AFP. Desde 1987 la prima y la comisión porcentual han sido separadas y la mayor transparencia condujo a una disminución de la comisión.

¹³ La cotización de 10% para pensiones puede aumentar en 4% respecto de los trabajadores que realizan trabajos pesados. Esta cotización adicional se financia por iguales partes por trabajador y empleador.

¹⁴ A pesar de que las edades de retiro se aumentaron y de la fuerte reducción de los beneficios, las altas tasas de cotización en el sistema antiguo se mantuvieron. Debe señalarse que, como contrapartida, el sistema antiguo experimentaba otras distorsiones a sus bases actuariales, la más grave de las cuales derivaba de la Ley de Continuidad de la previsión.

Se ha argumentado que la comisión fija tiene un efecto regresivo porque resulta más alta, proporcionalmente, para los asegurados de ingresos más bajos (con lo que se reduce su contribución neta para la pensión de vejez y su retorno de inversión) y más baja para los asegurados de mayores ingresos. En 1987, la comisión fija reducía en 18% el fondo de un asegurado en el tramo de 10.000 pesos mensuales, pero sólo 0,9% del fondo de un asegurado del tramo de 100.000 pesos mensuales. Por el mismo motivo, en 1981-1998, el retorno sobre inversión para los tramos de ingresos más bajos promedió 6,6%, comparado con 8,3% para el tramo de altos ingresos (ver cuadro 4a).

La comisión fija fue objeto de fuertes críticas en los años ochenta por especialistas nacionales y extranjeros, que propusieron distintas alternativas para reemplazarla. Pero las AFP más pequeñas se opusieron al cambio, porque concentran a los asegurados de menores ingresos y la comisión fija constituye la mayor parte de sus entradas, y el gobierno también se resistió a la modificación¹⁵. La crítica pública de la comisión fija resultó en una disminución del nivel de dicha comisión. En pesos de 1999, la comisión promedio mensual fija llegó a un máximo de \$756 en 1988, bajó a \$143 en 1995; sin embargo, en abril de 1999, volvió a crecer alcanzando un nivel promedio de \$460. Pese al efecto regresivo de la comisión fija, no se la ha suprimido; a octubre de 1999, siete de las ocho AFPs cobraban dicha comisión, las que cubren cerca del 90% del total de asegurados.

La comisión porcentual promedio aumentó de 2,7% en 1982 a un máximo de 3,6% en 1985 pero bajó a 2,8% en 1993; sin embargo subió a 3,2% en 1995, supuestamente debido al alza en los gastos de administración entre 1993-95. El proceso de baja de comisiones se ha acentuado a partir de 1999, debido a las normas que permitieron reducir el número de traspasos de afiliados y con ello los gastos comerciales. En la actualidad, la comisión porcentual promedio del sistema alcanza a 2,5%¹⁶.

IV.2.2. Papel de la Competencia¹⁷.

Los creadores del programa privado de pensiones supusieron que los elementos de mercado (libertad de las AFP para entrar y salir, competencia entre ellas, libertad del asegurado para cambiar de AFP), junto con la supervisión del Estado y sus garantías mínimas, asegurarían la eficiencia del sistema y conducirían a: mayor cobertura de la población, menos evasión y morosidad en los pagos, mayor número de AFP, menores costos administrativos y comisiones, y máximos rendimientos de las inversiones (Piñera 1991).

Cada uno de estos logros ha sido discutido por distintos especialistas previsionales. La siguiente subsección entrega un análisis de algunos de éstos, en especial del rol de la competencia en el sistema administrado por el sector privado.

¹⁵ En defensa de la comisión fija se señala que su monto financiaría los costos fijos de administración de cada cuenta individual. Este argumento se ha rebatido señalándose que nada impide cubrir tales costos con las cotizaciones adicionales a los ingresos imposables, como lo demuestran las AFP que han evitado ese cobro. Se agrega que aún en la hipótesis de que así no fuese, no sería negativo, una suerte de solidaridad en el financiamiento de los costos que grave a los trabajadores de más altos ingresos, que son potencialmente los más beneficiados por el sistema.

¹⁶ Un análisis detallado de la evolución de las comisiones cobradas por las AFP es presentado en el trabajo de Mastrángelo 1999.

¹⁷ Esta sección se basa fundamentalmente en Mesa-Lago y Arenas de Mesa 1999.

Durante el primer decenio del sistema, el número de AFP permaneció estancado; al comienzo había 12, y 14 en 1990; de ellas, 10 estaban desde el comienzo, una se formó por fusión de dos, y tres se crearon entre 1985 y 1990. Las modificaciones legales que permitieron crear AFPs formadas por sindicatos, incentivaron la creación de 10 nuevas en 1992-94; dos se fusionaron y otra se disolvió, había un total de 21 AFPs a diciembre de 1994. Pero en 1995 ocurrieron nuevas fusiones y disoluciones que de nuevo redujeron el mercado de 21 a 16 AFPs y a 8 en 1999. Los grupos económicos más grandes, que surgieron en el decenio del setenta durante el proceso de privatización, controlaban a nueve de las 16 AFPs en 1995. Durante la crisis de 1982, dos de estos grupos quebraron y la administración de sus bienes pasó temporalmente al Estado; más tarde se privatizaron otra vez y se vendieron a empresas extranjeras bajo la modalidad de conversión de deuda en capital. En la actualidad, las AFP más grandes están controladas, en gran medida, por empresas extranjeras. En las AFP hay un alto grado de concentración que ha crecido: en 1981 las tres más grandes cubrían 67% de todos los asegurados, esta proporción subió a 74% en 1998 (Ver cuadro 11).

En 1981, había 3.500 empleados en el programa público, considerado el organismo público más grande de Chile; el número de empleados en el programa privado era de 8.000 en 1990. Alrededor de 30% del personal de las AFP se compone de vendedores y la proporción de gastos en propaganda es muy elevada; en el programa público no se necesitaban gastos de este tipo. Por falta de datos y proporciones disímiles de asegurados/pensionados, es prácticamente imposible medir y comparar la eficiencia de los dos sistemas (Marcel y Arenas 1991; Mesa-Lago 1994; SAFP 1994; Arenas de Mesa 1997).

Durante la mayor parte de los años ochenta, las tres AFP que tenían la mayor cantidad de asegurados cobraban las comisiones fijas y porcentuales más altas, pero en 1990-99 sus comisiones disminuyeron: una de estas AFPs cobraba la comisión porcentual más baja y dos cobraban las comisiones fijas más bajas. En 1981-1995 el rendimiento promedio de las inversiones de esas tres AFP fue inferior al rendimiento global promedio. Así pues, la selección de las AFPs no se hace en base a su rendimiento y, al menos en los ochenta, tampoco se hizo de acuerdo con la carga de la comisión, existen dudas de que la competencia funcione plenamente. ¿Cuales son las razones, por tanto, que motivan la selección de AFPs por los asegurados?

De acuerdo con la SAFP, el gasto real de administración por asegurado aumentó en 38% en 1989-93, debido a la mayor competencia por asegurados, al casi doblarse el número de AFPs en dicho período. Si bien la cantidad de veces que el asegurado puede cambiar de AFP es ilimitada, en la práctica esto se puede hacer tres veces al año y sin costo para el asegurado.

En 1990, 17% de todos los contribuyentes cambiaron de AFP, esta proporción aumentó considerablemente a 31% y 40% en 1993 y 1994 respectivamente; el 90% de dichos cambios los realizaron vendedores que trabajan a comisión. En diciembre de 1998, la SAFP dispuso una circular en la que coloca mayores restricciones a los traspasos; así, el número de vendedores, que había aumentado de 2.615 a más de 14.000 entre 1989-94, disminuyó a menos de 6.000, según las cifras disponibles para el primer semestre de 1999. Entre 1995 y 1997 uno de cada dos cotizantes se cambiaba de AFP anualmente. Al proyectar

anualmente la información de enero-abril de 1999, este porcentaje disminuye a un 17%, cifra similar a la de inicios de los 90's.

Además, se encuentra en el Congreso el proyecto de ley que perfecciona temas como la afiliación individual y colectiva y permite a las AFPs el cobro diferenciado de cotizaciones en función de la permanencia de los afiliados, lo que debería reducir aún más los costos de administración y las comisiones.

La información que suministraban las AFP, respecto a comisiones y rendimientos, fue muy pobre hasta fines de los años ochenta, cuando se hizo más transparente. Por ejemplo, la comisión porcentual ahora se separa de la prima de seguro, y los rendimientos que se publican actualmente son reales en lugar de nominales. En los noventa la SAFP reguló la información que las AFPs deben entregar a los asegurados, se uniformó las cifras relativas a rentabilidad y comisiones, y se simplificó la "cartola". Pero se continúa dedicando a la propaganda una cantidad considerable de los ingresos de las AFP y muy poco, o nada, a educar efectivamente al público para que tome decisiones acertadas basadas en las ventajas efectivas de determinadas AFP.

En resumen, el número de AFPs ha disminuido y las comisiones también. Por lo contrario, los gastos de administración, la concentración de asegurados y el número de traslados han aumentado notablemente; los traslados parecen ser más influenciados por los vendedores y la propaganda que hacen las AFP mayores, más que por la rentabilidad de las AFPs.

El Estado ha establecido una serie de garantías (especialmente después de las quiebras de 1982) para que el programa privado sea lo más sólido posible. Estas medidas han cumplido en general su objetivo, pero algunas de estas garantías han erigido obstáculos de importancia contra el ingreso de nuevas AFP. Las garantías más importantes son las siguientes: (i) la SAFP se encarga de la regulación, supervisión y auditoria del programa privado; (ii) cada AFP tiene que contar con un capital inicial que aumenta con el número de asegurados. Para facilitar el ingreso se redujo el capital inicial y se autorizó a las AFP más grandes para subcontratar servicios con AFP más pequeñas. Estas medidas facilitaron el aumento de AFPs; sin embargo, la concentración de afiliados en las tres más grandes continuó aumentando; (iii) las AFP son responsables de un rendimiento real promedio mensual en los doce últimos meses no inferior al menor de los dos siguientes: el rendimiento promedio de todos los fondos menos dos puntos porcentuales, o bien el 50% del rendimiento promedio de todos los fondos; (iv) todas las AFP deben formar, con cargo a las rentabilidades extraordinarias que obtienen en relación al rendimiento promedio de las inversiones del conjunto de las AFP, una reserva de fluctuación de rentabilidad que cubra cualquier brecha en el rendimiento exigido; si dicha reserva no existe o es insuficiente para completar la rentabilidad mínima, la AFP debe responder con una segunda reserva o encaje igual a 1% del valor del fondo de pensiones, que es enterado por la sociedad anónima; (v) si las dos reservas no bastan para alcanzar el rendimiento mínimo exigido, es obligación del Estado financiar la diferencia; (vi) 90% de los instrumentos de inversión se deben depositar en el Banco Central; (vii) hay topes para la inversión en cada instrumento y las acciones se clasifican oficialmente de acuerdo con su riesgo y; (viii) La AFP debe enviar a cada uno de sus asegurados un informe trimestral de su cuenta individual y entregarles otras informaciones concretas (Mesa-Lago y Arenas de Mesa 1999).

Aunque en el presente algunas de estas disposiciones han sido modificadas, el espíritu de ellas pretende ser el mismo que motivó a las originales, es decir, dar seguridad a los fondos de los asegurados.

IV.2.3. Rentabilidad de los Fondos y de las Cuentas Individuales.

Los fondos de pensiones combinados de todas las AFP se duplicaron cada dos o tres años, entre 1981 y 1999; en este último año el total fue equivalente al 43% del PIB. El rendimiento promedio anual real entre 1981-99 fue 11%, el más alto de América Latina y el Caribe. Sin embargo, para el período 1990-99 éste bajó a un 9,5% (ver cuadro 4a).

Respecto del rendimiento de las cuentas individuales, éstas han mostrado un fuerte componente de volatilidad y ha sido en promedio menor que la tasa de retorno de los fondos de pensiones. Para el período 1981-99 la rentabilidad de las cuentas individuales para 30 UF fue de 8,4% real anual, mientras que para 10 UF alcanzó un 6,6%. Para el período 1990-99 estas cifras alcanzan a 7% y 6,3% respectivamente. En ambos períodos la rentabilidad real anual es mayor para los niveles de ingresos más altos (cuadro 4a).

Si se analiza el cuadro 4b, la rentabilidad obtenida por aquellas personas que han ingresado al sistema privado en los últimos años ha sido inferior a la de aquellos que lo hicieron al comienzo de la reforma. La rentabilidad promedio anual del fondo de pensiones para un asegurado que se afilió en mayo de 1981 es de un 11%, para aquel que lo hizo en enero de 1987 fue de un 8,7%, y para aquellos que lo hicieron en enero de 1992, de un 6,4% (cuadro 4b).

Respecto a la forma de realizar las inversiones de los fondos de pensiones, es el Banco Central quien determina los topes de inversión en los diferentes instrumentos facultados por la ley. En 1983, después de la crisis y de la intervención estatal de varios bancos y empresas para impedir la quiebra generalizada, 97% de la inversión estaba en instrumentos de deuda y 72% estaba en instrumentos públicos. Había una excesiva concentración de la inversión en ciertos instrumentos: 44% estaba en valores públicos y 51% en letras hipotecarias, pero sólo 3% estaba en depósitos/bonos bancarios, 2% en bonos de empresas (públicas y privadas) y nada en acciones (Mesa-Lago 1994). Esta situación era muy riesgosa, por ello se hizo necesario diversificar la cartera gradualmente con leyes promulgadas en 1985, 1989, 1990, 1994, 1995 y 1998 que ampliaron y/o modificaron la gama de instrumentos.

IV.2.4. Desarrollo del Mercado de Capitales.

Los fondos de pensiones han ayudado a crear confianza, interna y externa, en el mercado accionario de Santiago y han estimulado el crecimiento de las compañías de seguros. Además, los fondos han desempeñado un papel principal en las conversiones de deuda en inversión doméstica, lo que ha reducido la deuda externa y promovido la inversión extranjera (Cheyre 1991 e Iglesias y Acuña 1991).

Se ha sostenido que los altos rendimientos de los años ochenta reflejaban un desempeño semejante en otros mercados de acciones y bonos en todo el mundo, que se recuperaban del deterioro sufrido en la segunda mitad de los años setenta y comienzos de los ochenta. Los buenos rendimientos chilenos en 1990-1999 (a excepción de 1992, 1995 y 1998) se

explicarían entonces, por la gran demanda que existía para las acciones de empresas y las relativamente pocas que eran elegibles para que las AFP inviertan en ellas. Se ha atribuido el rendimiento negativo en 1995 y 1998, principalmente al pobre retorno de las acciones en el mercado bursátil, afectado por las crisis financieras mexicana y asiática respectivamente, estos rendimientos han sido los peores desde los inicios del sistema en 1981 (cuadro 4a).

Otros temas relativos al desarrollo del mercado de capitales debatidos por algunos especialistas son los siguientes: (i) las AFP pueden invertir, en conjunto o por separado, en una misma empresa y así influir en el valor de sus acciones; (ii) las compañías de seguros que son accionistas de una AFP también pueden invertir en acciones; y (iii) el alto valor de libros de la inversión de AFP no es forzosamente el valor de mercado de dichos instrumentos, por ejemplo, en valores del Estado (Mesa-Lago 1994 y Uthoff 1995).

Las oportunidades de inversión se ampliaron en los años ochenta, debido al programa de privatización del gobierno; pero ahora, cuando dicho proceso presenta distintas magnitudes, hay menos oportunidades para invertir. El sector público no debería continuar con la emisión de papeles y bonos al mismo ritmo, la expansión de las acciones y bonos de empresas tiene limitaciones obvias, y la inversión en préstamos personales/hipotecarios y construcción de viviendas ha sido considerada demasiado riesgosa.

La autorización en 1990 para invertir en instrumentos extranjeros, fue una salida frente a las restricciones del mercado interno de capitales. Un estudio del Centro de Estudios Públicos argumenta que, si en 1990-1991 se hubiese invertido 10% en bonos públicos de países desarrollados, el rendimiento hubiera aumentado en 0,5 puntos porcentuales, o bien 1,2 puntos si la inversión se hubiera hecho sólo en acciones japonesas, estadounidenses o inglesas. Aunque la exportación del ahorro interno es un tema no consensual, las autoridades de gobierno (1990-99), han apoyado, regulado y perfeccionado la inversión de los fondos de pensiones en el extranjero. El tope de inversión en estos instrumentos era 9% (permitido por el Banco Central) ó 12% (permitido por la SAFP) en 1995, mientras que a mayo de 1999 un 16% (Banco Central) ó un 20% (SAFP) de la inversión total.

La inversión de los recursos de los fondos de pensiones en el extranjero es motivo de polémica. Sin duda, tal inversión es coherente con las finalidades del sistema mismo que busca obtener la mayor rentabilidad. Sin embargo, tal coherencia se cuestiona invocándose el interés nacional de un país como Chile –en desarrollo– que requiere de capitales externos para su crecimiento, el cual, a su turno, es indispensable para la viabilidad del sistema en cuanto generador de mayores y mejores empleos, de nuevas oportunidades de inversión, etc. (Arrau 1991; Marcel y Arenas 1991; Margozzini 1991; Mesa-Lago 1994 y SAFP 1995; Mesa-Lago y Arenas de Mesa 1999).

Un aspecto crucial en el futuro próximo, por tanto, será tener un abanico suficiente de alternativas de inversión para los fondos de pensiones. Las leyes de reforma del mercado de capitales de 1994 y 1995 añadieron otros instrumentos para invertir: (i) nuevos títulos de deuda pública previamente autorizados por el Banco Central; (ii) instrumentos que protegen contra las fluctuaciones en las paridades cambiarias; (iii) cuotas de fondos de inversión de créditos securitizados; (iv) instrumentos de deuda y bonos convertibles en acciones para el financiamiento de proyectos de inversión; y (v) bonos de reconocimiento emitidos por el INP (debido a estos cambios el límite máximo en instrumentos públicos se aumentó de 45% a 50%). Adicionalmente, para agilizar la incorporación de nuevos instrumentos financieros en

los cuales los fondos de pensiones puedan invertir, se autorizó al Banco Central para que incorpore nuevos instrumentos en el futuro sin que éstos tengan que ser ratificados por modificaciones legales (SAFP 1995 y Arenas de Mesa 1997).

IV.3. Aspectos de la Seguridad Social.

Desde la creación de los primeros sistemas de pensiones, éstos han estado al servicio de los objetivos sociales. De esta manera, al evaluar los resultados del sistema de AFPs no puede estar ausente del análisis tanto la perspectiva social, como las lecciones aprendidas en esta área en estas últimas dos décadas.

En este contexto, en esta sección se analizarán aspectos tales como: (i) cobertura previsional, (ii) condiciones de acceso y beneficios, (iii) análisis de género y (iv) efectos distributivos.

IV.3.1 Cobertura del Sistema.

Todos los trabajadores asalariados, incluso los trabajadores agrícolas, empleadas domésticas y empleados de microempresas deben estar cubiertos obligatoriamente en el nuevo sistema de pensiones, no así los trabajadores independientes, que pueden afiliarse en forma voluntaria.

La evolución de la cobertura estadística (afiliados sobre fuerza de trabajo) del sistema privado de pensiones posterior a la reforma de 1980-81 está presentada en el cuadro 5. De un 29% de afiliados respecto de la fuerza de trabajo en 1982, la cobertura estadística ha aumentado sistemáticamente en los últimos 18 años, superando el 100% en 1998, con cerca de seis millones de afiliados al sistema de AFP. Estas cifras llaman la atención ya que el sistema privado no cubre cerca de un 30% de la fuerza de trabajo, compuesta por trabajadores que cotizan en el antiguo sistema de reparto, en las cajas de previsión de las Fuerzas Armadas y Carabineros, y trabajadores independientes que en su mayoría no están cubiertos por el sistema.

Una de las principales causas de la sobre cobertura es la afiliación de las mujeres; éstas presentaron un número de afiliadas mayor a la fuerza de trabajo femenina a partir de 1991. En 1998, esta proporción (cobertura estadística) alcanzó a 125% (ver cuadro 6, columna c). Si se realiza un análisis por género y edad respecto de la fuerza de trabajo o de la población, se llega a similares conclusiones. En 1992 la sobre cobertura no sólo se presenta en mujeres sino también en hombres. Las mujeres entre 15 y 35 años presentaron una cobertura de un 144%, mientras que entre 35 y 45 esta disminuyó 89%. Estos antecedentes confirman que las mujeres se retiran de la fuerza laboral en el período de maternidad. Los hombres también presentaron una cobertura entre las edades de 15 y 35 años de 111% en 1992. En el caso de los hombres, el número de afiliados es aún superior a su población. Estas tendencias se agudizan en 1994 y 1998. Lo anterior reafirma la necesidad de limpiar las series de afiliados del sistema privado de pensiones (Arenas de Mesa 1997).

En este contexto, la cobertura previsional debería ser medida, a no ser que se actualicen las series de afiliados, con información básicamente proveniente de los cotizantes del sistema de AFP.

El cuadro 5 muestra la cobertura ocupacional (cotizantes como proporción de los ocupados) y efectiva (cotizantes como proporción de la fuerza de trabajo) del sistema de pensiones en Chile para el período 1975-1998. La cobertura ocupacional en el antiguo sistema público de reparto aumentó constantemente y llegó a un 71,2% en 1975; sin embargo, ésta disminuyó a un 56,2% en 1979. Con los dos programas combinados (pero con exclusión de las Fuerzas Armadas y Carabineros), la cobertura ocupacional continuó disminuyendo hasta un 52,6% en 1982 (en plena crisis económica). Finalmente, la cobertura ocupacional subió a 61,6% en 1987, y 65,6% en 1997. En cuanto a la cobertura efectiva, ésta disminuyó de 61,9% a 47,8% entre 1975 y 1980; luego aumentó a 54,4% en 1990 y a un 57,7% en 1998 sin alcanzar aún los niveles presentados a mediados de los años 70's (ver gráfico 1). Los motivos del descenso en la cobertura fueron el aumento en las tasas de desempleo, la ampliación del sector informal y la evasión, más correcciones estadísticas del registro por eliminación o corrección del doble conteo de los afiliados. El alza de la cobertura se debió a la recuperación económica y la disminución del desempleo durante la segunda mitad de los años ochenta y en la década de los noventa.

Después de la reforma previsional en Chile, la composición de la cobertura se ha modificado sustancialmente. La cobertura ocupacional fue un 36% para el sistema privado en 1982 y un 16,6% para el público de pensiones; ésta cambió radicalmente su composición a 58% para el sistema privado y sólo un 4,2% para el antiguo esquema de reparto en 1998. Lo mismo ocurre si observamos la cobertura efectiva (cotizantes sobre fuerza de trabajo). Esta era un 29% para el sistema privado y un 13% para el público, siendo un 42% en total en 1982. En 1998, ésta registró un 53,8% para el de capitalización individual y un 3,9% para el de reparto, siendo el total un 57,7% (ver cuadro 5).

La cobertura ocupacional según la dependencia del trabajador presenta importantes diferencias. Mientras los trabajadores dependientes presentan una cobertura ocupacional que aumenta en todo el período analizado de 51% a 66% entre 1986 y 1998, los trabajadores independientes muestran una reducida y decreciente cobertura ocupacional en el sistema privado de pensiones. En la actualidad cerca de 1.500.000 de trabajadores independientes no están cubiertos por el sistema previsional. Esto confirma que la mayor parte de la población sin cobertura se compone de los trabajadores independientes. La mayoría de los independientes afiliados son profesionales con ingresos relativamente altos, pero el grueso de los independientes informales no está cubierto en el sistema de pensiones. En 1986, sólo el 4,8% de los trabajadores independientes realizó cotizaciones en el programa privado y esta proporción disminuyó a 3,8% en 1998 (ver cuadro 7).

Entre los motivos mencionados para explicar esta baja cobertura se encuentran: (i) afiliación voluntaria; (ii) ingresos bajos e inestables en este sector; (iii) alto costo de las contribuciones; y (iv) falta de incentivo para afiliarse, ya que hay alternativas gratuitas de asistencia social, tales como pensiones, servicios de salud y subsidios familiares. Para afiliarse, los trabajadores independientes tienen que inscribirse en todos los programas de seguridad social y aproximadamente la mitad de la contribución total (10 por ciento) va al programa de pensiones de vejez (Marcel y Arenas de Mesa 1991; Mesa-Lago 1994).

Otro aspecto de la cobertura del sistema de pensiones en Chile tiene que ver con la distribución regional. En 1990 la cobertura promedio del país era de un 45%, y sólo tres regiones –la segunda, tercera y metropolitana- mostraban una tasa de cobertura efectiva

superior al promedio, siendo la segunda región la más elevada con una cobertura superior al 50%. La cobertura efectiva regional presentó cambios en 1998. Se mantuvieron 3 regiones, segunda, duodécima y metropolitana por sobre el promedio nacional de 44.8%, sin embargo, algunas de las regiones presentaron cifras de cobertura que fueron cercanas al 30% de la fuerza laboral (ver gráfico 2).¹⁸

IV.3.2. Condiciones de Acceso y Prestaciones.

En el programa privado las condiciones de acceso y la reglamentación de pensiones son uniformes. La pensión de vejez exige 65 años en los hombres y 60 en las mujeres¹⁹. La jubilación anticipada está permitida siempre que el fondo acumulado personal del asegurado baste para financiar una pensión superior al 50% del promedio de ingresos del asegurado en los diez últimos años y sea igual a 110%, a lo menos, de la pensión de vejez mínima.

El fondo para pensión de vejez se compone de: las contribuciones netas del asegurado (una vez descontada la comisión fija de la AFP), el bono de reconocimiento del Estado, los retornos correspondientes a la inversión, y posibles depósitos en la cuenta de ahorros voluntaria.

Al momento de jubilar, el asegurado tiene tres opciones: (i) Una renta vitalicia de una compañía de seguros privada, calculada teniendo en cuenta la edad, la esperanza de vida, sexo y número de beneficiarios del asegurado; la compañía pasa a ser la dueña del fondo de pensión acumulado (que se transfiere desde la AFP) y garantiza una pensión mensual fija para el asegurado y sus sobrevivientes (pero no hay derecho a herencia de lo que quede del fondo, en ausencia de sobrevivientes con derecho a la pensión); la decisión del asegurado con respecto a esta opción es irrevocable. (ii) Una pensión programada pagada directamente por la AFP, que se calcula anualmente (y por tanto fluctúa) basada en el tamaño y rendimiento del fondo, cambios en la esperanza de vida y número de beneficiarios del asegurado; éste conserva la propiedad de su fondo (que se puede heredar) y puede cambiar su decisión en cualquier momento. (iii) Una pensión programada durante cierto número de años y una pensión vitalicia después. La AFP debe proporcionar todas las informaciones (incluso sobre las compañías de seguros) para que el asegurado tome una decisión, pero alrededor de un 90% de los asegurados no entienden las complejidades del procedimiento y contratan un asesor que cobra una comisión de 5% del valor total del fondo acumulado (Gillion y Bonilla 1992).

Las pensiones de invalidez y de sobrevivencia por muerte del trabajador activo se determinan en relación al promedio de remuneraciones o rentas de los últimos diez años y se financian con cargo a los ahorros del afiliado y en caso de insuficiencia con un aporte adicional que paga la AFP con cargo a un seguro que contrata en una compañía de seguros de su elección²⁰. Este sistema de seguro sólo ampara a los afiliados que se

¹⁸ La cobertura efectiva utilizada toma a los afiliados que realizaron cotizaciones en diciembre de cada año por remuneraciones devengadas en el mes anterior según los antecedentes de la Superintendencia de AFP.

¹⁹ En virtud de una modificación reciente, los trabajadores que han cotizado adicionalmente por realizar faenas calificadas como pesadas pueden obtener una rebaja en la edad necesaria para pensionarse por vejez.

²⁰ En el caso de invalidez, las pensiones del primer dictamen que declara la incapacidad se pagan íntegramente por la AFP con cargo al seguro; si el segundo dictamen confirma tres años más tarde la

encuentran cotizando. Una modificación relativamente reciente otorga los beneficios del seguro a los que sufren el siniestro o, en su caso, a sus sobrevivientes, dentro de los doce meses siguientes al término o suspensión de su relación laboral, siempre que dentro del año anterior a tal término o suspensión hayan registrado a lo menos seis meses de cotizaciones. Si el trabajador no está amparado ni total ni parcialmente por el sistema de seguro, las pensiones de invalidez o las que cause por fallecimiento dependerán exclusivamente de sus ahorros, los que presumiblemente serán insuficientes atendida la naturaleza de la contingencia que interrumpe el lapso normal de acumulación de ahorros y rentabilidades. La calidad de afiliado no cotizante establece una situación de aguda descobertura.

La pensión de invalidez total (por pérdida de los dos tercios de la capacidad de trabajo, al menos) equivale al 70% del promedio de ingresos de los 10 últimos años a quienes no han llegado a la edad de jubilación. La pensión de invalidez parcial, por pérdida de la mitad de la capacidad de trabajo, al menos paga el 50%. Las pensiones por muerte se otorgan a las viudas, o a los viudos incapacitados, a los niños (naturales o no) menores de 18 años (o de 24 si son estudiantes o de cualquier edad si son inválidos), y a los padres si no hay otros beneficiarios.

El Estado garantiza una pensión mínima si el fondo acumulado del asegurado no es suficiente para financiar una pensión de vejez de ese monto, siempre que los asegurados tengan 20 años de contribuciones (existen algunas excepciones que pueden disminuir los años exigidos a 17) y cumplan los demás requisitos de jubilación por vejez o invalidez ²¹.

En el programa público, el Servicio de Seguro Social, es menos restrictivo para conceder la pensión mínima, ya que sólo exige 15,3 años de afiliación y 7,7 años de contribuciones para los hombres, y 9,6 años de afiliación sin requisitos de contribuciones para las mujeres. Por otro lado, en la caja de empleados particulares (EMPART) y otras del sistema antiguo diversas al Servicio de Seguro Social, los requisitos son aún menos restrictivos. Para tener derecho a una pensión mínima, sólo se requiere ser pensionado por vejez, invalidez o sobrevivencia, o por otras causales - años de servicio- en cuyo caso la ley exige 60 años de edad. Es decir, en EMPART el requisito para la pensión mínima es el requisito para pensionarse y, en esta caja, para pensionarse por vejez se exige la edad y un mínimo de 10 años de cotizaciones.

Los menores requisitos para obtener la pensión mínima que gozaban las mujeres respecto de los hombres, forman parte de la discriminación "positiva" en favor de ellas en el programa público de pensiones. Los asegurados desempleados y los trabajadores a tiempo parcial tienen derecho a cobertura de invalidez y muerte, así como a la pensión mínima, durante un año después de su despido, siempre que hayan acumulado contribuciones por seis meses durante el año anterior.

incapacidad, se recurre a los fondos del afiliado y si es necesario al aporte adicional que hace la AFP con cargo al seguro. En la invalidez parcial siempre se retiene un 30 % de los ahorros.

²¹ En el caso de invalidez y sobrevivencia, el requisito para acceder a pensión mínima es registrar o un total de diez años de cotizaciones, o dos años de cotizaciones dentro del quinquenio que antecede al siniestro o estar cotizando, si el siniestro deriva de accidente.

El nivel promedio de las pensiones en los programas público y privado se ha comparado por algunos especialistas. Sin embargo, más que comparar valores absolutos lo importante es realizar comparaciones de las tasas de reemplazo de ambos sistemas.

La validez de la comparación de valores absolutos se ha puesto en duda por varios motivos: (i) los pensionados en el programa privado representaban cerca de un 20% del total de pensionados, mientras que los del programa público constituían el restante 80%; (ii) las pensiones actuales del programa privado no serán necesariamente representativas de las que pagará en el futuro, ya que los fondos acumulados y el monto de las pensiones dependerán estrechamente del valor del bono de reconocimiento financiado por el Estado y del rendimiento de la inversión; y (iii) las diferencias en el monto de las pensiones pueden explicarse, entre otros factores, por diferencias entre remuneraciones imponibles. En 1987, el promedio de pensiones de las fuerzas armadas (parte del programa público) fue cuatro veces más alto que las pensiones promedio del programa privado (Mesa-Lago 1994; Arellano 1989; Gillion y Bonilla 1992; Mesa –Lago y Arenas de Mesa 1999).

El sistema de capitalización individual modificó dos factores que con anterioridad se consideraban en el cálculo y monto de las pensiones, y añadió cinco nuevos factores. Las remuneraciones y los años de contribución son dos variables comunes en ambos programas de pensiones, pero tienen mayores restricciones en el de capitalización. Tanto las remuneraciones como los años de contribuciones han pasado a depender en un 100% de la vida laboral activa de los asegurados.

El programa público sólo toma en cuenta las remuneraciones de los últimos años trabajados (cinco, tres, dos o último año, e incluso último mes de contribuciones con anterioridad al retiro), y en el caso de las contribuciones, los años exigidos fluctúan entre 71% y 64% de la vida laboral activa de las mujeres y hombres respectivamente.

Los cinco nuevos factores son: (i) la rentabilidad del fondo de pensiones en el mercado financiero; (ii) la comisión fija cobrada por las AFPs; (iii) la edad de retiro; (iv) la esperanza de vida del asegurado; y (v) el número de familiares dependientes y su esperanza de vida. El fondo acumulado en las cuentas individuales de capitalización depende directamente de cuatro factores: los dos anteriores modificados y los dos primeros entre los cinco nuevos.

La tramitación de pensiones se ha simplificado mucho y es ahora más rápida, especialmente en el programa privado. El formulario de solicitud se puede enviar por correo o presentar a cualquiera AFP y las cuentas individuales facilitan el procedimiento. A partir de 1990 se paga una pensión preliminar a los quince días de la presentación de la solicitud y se reajusta más tarde.

En 1988 se introdujo un programa de cuentas de ahorro voluntario, manejadas por las AFP, y el volumen total de ahorros ha aumentado significativamente en los 90' (Mesa-Lago 1994; Arellano 1989 e Iglesias y Acuña 1991).

IV.3.3 Análisis por Género.

Las reformas a los sistemas de pensiones transformaron el esquema público de reparto, el cual era neutral en cuanto a género, ya que en los cálculos de los beneficios previsionales no había diferencias por sexo, en un sistema de pensiones en donde las

diferencias de género son explícitas al calcular los beneficios previsionales (Arenas de Mesa y Montecinos 1999).

Un estudio de la seguridad social de EE.UU. (Cubeddu 1994), muestra que las mujeres se benefician más que los hombres en un sistema de pensiones público de reparto. Estas realizan las mismas cotizaciones que los hombres, pero gozan de beneficios previsionales por una mayor cantidad de años debido a la mayor expectativa de vida. En los sistemas públicos de reparto de América Latina las mujeres se retiran a una edad más temprana que los hombres (generalmente 5 años en promedio), incrementándose la tasa de retorno que las mujeres perciben en un sistema público de pensiones.

En países desarrollados el tema de la igualdad de tratamiento por sexo en la seguridad social ha sido enfatizado en los últimos años. Tópicos como las diferencias de edad de retiro, crédito en años cotizados para las mujeres que cuidan a los niños y ancianos, cobertura para las mujeres que trabajan en la casa, en trabajos part-time, servicio doméstico, o en trabajos estacionales como la agricultura, han sido discutidos e incorporados en las reformas a los sistemas de seguridad social, mejorando la equidad entre hombres y mujeres en la década de los noventa.

En contraste con lo anterior, la ausencia de la dimensión de género en la seguridad social es dramática en nuestra región. Ausente de la discusión y de los estudios realizados está el tema de la seguridad social y las mujeres, el cual adquirirá cada vez mayor importancia en la región debido a los numerosos sistemas previsionales que se están reformando. Hasta ahora, sin embargo, la dimensión de género no ha sido considerada en los análisis del caso chileno ni en los debates y diseño de políticas de otros procesos de reforma de pensiones en la región (Arenas de Mesa y Bertranou 1997).

Debido a la falta de conocimiento adecuado sobre los cambios en el papel que juegan mujeres y hombres en la articulación entre el mercado y la economía doméstica, las políticas públicas a menudo no reflejan las especificidades que los beneficiarios de esas políticas enfrentan. Aunque la experiencia de cada día indica claramente que hay pautas culturales e institucionales que distinguen las responsabilidades, obligaciones y necesidades de hombres y mujeres, tanto en sus roles públicos como privados, poco se ha estudiado el impacto diferencial que las acciones del Estado tienen en una y otra categoría (Montecinos 1997).

En el proceso de reforma al sistema de pensiones la dimensión de género no ha sido un tema discutido con la profundidad necesaria en los ámbitos gubernamentales, académicos y políticos, en parte por el desconocimiento en general de la población, y especialmente de las mujeres respecto del funcionamiento de los nuevos sistemas de pensiones, así como también por el disminuido espacio que ha tenido en los estudios de sistemas de pensiones reformados el tema de equidad de género (Arenas de Mesa y Montecinos 1999).

El sistema privado de pensiones modificó las condiciones en que hombres y mujeres acceden al beneficio de pensiones, con lo cual las inequidades de género existentes en el mercado del trabajo podrían incrementarse al pasar al mercado de las pensiones. Los factores que explican la nueva situación tienen que ver con la incorporación de diferentes tasas actuariales por sexo en el cálculo de las pensiones (diferentes expectativas de

vida); la relación entre la edad de retiro y el monto de las pensiones; la consideración del 100% de la vida activa en el mercado laboral (remuneraciones imponibles y años cotizados) en la determinación de las pensiones; los efectos de la comisión fija y la rentabilidad de los fondos de pensiones para diferentes remuneraciones imponibles, y las mayores restricciones (especialmente para las mujeres) para optar a pensiones mínimas garantizadas por el Estado.

En el cálculo de las pensiones del programa público, asumiendo que no existiesen desigualdades en el mercado laboral entre hombres y mujeres (o sea, que hubiese iguales remuneraciones y años de contribuciones en ambos), las pensiones serían iguales para ambos sexos. En el programa privado, bajo esas mismas condiciones iguales, las pensiones de las mujeres fluctuarían entre el 52% y el 76% de las pensiones de los hombres dependiendo de la edad de entrada al programa (Arenas de Mesa 1995). Esta diferencia se debe a la menor edad de retiro de las mujeres que, por una parte, reduce su período de acumulación de ahorros, y por la otra, aumenta los años de pensionada a financiar por el fondo acumulado, y a la mayor esperanza de vida promedio de las mujeres que requiere más años de financiamiento por fondo acumulado.

Podría argumentarse que los hombres reciben mayores pensiones que las mujeres debido a que éstos se retiran con cinco años más. La edad más baja de retiro de las mujeres ya existía en el programa público, pero éste no discriminaba los montos de las pensiones por sexo, porque se igualaban dichas pensiones y el costo o bien se cargaba al grupo asegurado o era financiado por el Estado. Al eliminarse los principales efectos redistributivos del programa privado y teniendo en cuenta la diferencia por años de retiro y la mayor esperanza de vida, las pensiones por sexo son diferentes. Aún las mujeres que se retiren a los 65 años de edad alcanzarán sólo un promedio de 90% de las pensiones de los hombres.

Una institución chilena de investigación, sobre la base de una tasa de interés de 5% y una densidad de contribución de 90% a 93% durante la vida laboral activa del asegurado, ha calculado tasas de sustitución de 80% a 86% para los hombres y 52% a 57% para las mujeres (CIEDESS 1992).

Dos funcionarios de la OIT, usando una tasa de interés de 3% y un 100% del cumplimiento de las contribuciones, han estimado una tasa de sustitución de 44% para los hombres (Gillion y Bonilla 1992); dicha tasa se reduciría al 37% si se usase un cumplimiento de 80% de las contribuciones por los asegurados registrados.

Finalmente otro estudio que distingue entre asegurados por sexo, basado en una tasa de interés de 5% anual y un cumplimiento de contribuciones del 70%, ha calculado tasas de sustitución para las mujeres entre 32% y 46%, y para los hombres entre 58% y 83% (Mesa-Lago y Arenas de Mesa 1999).

Las inequidades de género pueden medirse en términos relativos al comparar pensiones por sexo, como también en el esfuerzo adicional que las mujeres deben realizar para obtener pensiones equivalentes a la de los hombres. Este esfuerzo puede medirse de diferentes formas tales como: (i) el aumento de las rentas imponibles; (ii) el aumento de la tasa de cotización; (iii) el aumento de la edad de retiro; y (iv) una combinación de las alternativas anteriores.

Las diferencias de género en el sistema de pensiones tienen un impacto directo en las finanzas públicas. Estudios en desarrollo señalan que un 65% de las mujeres afiliadas estarían en pensiones mínimas garantizadas por el Estado. Este tema será una de las claves para evaluar, desde el punto de vista de la política fiscal, si la reforma de la seguridad social generará mayores holguras o restricciones en el presupuesto público en el mediano y largo plazo (Arenas de Mesa 1999b).

Otro sustancial e importante cambio que ha estado materializándose en estas últimas décadas es la incorporación de la mujer en el mercado del trabajo y al mercado de las pensiones. En Chile, la tasa de participación femenina en el mercado laboral ha crecido de 20% a 33% entre 1950 y 1998. Así también, la participación de las mujeres en el sistema de pensiones ha aumentado: las mujeres afiliadas han pasado de 25% a 41% del total de afiliados. Entre 1981 y 1998, y las cotizantes femeninas han aumentado de 33% a 48% de la fuerza de trabajo femenina entre 1985 y 1998 (ver cuadro 9).

En el marco de referencia de una creciente participación de las mujeres en el mercado laboral (ver cuadro 8) y en el mercado de las pensiones (cuadro 6), el elemento de equidad de género debería ser estudiado y debatido para realizar medidas correctivas.

4.3.4 Efectos Distributivos²².

En la teoría económica hay una carencia de consenso sobre la relación que existe entre distribución del ingreso y el sistema de pensiones de capitalización individual.

Karni y Zilcha (1989) en uno de los pocos estudios teóricos sobre los efectos distributivos de la introducción de un sistema privado, concluyen que éste aumenta las inequidades en la distribución del ingreso. Ellos, basados en un modelo de generaciones traslapadas de dos períodos con oferta de trabajo endógena, demostraron que la introducción de un sistema de capitalización individual reduce la oferta de trabajo y por lo tanto, la acumulación de capital. La acumulación de ambos efectos empeora la distribución del ingreso en un equilibrio de largo plazo.

Corsetti y Schmidt-Hebbel (1995), sin embargo, también usando un modelo de generaciones con crecimiento endógeno, demuestran que la introducción de un sistema de capitalización individual podría aumentar la acumulación de capital y el crecimiento de la economía. No obstante, el impacto de largo plazo de la reforma de pensiones no puede ser inambiguamente determinado debido al grado de eficiencia del mercado laboral y de percepciones individuales.

Valdés-Prieto y Cifuentes (1993), usando un modelo similar de equilibrio general, pero con restricciones al crédito, muestran que el sistema privado tiende a mejorar el bienestar. Los autores, sin embargo, discuten que el efecto bienestar puede no ser una política Pareto-Superior.

²² Esta sección está basada en Arenas de Mesa 1997.

Algunos autores han discutido que es posible una transición Pareto-Superior desde un esquema público a uno privado de capitalización individual (Breyer, 1989; Homburg, 1990; Breyer y Straub, 1993). Sus argumentos están basados en reconocer que las contribuciones del sistema público son proporcionales al ingreso laboral (impuesto sobre el ingreso laboral), y pueden por lo tanto, distorsionar las decisiones trabajo-ocio. La transición eliminaría estas distorsiones y por lo tanto generaría una transición Pareto-Superior.

Brunner (1996) basado en el mismo modelo de generaciones traslapadas con agentes heterogéneos, demuestra que la introducción del esquema de capitalización individual no genera un equilibrio Pareto-Superior, porque cualquier instrumento aplicado al financiamiento de pensiones en la fase de transición involucra redistribución intra generacional.

Como se ha discutido, una de las principales características de un sistema de reparto es su capacidad para redistribuir ingresos intra e inter generacionalmente. En Chile el sistema público de reparto no estuvo ausente de críticas respecto de sus efectos redistributivos. De acuerdo a lo señalado por Mesa-Lago (1978, 1989) los beneficios que fueron hacia los grupos más beneficiados fueron indirectamente financiados (vía incrementos en precios e impuestos) por quienes no estaban asegurados.

Otros estudios de los efectos redistributivos del sistema de reparto mostraron que el sistema era moderadamente progresivo. Ambos puntos de vista no necesariamente son opuestos. Los privilegios disfrutados por grupos relativamente pequeños y los regímenes especiales para los grupos poderosos fueron ciertamente inequidades del sistema de reparto. Sin embargo, los efectos agregados del sistema pueden haber sido moderadamente progresivos (Marcel y Arenas de Mesa 1991). La privatización del sistema de pensiones en Chile terminó con cualquier efecto redistributivo, progresivo o regresivo que el antiguo sistema pudo generar.

Con anterioridad a la reforma previsional, el esquema público fue modificado en 1979 en los siguientes aspectos: (i) estandarización de la edad de jubilación para mujeres a los 60 años y hombres a los 65; (ii) eliminación de algunos privilegios tales como las llamadas pensiones “perseguidoras” (cuyo monto era ajustado con el salario del asegurado previo a su jubilación) y pensiones de antigüedad (beneficios pagados por años de contribuciones sin importar la edad).²³ Estas reformas generaron efectos progresivos en el sistema público y fueron un paso preliminar a la reforma del sistema de pensiones de 1980-81.

En el programa administrado por el sector privado las condiciones de acceso y la reglamentación de pensiones son uniformes y los beneficios están indexados, terminando con un antiguo problema de los sistemas públicos de reparto.

El cuadro 7 muestra el grado de cobertura para los trabajadores dependientes e independientes en el sistema privado. Puede apreciarse que la cobertura ocupacional es significativamente más baja en el sector independiente, además de haber permanecido

²³ No obstante se mantuvieron las desigualdades en materia de cálculo de las pensiones.

relativamente constante durante los últimos 10 años. En el sector dependiente, la cobertura además de ser casi 18 veces más alta que en el sector independiente, ha ido creciendo en el tiempo.

En el sistema de capitalización, las pensiones son determinadas principalmente por la acumulación de capital y por la esperanza de vida o factor de anualidad. La diferencia de pensiones entre trabajadores de bajos y altos ingresos resulta de la diferencia de capital acumulado en las cuentas individuales, lo que a su vez depende de los siguientes factores: (i) nivel de salario, (ii) años de contribuciones, (iii) tasa real de retorno de los fondos de pensión; (iv) la comisión fija cobrada por la administradora de los fondos y (v) el Bono de Reconocimiento durante la transición. Todas estas variables dependen del nivel de los salarios. Salarios altos están positivamente correlacionados con años de contribuciones. Además, los trabajadores de altos ingresos se benefician de una mayor tasa de retorno, una comisión fija proporcionalmente menor y mayores bonos de reconocimiento.

Finalmente, el principal factor explicativo de las diferencias en las tasas de rentabilidad real de trabajadores de distintos niveles de ingreso son las comisiones cobradas a los afiliados por las AFPs. El cuadro 4a muestra la tasa real anual de retorno obtenida por los trabajadores de bajos y altos ingresos. Esto nos lleva a las siguientes conclusiones: (i) la tasa real de retorno de las cuentas individuales es menor que el retorno global de los fondos de pensiones, debido al descuento de las comisiones de estos; (ii) los trabajadores de bajos ingresos obtienen una menor tasa de retorno que los de altos ingresos debido al efecto de la comisión fija; (iii) a pesar del retorno positivo global de los fondos de pensiones en 1981 y 1984, los trabajadores de bajos ingresos presentaron retornos negativos reales en aquellos años; y (iv) la diferencia acumulada entre la tasa de retorno entre trabajadores de altos y bajos ingresos es de 1,7 puntos porcentuales, lo que en 40 años generarán diferencias en la acumulación de capital y en los beneficios cercanos al 20%.

IV.4. Aspectos de la Economía Política.

Los aspectos de economía política han sido escasamente estudiados y desarrollados en la literatura especializada en la reforma chilena al sistema de pensiones. En este intento por describir aspectos relacionados con este tema se ha concentrado la atención en los siguientes aspectos: (i) la participación del Estado como ente regulador en el mercado de las AFP, y (ii) la concentración económica en el mercado de las AFP, a la cual ya nos hemos referido anteriormente.

IV.4.1. Participación del Estado.

La justificación para la activa participación del Estado en ciertas áreas de la actividad económica está extensamente discutida en la literatura de la Economía del Sector Público, con bastante consenso respecto de las funciones y roles específicos que debe desarrollar²⁴.

²⁴ Existe una diversa literatura que recoge las funciones y roles que debe tener el Estado. Al respecto, consúltese Atkinson, A. y Stiglitz J. (1980); Auerbach, A. y Kotlikoff L. (1987); y a Musgrave, R. y

Los roles asignados al Estado han sido acotados por la literatura económica en dos: un rol empresario (productor y/o proveedor de bienes y/o servicios) y uno regulador-fiscalizador, también conocido como subsidiario²⁵.

Siguiendo la teoría tradicional referida al rol empresario, en nuestro país su intervención ha sido justificada cuando en la provisión de ciertos bienes y/o servicios la industria tiene las características de monopolio natural; cuando el sector privado no provee ciertos bienes y/o servicios por la presencia de externalidades; por ser bienes públicos (por ejemplo, defensa nacional); cuando se requiere desarrollar algún sector económico que debido a las imperfecciones del mercado no podría hacerse privadamente –políticas sociales-; cuando el Estado tiene razones políticas para generar empleo en ciertas zonas deprimidas o simplemente por razones estratégicas o de soberanía que vayan en beneficio de la seguridad nacional.

El rol regulador no puede estar ausente en caso que existan monopolios naturales²⁶. La razón tradicional por la cual este rol debe recaer en manos del Estado se basa fundamentalmente en las creencias respecto a que éste sería Benevolente, Omnisciente y Omnipotente, atributos que no tendría alguna entidad privada encargada de realizar tareas de regulación y fiscalización. Por lo tanto, encomendar al Estado el rol regulador nos aseguraría una solución Pareto-Superior respecto de la que podría obtenerse si se deja ésta al sector privado²⁷.

Para tales efectos, la creación de la Superintendencia de Administradora de Fondos de Pensiones ha sido la solución planteada al momento de llevar a cabo la reforma, de manera de poder asegurar a los afiliados que sus fondos serán cuidadosamente invertidos, y que cuentan, además, con ciertas garantías estatales.

V.- Desafíos Pendientes.

La seguridad social es responsabilidad del Estado. La cobertura de los trabajadores frente a las contingencias de invalidez, vejez y muerte deberá ser regulada y seguida por el Estado, sea por los sistemas contributivos de pensiones en funcionamiento, sea por otro esquema a determinar en el futuro. Las necesidades en esta materia son ineludibles y de carácter social: si los sistemas contributivos fracasan y generan carencias, las necesidades insatisfechas deberán ser atendidas por el Estado en forma asistencial. El desamparo social obstaculiza cualquier idea de alcanzar una sociedad democrática. El análisis que se ha efectuado en las secciones anteriores

Musgrave P. (1992). Particularmente, las razones respecto de la activa participación del Estado en la regulación de monopolios naturales, se describe en Bitrán y Saavedra (1993).

²⁵ Véase a Atkinson y Stiglitz (1980), Musgrave y Musgrave (1992) y Yáñez (1982) para la clasificación de dichos roles.

²⁶ Baumol, Panzar y Willig (1982), en su trabajo sobre *mercados disputables o desafiables*, plantean que no es necesaria la regulación de monopolios naturales, por cuanto la amenaza de posibles entrantes al mercado, reducirá el poder del monopolio.

²⁷ Este resultado podría no ser cierto en el caso que se violen algunos de dichos supuestos. Al respecto, la Captura Regulatoria es un buen ejemplo en que la presencia de un regulador podría no generar una solución *pareto superior*. Al respecto, consúltese Martimort (1996).

apunta a diversos desafíos o tareas pendientes que se observan en el sistema de pensiones de administración privada que imponen las correspondientes tareas de estudio, debate y perfeccionamiento.

Realizar un debate serio, abierto, profundo y descargado de ideologías es una de las principales tareas pendientes del sistema de pensiones de AFP. En este contexto, deben ser cubiertos además de los aspectos macroeconómicos, todas las otras áreas relacionadas con el sistema de pensiones como la microeconomía, la economía política y, por cierto, los aspectos propios de la seguridad social.

De esta manera, mejorar la cobertura, tanto para los trabajadores dependientes como independientes de bajos ingresos, buscar los mecanismos adecuados que le permitan al Estado financiar el déficit previsional, en especial durante la transición previsional, evitar las desigualdades de género al momento de estimar el valor de las pensiones, incentivar los estudios actuariales y financieros, así como generar mecanismos que le permitan al afiliado no sólo disponer de la información adecuada respecto del manejo de sus fondos previsionales, sino que contar con las herramientas para poder hacer el mejor uso de dicha información, son parte de las tareas pendientes que el sistema de pensiones de AFP enfrentará en las próximas décadas.

V.1. Financiamiento del Déficit Previsional.

Un importante desafío que enfrenta el sistema de pensiones está relacionado con las fuentes de financiamiento de que hará uso el Estado para financiar la transición previsional y el déficit previsional futuro. El déficit del sector público de pensiones va a durar varias décadas más. No está definido en qué forma el Estado va a financiar el déficit de pensiones: con impuestos, deuda pública, o una combinación de las dos cosas. Financiar el déficit con deuda pública constituirá una carga para las generaciones futuras y los jóvenes, mientras que beneficiará a la actual generación y a los ancianos; financiar la deuda con impuestos colocará la carga en los hombros de la generación actual (Arrau 1991).

Hay un vacío de estudios actuariales e incluso carencia de datos financieros respecto de todo el sistema de pensiones, público (civil y cajas de las Fuerzas Armadas y Carabineros) y privado. Lo dicho vale en el caso de ejercicios de simulación globales basados en el total de contribuciones, rendimientos de la inversión, subsidios estatales y gastos. Hacen falta estos estudios para determinar el equilibrio futuro del sistema y valorar la capacidad económica del Estado para subsidiarlo.

Es importante recobrar la antigua disciplina de los cálculos actuariales y financieros de los sistemas de reparto, que obligan a que cuando se otorgan beneficios, éstos deben ir acompañados de financiamientos consistentes en el tiempo con los costos fiscales generados.

En otras palabras, debe aplicarse el criterio de responsabilidad fiscal (Arenas de Mesa y Marcel 1999).

V.2. Ampliación de la Cobertura.

Entre los desafíos más importantes del sistema de pensiones se encuentra el de aumentar su cobertura, en especial para los trabajadores de menores ingresos, las mujeres y los trabajadores independientes. El Estado, para desarrollar políticas en busca de este objetivo, debería primero realizar estudios sobre la densidad de cotización y evaluación de las causas de por qué los afiliados cotizan o no cotizan activamente. Hasta la fecha, existe escaso conocimiento de las razones que llevan a más de 2 millones de afiliados a no realizar cotizaciones. La baja cobertura de algunos sectores implicará en el futuro un mayor compromiso fiscal en pensiones mínimas o asistenciales (Arenas de Mesa 1999b).

La falta de cobertura de sectores tales como los trabajadores temporales y de trabajadores por cuenta propia debe conducir a soluciones que armonicen la irregularidad de sus contribuciones con la necesidad de asegurarles un nivel básico de protección, tanto en salud como en lo referente a pensiones. En esta última materia, debe reflexionarse sin prejuicios sobre la funcionalidad del sistema privado en lo relativo a estos sectores y sobre la eventual necesidad de crear modalidades o alternativas que permitan dar una mayor protección a un menor costo.

V.3. Costos de Administración, Competencia y Concentración.

Otra de las grandes tareas pendientes del programa de pensiones de AFP es reducir los gastos de administración. El desahorro previsional neto que importa la comisión fija mensual -que se deduce de la cotización del 10% para pensiones-, influye negativamente en el nivel de las pensiones. Algunas estimaciones indican que para un afiliado que no cotiza comisión fija respecto de uno que sí lo hace, por un período de 40 años de capitalización, habrá una diferencia en el valor de la pensión final de 10% a 15%.

Otro de los antecedentes que están en el debate es el porcentaje que representa la comisión adicional sobre los aportes de los cotizantes a sus cuentas individuales. Más allá de los análisis comparativos que puedan hacerse, especialmente en los sectores más modestos, la comisión adicional representa más de una cuarta parte de lo que el trabajador destina a su cuenta individual. El tema del alto costo ha sido debatido públicamente en los últimos años, generándose un consenso respecto de que éste es uno de los temas en los cuales habrá que avanzar en modificaciones en el futuro.

El aumento de las AFP en los noventa trajo consigo una expansión de los gastos de administración por asegurado, debido al importante crecimiento del gasto en promotoras. La competencia entre AFP por los asegurados implicó que las promotoras más que se triplicaran en un par de años en el sistema. Durante los últimos años el número de AFP se ha reducido. En este nuevo marco de referencia, es fundamental regular y evitar la excesiva concentración del mercado que probablemente generará rentas monopólicas. De esta manera, facilitar el ingreso de otros sectores del mercado financiero que puedan aprovechar su experiencia y ventajas competitivas puede ser una vía a explorar en los próximos años. En este sentido, parlamentarios y el Ministro del Trabajo han planteado estudiar la incorporación de los bancos al sistema de pensiones, situación que fue duramente rechazada por las AFP.

El fenómeno de la concentración en pocos entes operativos del grueso de la población afiliada y de los recursos del sistema pone en peligro el principio básico del sistema: su

competitividad. Si no se aseguran niveles efectivos de competencia, la libertad fijada para el cobro de comisiones pierde legitimidad. En este tema es necesario estudiar formas de apertura que hagan más competitivo el sistema y que empujen hacia una sustancial rebaja en los costos de operación.

Los fondos de pensiones representan más del 40% del PIB. Las inversiones de las 3 más grandes AFP representan más del 25% del PIB. Regular los conflictos de intereses en el proceso y desarrollo de las inversiones como de la efectiva concentración de poder económico en unas pocas manos puede convertirse en un problema de intereses que no tengan una exacta relación con los principales objetivos de un sistema de pensiones.

V.4. Educación para los Asegurados.

La reforma al sistema de pensiones en Chile fue un proceso estructural y radical que no ha estado acompañado de una educación previsional para la población. Mejorar la educación para los asegurados en cuanto a los requisitos, beneficios y funcionamiento del programa de pensiones (especialmente para las mujeres), debe ser una de las preocupaciones relevantes en las próximas décadas. Existe un consenso generalizado que el nivel de conocimiento respecto del programa administrado por el sector privado es bajísimo. De esta manera, se hace necesaria la implementación de programas de educación, a través de sindicatos y medios masivos de comunicación, lo que también podría ayudar, entre otras cosas, a los asegurados a decidir entre las opciones de pensión al momento de jubilación, y a disminuir aún más el número de traspasos entre AFP. Es indispensable volver a incluir el tema previsional entre las preocupaciones que deben atender los sindicatos.

Por ejemplo, dar mayor información y transparencia a los procesos de cálculo de rentas vitalicias, así como a los costos y beneficios que lleva implícito cada una de las diferentes modalidades de pensión, llevará a que los asegurados al momento de elegir la modalidad de pensión estén también maximizando su bienestar. El costo de contratación de los seguros debe revisarse con severidad en términos de revertir cobros excesivos de comisiones que consumen porcentajes no despreciables del ahorro final.

V.5. Equidad de Género.

El estudio de las pensiones y la protección social de las mujeres se hará cada vez más importante, al menos por las siguientes razones: (i) el masivo proceso de reformas a los sistemas de pensiones en América Latina, el cual no ha considerado la dimensión de género; sin embargo, este proceso de reformas genera, según recientes estudios, efectos diferenciados en el bienestar de hombres y mujeres; (ii) la creciente participación femenina en el mercado del trabajo, y por tanto la participación de ésta como beneficiaria directa en el mercado de pensiones; (iii) el impacto del proceso de transición demográfica es particularmente notable en la población femenina, incrementándose la esperanza de vida y, por tanto, el número de futuras pensionadas; y (iv) el costo fiscal de la reforma previsional se concentra significativamente en las mujeres, tanto en el período de transición de un sistema de pensiones a otro, como en los efectos permanentes futuros del sistema de pensiones reformado (Arenas de Mesa 1999b).

La evaluación de la reforma al sistema de pensiones en términos de su impacto fiscal de mediano y largo plazo, debe considerar la variable género. La experiencia del caso chileno indica que la privatización del sistema de pensiones tiene un impacto diferenciado entre hombres y mujeres. El sistema de pensiones de capitalización individual ha incorporado en mayor o menor medida la lógica de los sistemas privados de seguros, en que los afiliados perciben beneficios de acuerdo al nivel individual de riesgo.²⁸ Al ser este un sistema obligatorio, se han generado consecuencias no esperadas, especialmente en lo que respecta al bienestar de las mujeres, sus hijos, la economía familiar y el impacto en las finanzas públicas (Arenas de Mesa y Montecinos 1999).

V.6. Rentabilidad, Ahorro y Régimen de Inversiones.

Más allá de las polémicas surgidas en torno a las rentabilidades obtenidas por los fondos de pensiones, la evidencia recogida establece una realidad preocupante: el nivel de ahorro acumulado por los afiliados cotizantes es realmente mediocre para habilitar, aún en los mejores escenarios de rentabilidad y densidad impositiva, una pensión adecuada. Un estudio más acabado de esta realidad -que sin duda es más relevante que los puntos de rentabilidad promedio del sistema- debe llevar a revisar la tasa de cotización del sistema.

Asimismo, debe encontrarse un punto de compatibilidad entre la necesidad del sistema de generar adecuadas rentabilidades en inversiones dotadas de seguridad, con la necesidad del país de obtener recursos para su desarrollo. A este efecto debería incluirse en la cartera de colocaciones proyectos de inversión de alto interés nacional que, aparte de su rentabilidad propia e inmediata, reditúen en el mediano plazo al sistema por la vía del mejoramiento del nivel de vida de sus afiliados.

En el último tiempo ha proliferado el recurso a la pensión de vejez anticipada, beneficio que no responde a ninguna contingencia específica. Dado que el pensionado anticipado queda exento del pago de cotizaciones -obteniendo un mayor ingreso líquido si se mantiene en actividad- no es descartable que en el mediano plazo, una vez producido el cese de servicios, se produzca algún nivel de presión por una pensión que mejore la jubilación anticipada, sin que haya cómo responder a ella. Esta situación merece ser revisada al efecto de asegurar de mejor forma el otorgamiento de pensiones adecuadas cuando se genere efectivamente la contingencia.

V.7. Rol del Estado y Participación de los Afiliados.

En cuanto a la participación de los afiliados, el sistema, por su estructura, los excluye. Tal como es necesario poner en la tabla de las preocupaciones sindicales la temática previsional y de salud, hay que pensar en fórmulas de integración de los sectores representativos de los trabajadores en instancias en que se definan las políticas de Estado en estas materias.

²⁸ En un sistema público de reparto el riesgo es cubierto por todos los asegurados sin diferenciación de sexo. Esta es una de las características principales de un seguro social. En un sistema de pensiones que considera parcial o completamente un sistema de capitalización individual el riesgo es asumido individualmente y diferenciado por sexo.

La seguridad social es de responsabilidad del Estado, por más que éste delegue la administración y operación del sistema en entes privados. Los éxitos o fracasos del sistema de pensiones de administración privada no le serán, en caso alguno, indiferentes. Esta realidad obliga a estudiar con profundidad las debilidades y fortalezas del sistema y a examinar, sin prejuicios, los caminos de solución.

El tema para el Estado, más que defender o demostrar una determinada experiencia, será establecer rectificaciones o nuevas modalidades que sean eficientes para dar cobertura a la población frente a la invalidez, vejez o muerte, así como de encontrar fuentes de financiamiento a los pasivos fiscales que deberá enfrentar en el futuro.

VI.- Conclusiones y Reflexiones Finales.

Varias lecciones se pueden derivar de la experiencia chilena. Una es que el costo de la transición previsional debe evaluarse con cautela. La mantención de parte de los derechos del sistema antiguo, los bonos de reconocimiento y las pensiones mínimas son elementos humanitarios de la reforma, pero su costo es altísimo. Así pues, hay que equilibrarlos con una valoración precisa de la carga futura sobre la sociedad y los costos alternativos para otros programas públicos que protegen a sectores de bajos ingresos.

El déficit fiscal previsional del sistema de pensiones chileno ha sido elevado y permanecerá siéndolo en los próximos años. Las posibilidades de reducir este déficit previsional en el largo plazo dependen no sólo de los resultados del sistema de pensiones, sino que también de la responsabilidad fiscal de las autoridades de gobierno. Tal responsabilidad fiscal debería restringir los beneficios entregados a los pensionados del desfinanciado sistema público en el futuro o generar mecanismos de financiamiento alternativos para disminuir el impacto fiscal de estas medidas. Además, este mismo criterio debería ser aplicado para el también desfinanciado sistema público de pensiones de las Fuerzas Armadas y Carabineros. Con relación al sistema de pensiones asistenciales, se deberían doblar los esfuerzos de focalización y evitar que los constantes aumentos en el valor de las pensiones asistenciales se conviertan en un desincentivo para cotizar activamente en el sistema previsional.

Especial atención debe existir en la aplicación del criterio de la responsabilidad fiscal en el programa de garantía estatal de pensiones mínimas, ya que en ningún otro programa existe tanta distancia entre las decisiones de beneficios previsionales en el presente y costos fiscales en el futuro.

El género y el sistema de pensiones es otra de las variables que ha estado ausente de los debates previsionales. En el caso de Chile, simulaciones de beneficios previsionales futuros muestran que los diferenciales de ingresos entre hombres y mujeres se incrementan al pasar del mercado del trabajo al mercado de las pensiones.

Las mujeres tienden a estar sobre representadas entre quienes se benefician menos u obtienen menores beneficios en un sistema de pensiones de capitalización individual, entre otras causas, por las características de su inserción en el mercado de trabajo. Esto tiene consecuencias directas en el bienestar de la familia, especialmente por el incremento en la responsabilidad de la mujer en la economía familiar. También tiene

efectos en las finanzas públicas, ya que el Estado garantiza beneficios mínimos y asistenciales, la mayoría de los cuales se concentrará en beneficiarias mujeres, no sólo en mujeres dependientes sino también en beneficiarias primarias. En este contexto, la evaluación de la reforma al sistema de pensiones, en términos de su impacto fiscal de mediano y largo plazo, debe considerar la variable género.

De esta manera, es importante que en la búsqueda de nuevos enfoques en el diseño de políticas públicas, especialmente aquellas referidas al bienestar de las familias, se incorpore explícitamente la dimensión de género. El asumir que el trabajador típico es hombre puede conducir a generar estimaciones erróneas y provocar un impensado impacto fiscal. A la luz de los costos que enfrentará el Estado en el futuro es importante generar bases sólidas que faciliten e incentiven la capacidad de investigación en esta área.

La consolidación del sistema de pensiones en Chile estará dada principalmente por el nivel de cobertura y pensiones que otorgue a sus asegurados y por la carga fiscal que genere al Estado en el futuro. En este escenario, es de esperar que las significativas lecciones que nos ha entregado el sistema de pensiones administrado por el sector privado en las dos últimas décadas sirvan para el desarrollo e implementación de las futuras medidas de política tanto en el ámbito financiero como en el actuarial para evitar potenciales problemas que tiendan a desmejorar los resultados generales del sistema de capitalización individual.

VII.- Referencias Bibliográficas.

Arellano, José Pablo. 1985. Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984. Santiago, CIEPLAN.

-----, 1997. "Learning from the privatization of the social security pension system in Chile : Macroeconomic Effects, Lessons and Challenges." Ph.D. diss. University of Pittsburgh. Pittsburgh.

-----, 1999a. "Proyecciones del déficit previsional chileno : Gasto público en pensiones asistenciales 1999-2010." XI Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Brasilia, Enero 26-28.

-----, 1999b. "Efectos Fiscales del Sistema de Pensiones en Chile: Proyección del Déficit Previsional: 1999-2037". Artículo presentado en el Seminario: "Responsabilidades Fiscales de los Sistemas de Pensiones", Ministerio de Hacienda y Cepal, Santiago, Chile, 2 y 3 de septiembre de 1999.

-----, 1999c. "El Sistema de Pensiones en Chile: Principales Resultados y Desafíos Pendientes". Artículo presentado en el Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre las Personas de Edad. CEPAL-FNUAP-OPS. Septiembre 8-10, Santiago, Chile, 1999.

Arenas de Mesa, Alberto y Bertranou, Fabio. 1997. "Learning from Social Security Reforms: Two Different Cases, Chile and Argentina." World Development, Vol. 25, N°3 (March).

Arenas de Mesa, Alberto y Marcel, Mario. 1993. "Proyecciones de gasto previsional 1992-2038: Un modelo de simulación para los bonos de reconocimiento." Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Documento de Trabajo (Febrero).

Arenas de Mesa, Alberto y Marcel, Mario. 1999. "Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile: The Case of the Minimum Pension". Paper presented at the APEC Second Regional Forum on Pension Fund Reforms, Viña del Mar, Chile, April 26-27.

Arenas de Mesa, Alberto y Montecinos, Verónica. 1999. "The Privatization of Social Security and Women's Welfare: Gender Effects of the Chilean Reform." Latin American Research Review , Vol 34. N ° 3. (Fall).

Arrau, Patricio. 1991. "La reforma previsional chilena y su financiamiento durante la transición" Santiago, CIEPLAN, Colección Estudios, Vol. 32, (Junio): 5-44.

Atkinson, A. y Stiglitz, J. 1980: "Lectures on Public Economic", M^C Graw Hill.

Baeza, Sergio y Margozzini, Francisco eds. 1995. Quince años después. Una mirada al sistema privado de pensiones. Santiago: CEP.

- Baumol, W; Panzar, J.; y Willig, R.1982 : "Contestable Markets and the Theory of Industry Structure", Harcourt, Brace & Jovanovic, New York.
- Breyer, F. 1989. "On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Systems." Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 145, N°4: 243-258.
- Breyer, F. y Straub, M.. 1993. "Welfare Effects of Unfunded Pension Systems When Labor Supply is Endogenous." Journal of Public Economics, Vol. 50, N°1: 77-91.
- Brunner, Johann K. 1996. "Transition from a Pay-as-you-go to a Fully Funded Pension System: The Case of Differing Individuals and Intergenerational Fairness." Journal of Public Economics, Vol. 60, N°1: 131-146.
- Diamond, Peter. 1996. "Proposals to Restructure Social Security." Journal of Economic Perspectives, Vol. 10, N°. 3, (Summer): 67-88.
- Diamond, Peter y Valdés-Prieto, Salvador. 1994. "Social Security Reform." En Bosworth, B.; Dornbusch, R. and Labán, R. eds., The Chilean Economy. Chapter 7: 257-328. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile. "Estadísticas de las Finanzas Públicas: 1989-1998"
- Feldstein, Martin. 1996. "The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform." NBER Working Paper, N°5281, (January). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Foxley, A., Aninat, E. y Arellano J.P. 1980. Las Desigualdades Económicas y la Acción del Estado. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Gumucio, J. S. 1996. "De Reparto a Capitalización: La Experiencia Chilena". Trabajo presentado en curso de verano: "El futuro de las pensiones". Universidad Complutense, Madrid (Julio).
- , 1998. "Notas sobre algunos problemas e interrogantes que presenta el sistema de AFP chileno". Trabajo presentado en el IV Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Santiago, Chile (Noviembre).
- Hernández, Héctor y Arenas de Mesa, Alberto. 1999. "Proyecciones del déficit previsional chileno: Gasto público en garantía estatal de pensiones mínimas 1999-2037." Documento interno de trabajo, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. (Mimeo).
- Holzmann, Robert. 1994. "Funded and Private Pensions for Eastern European Countries in Transition." Revista de Análisis Económico, Vol. 9, No 1, (Junio): 169-210. Santiago: ILADES.
- , 1996. "Pension reform, financial market development and economic growth : preliminary evidence from Chile." WP/96/94 (Agosto). Washington. D.C. : IMF.

Homburg, S. 1990. "The Efficiency of Unfunded Pension Schemes." Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 146, N°4: 640-647.

Iglesias, Augusto y Acuña, Rodrigo. 1991. Chile: Experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991. Santiago: CEPAL/PNUD.

Mastrángelo, Jorge. 1999. "Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile". Serie Financiamiento para el Desarrollo N° 86 (septiembre). Proyecto CEPAL/GTZ "Fondos de Pensiones y Jubilación"

Marcel, Mario y Arenas de Mesa, Alberto. 1992. "Social Security Reform in Chile." Inter-American Development Bank (IDB), Occasional Papers, No 5. Washington, D.C.: IDB.

Martimort, David: "The multiprincipal nature of government", European Economic Review 40: 673-685; 1996.

Mesa-Lago, Carmelo. 1985. "El desarrollo de la seguridad social en América Latina." Estudios e informes de la CEPAL, N° 43. Santiago, Chile.

----- . 1994. Changing Social Security in Latin America: Toward Alleviating the Costs of Economic Reform. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, Inc.

----- . 1999. "Análisis Comparado de los Efectos Fiscales de las Reformas de Pensiones en América Latina". Artículo presentado en el Seminario: "Responsabilidades Fiscales de los Sistemas de Pensiones", Ministerio de Hacienda y CEPAL, Santiago, Chile, 2 y 3 de septiembre.

Mesa-Lago, Carmelo y Arenas de Mesa, Alberto. 1999. "The Chilean Pension System: Evaluation, Lessons and Challenges." En María Amparo Cruz-Saco y Carmelo Mesa-Lago editores, The Reform of Pension and Health Care System in Latin America. Do Options Exist? University of Pittsburgh Press. Pittsburgh.

Montecinos, Verónica. 1994. "Neo-Liberal Economics Reforms and Women in Chile". En M. Aslanbeigui, S.Pressman, y G. Summerfield, editores, Women in the age of Economic transformation. London and New York: Routledge.

Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy. 1992: "Hacienda Pública: Teórica y Aplicada", 5ª Edición, M^C Graw Hill Book Company.

Ortúzar, Pablo. 1986. "Costo de la garantía estatal contemplada en el nuevo sistema previsional". Documento de Trabajo, Oficina de Planificación Nacional, Presidencia de la República. (Noviembre).

----- . 1988. "El déficit previsional : recuento y proyecciones." En Baeza, Sergio y Rodrigo Manubens, editores, Sistema privado de pensiones en Chile. Santiago: CEP.

Pini, Claudio Javier. 1999. "El déficit operacional del sistema público de pensiones en Chile : Análisis, proyecciones e implicancias de política." Tesis de Magíster. ILADES-Georgetown University. (Julio).

Ruiz-Tagle, Jaime. 1997. "La evolución del nuevo sistema de pensiones en Chile", en "Economía y Trabajo en Chile", PET, Santiago.

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), y Superintendencia de Administradoras Privadas de Pensiones (SAPFP). 1996. Reformas a los sistemas de pensiones. Argentina, Chile, Perú. Santiago: SAFJP, SAFP, SAPFP.

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). 1996. El sistema chileno de pensiones. Santiago: SAFP (tercera edición).

Uthoff, Andras. 1994. "Some Features on Current Pension System Reform in Latin America". Revista de Análisis Económico, Vol. 9, N°1 (june) :211-235.

Wagner, Gert. 1991. "La seguridad social y el programa de pensión mínima garantizada." Estudios de Economía, Vol. 18, No. 1 (Junio): 35-91. Santiago: Universidad Católica de Chile.

Yáñez, José. 1983: "El Rol del Gobierno en una Economía de Mercado", Documento de Docencia N°41. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

CUADRO 1
DÉFICIT PREVISIONAL EN CHILE: 1981-1998
 (% del PIB)

Año	Déficit Operacional	Bonos de Reconocimiento	Pensiones Asistenciales	Pensiones Mínimas	Déficit Previsional Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1981	3.6%	0.0%	0.2%	0.00%	3.8%
1982	6.0%	0.1%	0.3%	0.00%	6.4%
1983	6.5%	0.2%	0.4%	0.00%	7.0%
1984	6.9%	0.2%	0.5%	0.00%	7.6%
1985	6.0%	0.2%	0.5%	0.00%	6.7%
1986	5.9%	0.3%	0.5%	0.00%	6.8%
1987	5.2%	0.4%	0.5%	0.00%	6.0%
1988	4.6%	0.4%	0.4%	0.00%	5.3%
1989	4.7%	0.4%	0.3%	0.01%	5.4%
1990	4.5%	0.5%	0.3%	0.01%	5.4%
1991	4.5%	0.5%	0.3%	0.01%	5.4%
1992	4.3%	0.5%	0.3%	0.01%	5.2%
1993	4.4%	0.6%	0.3%	0.01%	5.3%
1994	4.2%	0.7%	0.3%	0.01%	5.2%
1995	3.9%	0.7%	0.3%	0.02%	4.9%
1996	4.2%	0.7%	0.3%	0.02%	5.2%
1997	4.1%	0.8%	0.3%	0.02%	5.2%
1998	4.3%	0.9%	0.3%	0.03%	5.5%
Promedio Anual					
1981-1989	5.5%	0.2%	0.4%	0.00%	6.1%
1990-1998	4.3%	0.7%	0.3%	0.02%	5.2%
1981-1998	4.9%	0.4%	0.4%	0.01%	5.7%

Fuente: Arenas de Mesa y Marcel 1999

(1) Incluye estimación del Déficit Previsional Militar

CUADRO 2
AHORRO NACIONAL NETO/DÉFICIT PREVISIONAL EN CHILE: 1981-1998
(% del PIB)

Año	Déficit Previsional Total (1)	Ahorro de los Fondos de Pensiones (2)	Ahorro Nacional Neto/Déficit (3) = (2) - (1)	Ahorro no Previsional del Gobierno Central (4)
1981	3.8	0.9	-2.9	7.7
1982	6.4	1.8	-4.6	3.5
1983	7.1	1.7	-5.4	4.8
1984	7.6	1.9	-5.7	6.4
1985	6.7	2.0	-4.7	7.1
1986	6.7	2.2	-4.5	8.0
1987	6.1	2.3	-3.8	8.9
1988	5.4	2.7	-2.7	7.9
1989	5.4	2.9	-2.5	7.9
1990	5.4	3.0	-2.4	7.5
1991	5.3	2.8	-2.5	8.5
1992	5.1	3.3	-1.8	9.6
1993	5.3	3.6	-1.7	9.7
1994	5.2	3.9	-1.3	9.6
1995	4.9	4.4	-0.5	9.9
1996	5.2	4.3	-0.9	9.8
1997	5.2	n.a	n.a	9.5
1998	5.5	n.a	n.a	8.1
Promedio Anual				
1981-1989	6.1	2.0	-4.1	6.9
1990-1996	5.2	3.6	-1.6	9.1
1981-1996	5.7	2.7	-3.0	8.0

Fuentes:

(1) Cuadro 1

(2) Arenas de Mesa (1997). 1995 y1996 se estimaron en base a datos de la Superintendencia de A.F.P. (1998).

(4) Cuadro 1 y Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 1999.

CUADRO 3
PROYECCIÓN DEL DÉFICIT PREVISIONAL CIVIL EN CHILE: 1999-2010
 (% del PIB)

Año	Déficit Operacional	Bonos de Reconocimiento	Pensiones Asistenciales	Pensiones Mínimas	Déficit Previsional Civil
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1999	3.2%	1.0%	0.4%	0.0%	4.7%
2000	3.2%	1.1%	0.4%	0.1%	4.8%
2001	3.1%	1.2%	0.4%	0.1%	4.8%
2002	3.0%	1.2%	0.4%	0.1%	4.7%
2003	2.9%	1.2%	0.4%	0.1%	4.6%
2004	2.7%	1.3%	0.4%	0.1%	4.6%
2005	2.6%	1.3%	0.4%	0.2%	4.5%
2006	2.5%	1.3%	0.4%	0.2%	4.4%
2007	2.4%	1.3%	0.4%	0.2%	4.3%
2008	2.3%	1.3%	0.4%	0.2%	4.2%
2009	2.1%	1.2%	0.4%	0.3%	4.1%
2010	2.0%	1.2%	0.4%	0.3%	3.9%
Promedio 1999-2010	2.7%	1.2%	0.4%	0.2%	4.5%

Fuente: Arenas de Mesa 1999b

CUADRO 4a
RENTABILIDAD FONDOS DE PENSIONES Y CUENTAS INDIVIDUALES: 1981-1999
(Porcentajes)

Año	Tasa Real Anual de las Cuentas Individuales ⁽¹⁾		Tasa Promedio Real A de los Fondos de Pens
	10 UF (US\$311)	30 UF (US\$934)	
1981 ⁽²⁾	-5.2%	3.2%	12.8%
1982	15.8%	23.6%	28.5%
1983	14.7%	18.5%	21.3%
1984	-0.1%	1.9%	3.6%
1985	10.1%	11.3%	13.4%
1986	9.9%	10.7%	12.3%
1987	4.0%	4.4%	5.4%
1988	5.6%	6.0%	6.5%
1989	6.3%	6.6%	6.9%
1990	15.4%	15.6%	15.6%
1991	23.5%	23.9%	29.7%
1992	0.9%	1.1%	3.0%
1993	14.4%	14.6%	16.2%
1994	11.2%	11.5%	18.2%
1995	-4.4%	-4.1%	-2.5%
1996	1.0%	1.7%	3.5%
1997	1.7%	2.6%	4.7%
1998	-3.5%	-3.0%	-1.1%
1999 ⁽⁴⁾	3.9%	7.5%	8.5%
Promedio			
1981-1999 ⁽³⁾	6.6%	8.4%	11.0%
1990-1999 ⁽⁵⁾	6.3%	7.0%	9.5%

(1) La diferencia entre el retorno de las cuentas individuales y la tasa de retorno de los fondos de pensiones es que la primera se estima descontando la comisión cargada por las AFP's.

(2) Período de julio 1981 a diciembre 1981.

(3) El promedio 1981-1999 comprende el periodo desde julio de 1981 a abril de 1999.

(4) A abril de 1999

(5) Período comprendido entre 1990 y abril de 1999

Fuentes: Arenas de Mesa 1997 y Superintendencia de AFP 1999.

CUADRO 4b
RENTABILIDAD FONDOS DE PENSIONES Y CUENTAS INDIVIDUALES: 1981-1999
(Porcentajes)

Año	Tasa Real Anual de las Cuentas Individuales ⁽¹⁾		Tasa Promedio Real Anual de los Fondos de Pensiones
	10 UF (US\$311)	30 UF (US\$934)	
1981 ⁽²⁾ -1999 ⁽³⁾	6.6%	8.4%	11.0%
1982-1999	7.1%	8.4%	10.6%
1983-1999	6.6%	7.6%	9.6%
1984-1999	6.1%	6.9%	8.9%
1985-1999	6.6%	7.3%	9.3%
1986-1999	6.3%	7.0%	9.0%
1987-1999	6.0%	6.7%	8.7%
1988-1999	6.2%	6.9%	9.0%
1989-1999	6.3%	7.0%	9.3%
1990-1999	6.3%	7.0%	9.5%
1991-1999	5.3%	6.1%	8.8%
1992-1999	3.1%	4.0%	6.4%
1993-1999	3.4%	4.4%	6.9%
1994-1999	1.6%	2.7%	5.3%
1995-1999	-0.3%	0.9%	2.7%
1996-1999	0.8%	2.3%	4.2%
1997-1999	0.7%	2.6%	4.5%
1998-1999	0.2%	2.5%	4.3%
1999-1999	3.9%	7.5%	8.5%

(1) La diferencia entre el retorno de las cuentas individuales y la tasa de retorno de los fondos de pensiones es que la primera se estima descontando la comisión cargada por las AFP's.

(2) Período de Julio 1981 a diciembre 1981.

(3) A Abril de 1999

Fuentes: Arenas de Mesa 1997 y Superintendencia de AFP.

CUADRO 5
COBERTURA PREVISIONAL Y OCUPACIONAL EN CHILE:1975-1998

Año	Cobertura Ocupacional (Cotizantes/Ocupados)			Cobertura Efectiva (Cotizantes/F. de Trabajo)		
	AFP	INP (a)	Total	AFP	INP (a)	Total
1975	-----	71.2%	71.2%	-----	61.9%	61.9%
1976	-----	65.7%	65.7%	-----	57.3%	57.3%
1977	-----	62.2%	62.2%	-----	54.8%	54.8%
1978	-----	56.6%	56.6%	-----	48.5%	48.5%
1979	-----	56.2%	56.2%	-----	48.5%	48.5%
1980	-----	53.3%	53.3%	-----	47.8%	47.8%
1981	nd	18.4%	nd	nd	16.3%	nd
1982	36.0%	16.6%	52.6%	29.0%	13.4%	42.3%
1983	38.2%	14.9%	53.1%	33.5%	13.0%	46.6%
1984	40.6%	13.7%	54.3%	35.0%	11.8%	46.8%
1985	44.0%	12.8%	56.9%	38.8%	11.3%	50.1%
1986	45.9%	11.6%	57.5%	41.1%	10.4%	51.6%
1987	50.6%	11.0%	61.6%	45.7%	10.0%	55.7%
1988	50.6%	9.8%	60.4%	46.6%	9.0%	55.6%
1989	50.8%	8.7%	59.5%	47.2%	8.1%	55.3%
1990	50.6%	8.1%	58.7%	46.8%	7.5%	54.4%
1991	53.7%	7.6%	61.3%	49.9%	7.0%	56.9%
1992	55.3%	6.9%	62.2%	51.8%	6.5%	58.3%
1993	54.6%	6.0%	60.7%	51.1%	5.7%	56.8%
1994	56.2%	5.5%	61.7%	51.8%	5.0%	56.9%
1995	57.2%	5.5%	62.7%	53.5%	5.1%	58.6%
1996	58.9%	4.9%	63.8%	55.7%	4.6%	60.4%
1997	61.3%	4.4%	65.6%	58.0%	4.1%	62.1%
1998	58.0%	4.2%	62.2%	53.8%	3.9%	57.7%

Notas:

(a) Estimación del autor sobre la base de antecedentes INP y DIPRES. Excluye FF.AA. y Carabineros.

CUADRO 6
COBERTURA ESTADÍSTICA, EFECTIVA Y OCUPACIONAL SISTEMA DE PENSIONES AFP MUJER

Año	Afiliadas	F. de Trabajo Femenina	Cobertura Estadística	Cotizantes	Ocupación Femenina	C O
	(a)	(b)	(c)=(a)/(b)	(d)	(e)	
1986	845,087	1,278,680	66%	470,194	1,108,340	
1987	973,062	1,310,840	74%	524,712	1,141,550	
1988	1,101,775	1,412,430	78%	554,755	1,253,040	
1989	1,230,659	1,455,790	85%	605,141	1,316,910	
1990	1,355,213	1,495,850	91%	624,598	1,357,640	
1991	1,516,753	1,514,570	100%	676,236	1,372,040	
1992	1,662,267	1,646,240	101%	739,445	1,499,770	
1993	1,794,621	1,753,980	102%	768,060	1,599,630	
1994	1,940,437	1,796,960	108%	806,169	1,611,240	
1995	2,107,117	1,780,260	118%	836,819	1,622,510	
1996	2,233,056	1,810,730	123%	870,128	1,689,670	
1997	2,342,630	1,871,290	125%	915,721	1,748,500	
1998	2,441,827	1,955,660	125%	930,724	1,807,560	

Notas:

Para el período 1981-1985 la Superintendencia de AFP no publica datos de las series (a) y (d).

(a) Corresponde a afiliadas activas (afiliadas no fallecidas y no pensionadas).

(d) Corresponde a afiliadas que cotizaron en diciembre de cada año por remuneraciones devengadas en el mes anterior

CUADRO 7
COBERTURA OCUPACIONAL SEGÚN DEPENDENCIA DEL TRABAJADOR: 1985-1998

Año	Dependientes			Independientes		
	Nº Cotizantes	Nº Ocupados	Cobertura Ocupacional	Nº Cotizantes	Nº Ocupados	Cobertura Ocupacional
	(a)	(b)	(c) = (a)/(b)	(d)	(e)	(f) = (d)/(e)
1986	1,445,218	2,861,390	50.5%	48,350	1,001,460	4.8%
1987	1,623,004	2,968,920	54.7%	52,611	1,032,370	5.1%
1988	1,721,642	3,142,790	54.8%	50,729	1,142,650	4.4%
1989	1,866,443	3,218,370	58.0%	51,186	1,245,050	4.1%
1990	1,913,625	3,289,630	58.2%	47,922	1,235,900	3.9%
1991	2,067,533	3,359,400	61.5%	50,840	1,271,270	4.0%
1992	2,246,132	3,541,460	63.4%	51,721	1,335,970	3.9%
1993	2,314,073	3,723,620	62.1%	52,655	1,385,670	3.8%
1994	2,380,946	3,687,460	64.6%	55,320	1,435,300	3.9%
1995	2,432,456	3,746,840	64.9%	57,077	1,427,570	4.0%
1996	2,497,019	3,849,860	64.9%	51,343	1,448,820	3.5%
1997	2,601,682	3,915,240	66.5%	59,923	1,464,950	4.1%
1998	2,560,158	3,887,660	65.9%	59,458	1,544,690	3.8%

Fuentes:

(a) y (d) 1986-1997: Superintendencia de AFP (1998).

1998: Superintendencia de AFP (1999).

(b) y (e) 1986-1995: Instituto Nacional de Estadísticas (1997).

1996-1998: Instituto Nacional de Estadísticas (1998 y 1999).

CUADRO 8
PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL MERCADO LABORAL EN CHILE:1986-1998
(% del Total)

Año	Fuerza de Trabajo	Ocupación
1986	30.4%	28.7%
1987	29.6%	28.5%
1988	30.3%	29.2%
1989	30.3%	29.5%
1990	30.6%	30.0%
1991	30.4%	29.6%
1992	31.7%	30.7%
1993	32.1%	31.3%
1994	32.4%	31.5%
1995	32.1%	31.4%
1996	32.3%	31.9%
1997	32.9%	32.5%
1998	33.4%	33.3%

Fuente: INE a Diciembre de cada año

CUADRO 9
PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL MERCADO DE LAS AFP
(% del Total)

Año	Afiliadas Femeninas		Cotizantes Femeninas		
	(% Afiliados Totales)	(% de la F. Trabajo Fem.)	(% Total Cotizantes)	(% Afiliadas Fem.)	(%F. Trabajo Fem.)
1981	25%	33%	nd	nd	nd
1982	27%	36%	nd	nd	nd
1983	27%	38%	nd	nd	nd
1984	30%	49%	nd	nd	nd
1985	31%	58%	31%	58%	33%
1986	33%	66%	31%	56%	37%
1987	34%	74%	31%	54%	40%
1988	35%	78%	31%	50%	39%
1989	36%	86%	32%	49%	42%
1990	36%	91%	31%	47%	42%
1991	37%	100%	32%	45%	45%
1992	38%	101%	32%	45%	45%
1993	38%	102%	33%	43%	44%
1994	39%	108%	33%	42%	45%
1995	40%	118%	34%	40%	47%
1996	40%	123%	34%	39%	48%
1997	41%	125%	34%	39%	49%
1998	41%	125%	36%	38%	48%

Fuentes:

1981-1995: Arenas de Mesa (1997)

1996-1998: Calculado sobre la base de información publicada sobre afiliación y cotizantes en Superintendencia de AFP (1999) y datos del Instituto Nacional de Estadísticas (1998 y 1999) sobre fuerza de trabajo y ocupación femenina y masculina.

nd: No disponible.

CUADRO 10
AFILIADOS POR GRUPOS ETARIOS Y GÉNERO COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN Y
FUERZA DE TRABAJO EN CHILE: 1998

Edad	1998					
	Afiliados Masculinos			Afiliadas Femeninas		
	Población	como % de:		Población	como % de:	
		Masculina	F. de Trabajo		Femenina	F. de Trabajo
15-20	26.2		129.4	15.9		164.9
20-25	86.2		119.5	65.2		154.9
25-30	104.4		114.1	80.0		160.9
30-35	104.3		108.2	78.2		159.5
35-40	94.9		97.4	66.0		136.3
40-45	80.5		82.9	51.5		103.9

Fuente: Arenas de Mesa 1999b

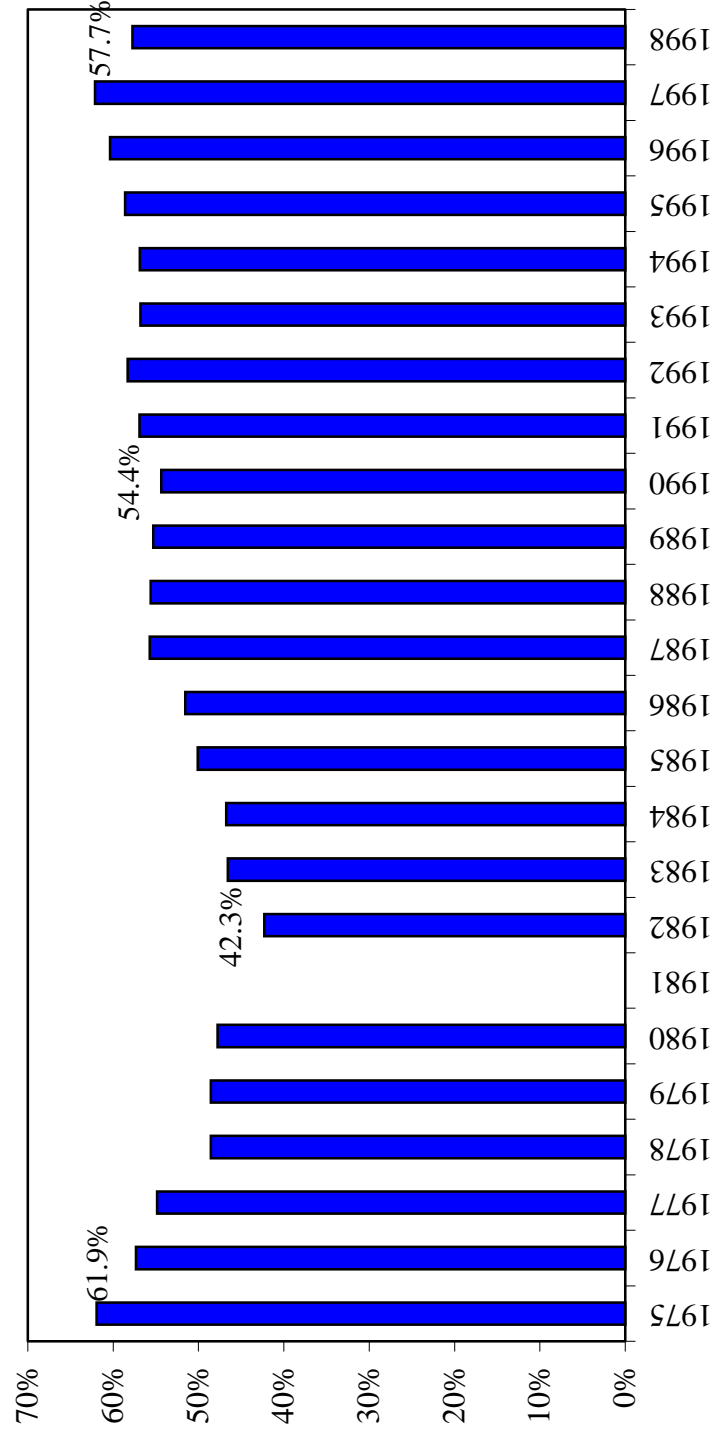
CUADRO 11
PORCENTAJE DE DISTRIBUCION DE AFILIADOS EN LAS AFP: 1981-1999

Año	Número de AFPs	Número de Afiliados (Miles)	Porcentaje de Afiliados en las Principales:		
			3 AFPs	4 AFPs	5 AFPs
1981	12	1,400.0	67.0%	76.10%	81.8%
1982	12	1,440.0	60.2%	68.90%	77.2%
1983	12	1,624.0	58.6%	67.50%	75.9%
1984	12	1,930.0	59.3%	67.50%	74.8%
1985	11	2,283.8	62.3%	74.10%	82.7%
1986	12	2,591.5	61.6%	74.10%	83.4%
1987	12	2,890.7	63.2%	74.70%	83.9%
1988	13	3,183.7	64.4%	74.80%	83.7%
1989	13	3,470.9	65.4%	75.10%	83.5%
1990	14	3,739.5	66.2%	75.20%	83.2%
1991	13	4,109.2	67.5%	75.60%	83.6%
1992	19	4,434.8	67.9%	75.40%	82.8%
1993	21	4,708.8	68.0%	75.10%	81.5%
1994	21	5,014.4	67.4%	74.30%	80.6%
1995	16	5,320.9	68.9%	74.90%	80.7%
1996	13	5,571.5	68.6%	75.14%	81.3%
1997	13	5,780.4	67.2%	77.36%	83.9%
1998	10	5,966.1	74.3%	82.25%	89.1%
1999 (*)	8	5,989.7	78.0%	86.08%	92.9%

Fuente: SAFP

(*) Información a Abril de 1999

Cobertura Previsional en Chile: 1975-1998 (Cotizantes como % de la F. De Trabajo)



Cobertura Efectiva Regional Sistema AFP: 1998 (*)

