

La motivación para crear el mecanismo de capitalización individual fue política y no técnica

## **El sistema de AFP: un debate impostergable**

Ricardo Hormazábal Sánchez LN 17 de diciembre de 2006

*La muerte de quien asumió a sangre y fuego el poder en 1973 ha generado un debate que puede ser una contribución para seguir avanzando en la tarea de desatar lo que se preocupara de dejar bien atado. El sistema de AFP es una de las obras impuestas en el período dictatorial que ha logrado sobrevivir y convertir a antiguos críticos en decididos defensores.*



La Presidenta Bachelet ha señalado acertadamente que el debate sobre la seguridad social es “en esencia, una discusión política. Con alto contenido técnico, sin duda, porque habrá mejores respuestas que otras, pero esencialmente política”.

José Piñera, creador del sistema de AFP, al igual que la Presidenta Bachelet, pensó en 1981 que este era un tema político y mencionó a los adversarios de su propuesta que incluían a gente de derecha, como Jorge Alessandri Rodríguez y a todos los opositores de entonces, tema que hemos recordado en otros artículos publicados por La Nación.

Muchas veces se dijo que el denominado antiguo sistema de pensiones era injusto para la mayoría, generador de déficit fiscal y productor de malas pensiones. En diversas intervenciones, el ministro del Trabajo, José Piñera, señaló que gobiernos de diverso signo no habían podido conseguir reformar la previsión del país, terminar con las 32 cajas, eliminar las tremendas diferencias existentes para jubilar y el déficit fiscal existente. Una de las primeras acciones de Piñera como ministro de Pinochet fue dictar el Decreto Ley 2448, del 9 de febrero de 1979. Este cuerpo legal estableció edades mínimas para jubilar: mujeres a los 60 años, hombres a los 65 años; eliminó las perseguidoras, que eran jubilaciones para altos ingresos que se reajustaban igual que sueldos de los activos y que alcanzaban a 120 mil privilegiados.

¿Era necesario el sistema de AFP para superar esos defectos? José Piñera en su libro “El cascabel del gato” responde: “Para mucha gente, el DL 2448 de febrero del 79 recogió todo lo que una reforma previsional podía contener en materia de metas y soluciones”. Cristalizaba de la mejor manera las aspiraciones reformistas de Jorge Prat, Jorge Alessandri o Eduardo Frei M: Principios de equidad; requisitos comunes para jubilar y mecanismos de validez general para el reajuste de ellas, por ley cuando el IPC llegaba al 15%. Sólo faltaba racionalizar un poco administración de

las cajas. Para un amplio sector de opinión, dentro y fuera del Gobierno de Pinochet, la reforma debía llegar hasta ahí”.

José Pablo Arellano, actual Presidente de Codelco y destacado especialista opositor a la dictadura, señalaba en un estudio que la solución de las deficiencias del antiguo sistema, “no requiere la introducción de un régimen de pensiones privado de capitalización individual”.

Entonces, ¿porqué imponer el modelo de AFP? José Piñera en el libro citado, nos responde con claridad: “Un Gobierno militar podía dictar el DL 2448. ¿Podría un gobierno democrático mantener estas normas bajo presión de los grupos de interés que necesariamente surgen alrededor de un sistema en que los beneficios no tienen equivalencia con los aportes?” Las razones reales, entonces, son políticas: Las AFP se crearon por temor a la democracia, para favorecer a los grupos económicos y políticos que eran la mayor preocupación de Pinochet. Como lo reconoce Piñera, Jorge Alessandri y Mercedes Ezquerro, destacadas personalidades de derecha, no concordaban con su propuesta. Ellos eran para Piñera, partidarios de la libre empresa pero no eran liberales. No creían en un sistema de previsión que no tuviera también una finalidad redistributiva de los ingresos.

En su libro ya citado, señala que estos pilares son: principio de capitalización individual; solidaridad en la base y administración por empresas privadas.

Veamos algunos resultados. En recuadro aparte, presentamos el aspecto más importante: el monto de las pensiones. Sin embargo, también hay otros factores relevantes a evaluar.

**COBERTURA:** Se criticaba al antiguo sistema porque no cubría a los independientes, entre otros. Pero la cobertura llegaba al 71% del total ocupado, sin considerar FFAA y Carabineros. En el nuevo sistema hay cifras disímiles, Julio Bustamante la estimaba en 49,06% en junio del 2003. La Comisión Marcel señaló que alcanzaba al 60%.

**DENSIDAD:** Es el tiempo cotizado y periodo de afiliación, es decir, se refiere a las lagunas previsionales o periodos sin aporte En la publicación “Observatorio Laboral N° 9”, de mayo del 2003 del Ministerio del Trabajo se menciona: El promedio de los afiliados cotiza 4,96 meses por año, 5,25 en el caso de los hombres y 4,54 meses en el caso de las mujeres”.

**DÉFICIT FISCAL:** En 1981, este déficit alcanzaba al 1,7% del PIB y el 2004, llegaba al 4,1% del PIB. Entre 1981 y 2004, la carga fiscal previsional promedio alcanzó al 5,7% del PIB, lo que equivale al 33% de la carga tributaria (Marcel- Arenas 1992 y Arenas 2005). José Piñera escribió que “si no se podía poner atajo pronto” al caos imperante, el déficit iba a llegar el año 2000 a una cifra del orden de los 4 mil millones de dólares, lo que era absolutamente imposible de financiar” (obra citada, página 58.) De acuerdo a las cifras de los expertos de la Dirección de Presupuesto ya citados, el déficit del 2004, con reforma, era superior a esos US \$ 4 mil millones.

## **COMPETENCIA**

El afán de lucro, la competencia, la buena administración, las buenas inversiones, permitirían obtener pensiones a lo menos de un 70% del ingreso imponible. En 1981 se crean 12 AFP, manejadas todas por los distintos grupos económicos, que se dan el lujo de implementar AFP dirigidas a distintos segmentos de ingresos de los trabajadores. Iconos de la TV como Don Francisco y Julio Martínez, se unieron a dirigentes sindicales pinochetistas y humoristas para convencer a los trabajadores que debían ingresar al sistema nuevo. La aparente libertad no era tal, porque en esos años los empleadores decidían a qué AFP afiliarse a sus trabajadores, según las

presiones de los Bancos de los que eran deudores o de las grandes empresas a las cuales le vendían sus productos o servicios.

Los que no se cambiaron, “los quedados”, eran obligados a pagar más, debían esperar a cumplir los requisitos de edad establecidos en el DL 2448 y se les señalaba que obtendrían pensiones inferiores. Como hemos visto en las cifras entregadas antes, “los quedados” obtienen pensiones que duplican o triplican las que proporciona el sistema de AFP. Entre tanto, 140.000 trabajadores se ven afectados por lo que se llama con propiedad “Daño Previsional”

La Comisión Marcel (Resumen Ejecutivo, página 5) sostuvo que el sistema no había experimentado nunca quiebras ni fraudes ni sufrido otros problemas. Esa conclusión es equivocada. “En 1983 los Fondos cayeron entre 5% y 7% de su valor por efecto de las quiebras en el sistema financiero de ese año. Técnicamente algunas AFP quebraron “Piñera, páginas 130,131. La Comisión no quiso recordar el abuso del cobro de la Cotización Adicional para el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia que motivó la unidad de todos los trabajadores pinochetistas, comunistas, DC, socialistas, radicales e independientes que con la gran colaboración de la Asociación de Abogados Laboralistas y otros profesionales, actuamos ante los tribunales y en las calles para denunciar que nos cobraban el 3, 5% mensual de nuestras remuneraciones para un seguro que valía el 1% o menos. Cuando la movilización fue inmensa, Pinochet hizo aprobar un DL que convertía en legal la apropiación indebida de las AFP

El autor de este artículo es uno de los creadores, el año 1988, de una AFP sindical de los trabajadores bancarios privados. Paradojalmente, con la llegada de la Democracia, la agresiva campaña de las tradicionales AFP y las debilidades orgánicas y personales de los dirigentes la obligaron a fusionarse con la de los profesores, los que posteriormente también se desprendieron de ese instrumento. Por ello, en 1994 había 21 AFP y hoy solo quedan 6. Pero después del Informe Marcel, los grupos económicos le perdieron el miedo al Gobierno y ya hay tiendas comerciales y otros empresarios formando nuevas AFP que son un tan lucrativo negocio, como se verá más adelante.

### **COSTO DE ADMINISTRACIÓN**

Un destacado especialista, Jaime Ruiz Tagle, colega del INAP e integrante de la Comisión Marcel ha escrito que el costo de administración del antiguo sistema alcanzaba al 13%. (Análisis Laboral 09-1999 FES). Las cifras oficiales de las AFP nos indican que sus gastos operacionales se desglosan así:

- 54,1% Seguro Invalidez y fallecimiento
- 14,4% Remuneraciones trabajadores
- 13,6% gastos administrativos
- 10,7% remuneraciones vendedores
- 7,2% diversos gastos operacionales

Las cifras muestran claramente que más que duplican el gasto del antiguo sistema. La AFP más económica se queda con casi el 23% de los ahorros previsionales de un trabajador, llegando a cerca del 30% en la más cara. Asimismo, es mucho más costosa para los trabajadores que ganan menos, casi un 8% más caro. Los dueños de las AFP enfatizan que el tema esencial es la rentabilidad, no el costo. No es cierto, si el costo es muy alto, como lo es, ya que afecta la rentabilidad porque hay

menos recursos invertidos. Además, porque las diferencias de rentabilidad entre ellas son mínimas y no permanentes.

### **UTILIDADES DE LAS AFP**

Los datos de la SAFP muestran que el 90,5% de las utilidades proviene de las comisiones variables y fija y el 7,5% de la utilidad del encaje.

### **RENTABILIDAD PROMEDIO SISTEMA AFP PARA ADMINISTRADORAS**

1997: 17,48%

1998: 20,46%

1999: 20,41%

2000: 50,11%

2001: 33,77%

2002: 20,41%

2003: 25,57%

2004: 24,80%

2005: 22,22%

Todos los años analizados, las utilidades de las AFP más que duplican las rentabilidades para los afiliados, como se verá a continuación. Son un gran negocio para los dueños y una pésima respuesta para los afiliados.

### **RENTABILIDAD PARA LOS AFILIADOS**

Las AFP proclaman que esta alcanza a más del 10% promedio en 25 años. La Comisión Marcel, integrada, como hemos dicho, por expertos muy distinguidos y casi todos partidarios acérrimos del sistema de AFP, señala que solo se encuentra entre el 4,5 y 6 %. Esto se llama... publicidad engañosa.

### **¿QUÉ EVALUACIÓN PUEDE HACERSE DE ESTOS 25 AÑOS?**

Después de un cuarto de siglo de funcionamiento, es válida la pregunta: ¿cumple el sistema de afp de Chile con las obligaciones internacionales, con las normas de la constitución, con las expectativas ciudadanas? La Comisión Marcel (RE, página 7), luego de analizar la situación en Chile señala “Esta realidad contrasta con las exigencias hacia el sistema previsional que surgen de los convenios internacionales, de la Constitución y de las opiniones ciudadanas”. Ese mismo informe concluye que con el sistema de AFP

1. “La mitad de los adultos mayores podrá contar con una pensión superior a la pensión mínima
2. Menos de un 5% podrá acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado
3. “El resto deberá conformarse con una pensión inferior a la mínima, una pensión asistencial, una pensión de Sobrevivencia o No tendrá pensión. ¿Qué porcentaje es el resto? 45 % de los afiliados, como mínimo.

Esto significa un millón de personas con pensiones inferiores a la mínima en 2025.

La misma Comisión individualiza las personas en riesgo mayor:

1. trabajadores de bajos ingresos
2. trabajadores por cuenta propia y
3. una importante proporción de las mujeres.

Las AFP tienen razón cuando afirman que otro problema que no es generado por ellas es el de la densidad de cotización, que como hemos visto, alcanza a casi 5 meses por año. Ellas fueron concebidas para una situación de trabajadores que entraban a trabajar a los 18 ó 25 años, que cotizaban ininterrumpidamente más de 40 años de su vida, con ingresos decentes y sin cargas familiares. Esa era una ficción en 1981 y lo es más aún en el 2006. Por ello el sistema de AFP debe ser cambiado para hacerse cargo de la verdadera realidad, no de los supuestos.

Los nuevos sistemas cuentan con mecanismos de recolección de cotizaciones centralizados para ahorrar costos, que son más de 10 veces más económicos que los descentralizados como el nuestro. En casi todos ellos, con 3 ó 4 excepciones menores, los empleadores aportan para la previsión. Eso es lo moderno, lo eficiente. Nuestro sistema de AFP ha dado frutos extraordinarios para lo que José Piñera y sus aliados querían realmente: concentrar poder. Nunca la sociedad chilena había permitido tanta concentración económica con sus efectos en la libertad de expresión, en la actividad política y económica. Ese poder se usó, se usa y se seguirá usando para limitar el avance democrático, como José Piñera y su mentor Augusto Pinochet querían

Los chilenos estamos a las puertas de una gran discusión sobre este tema. No olvidemos lo que dijo la Presidenta Bachelet: Un Estado de Derecho que no se preocupa de lo social, termina siendo un Estado de derecha. LN

## **MONTO DE LAS PENSIONES**

“Los Trabajadores obtendrán una pensión equivalente al 70% del ingreso imponible”, prometía Piñera respecto del nuevo sistema. El creador de las AFP consideraba razonable ese monto, “siempre que exista un buen sistema de seguro de salud”, cosa que tampoco es efectiva para la mayoría de los chilenos. Pero analicemos las pensiones que entrega el sistema de AFP después de 25 años, contando con la ayuda del Estado a través de los Bonos de Reconocimiento, que tienen una rentabilidad anual asegurada de 4%. Los datos oficiales de la Superintendencia de AFP (SAFP) señalan lo siguiente:

## Las pensiones de las AFP

	Pagadas por AFP	Promedio pagado \$	% IIP*
Total pensiones	595.292	147.605	40%
Pensiones con rentas vitalicias	347.007	174.009	47%
Pensiones con retiro programado	225.233	97.731	27%
Renta vitalicia inmediata con retiro programado.	30	722.623	198%
Vejez anticipada	231.259	192.062	52,7%

\*Porcentaje del Ingreso Imponible Promedio.

### PENSIONES DEL SISTEMA ANTIGUO AL AÑO 2004.

En un artículo de Manuel Riesco publicado en El Mostrador del 26.11.2005 se dan las siguientes cifras:

1. 50% de las pensiones NO asistenciales del INP están entre los \$ 77.000 y los 120.000
2. Pensiones de los empleados públicos, promedio \$ 359.332
3. Pensionados de Capredena y Depreca, promedio \$ 411.823

Claramente se nota el desnivel en contra de los trabajadores afiliados al sistema AFP.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enríquez", CEME: <http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: [archivochileceme@yahoo.com](mailto:archivochileceme@yahoo.com)

**NOTA:** El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo.

© CEME web productions 2003 -2007