

## **Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual**

### **DOCUMENTO PRESENTADO POR EL DR. JUAN SEBASTIAN GUMUCIO EN EL ENCUENTRO NACIONAL DE LOS TRABAJADORES POR LA SEGURIDAD SOCIAL - MONTEVIDEO - URUGUAY - 6 y 7 DE DICIEMBRE DE 2002**

#### **I.- Importancia de la experiencia chilena en pensiones<sup>1</sup>.**

Una de las más importantes reformas previsionales en América Latina es la privatización del sistema de pensiones operado en Chile en 1980, pionero en sustituir completamente el antiguo sistema civil colectivo público de reparto por un esquema de capitalización plena individual administrado por privados.

Ha sido tal la influencia de esta experiencia que en mayor o menor grado ha sido repetida en Perú ( 1992-93; Argentina (1993-94) , Colombia 1993-94) Uruguay ( 1995-96) Bolivia ( 1996-97), México ( 1996-97) y El Salvador ( 1996-97 ). Incluso en el mundo de los países desarrollados, la experiencia chilena se señala como una alternativa por quienes en esta fase de revisión y crítica a los esquemas del Estado de Bienestar quieren desmontarlo.

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 modelo bastante puro que permite analizar los efectos económicos de la transición previsional desde un sistema de reparto a un esquema de capitalización individual plena , así como los efectos que se están vislumbrando luego de veinte años de operación en la esfera propia de la seguridad social.

En el estudio de la reforma en pensiones de 1981 privilegiaremos, obviamente, los enfoques de seguridad social, sin perjuicio de incorporar análisis del ámbito económico, para lo cual aprovecharemos, fundamentalmente, el trabajo efectuado en conjunto con Alberto Arenas de Mesa en el año 2000 publicado por la Unidad de Estudios Prospectivos del Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile denominado: “ El sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile: un análisis institucional”.

En el aspecto económico, es interesante evaluar luego de mas de veinte años de operación del régimen de capitalización individual el grado en que se ha cumplido uno de los objetivos centrales de la reforma privatizadora, cual era el de desgravar al Estado de la carga creciente que se imputaba al sistema de reparto. Se buscó con la reforma resolver o

---

<sup>1</sup> Esta sección y la mayor parte de las siguientes utiliza en gran medida el trabajo de Alberto Arenas de Mesa y del autor denominado “El sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile: un análisis institucional “, Ministerio de Planificación y Cooperación, Mayo de 2000. El análisis económico es mérito de Arenas de Mesa, si bien sus reflexiones han sido intervenidas por el autor en términos que lo obligan a asumir la plena responsabilidad por estos contenidos.

## **Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual**

prevenir presiones o déficit fiscales producidos por los antiguos sistemas públicos de pensiones.

La introducción de la capitalización en sustitución del reparto en situaciones de amplia cobertura como la chilena implica por definición una doble carga para las generaciones que sufren la transición: de una u otra forma deben continuar financiando hasta su extinción las cargas del sistema de reparto, al mismo tiempo que deben ahorrar para su propio retiro. Se suma a lo anterior, el peso del proceso de “asistencialización” del sistema chileno ocurrido desde mediados de los '70 en algunos programas como prestaciones familiares que gravan directamente al Fisco, así como la mantención del sistema público previsional de las Fuerzas Armadas y Carabineros que no fue incluido en la reforma previsional de 1980-81.

A los factores anteriores, absolutamente previsibles, comienza a darse a conocer el fantasma de un fenómeno de insuficiencia tanto en el grado de cobertura como en el nivel de las prestaciones que augura para el Estado cargas crecientes tanto por la vía del gasto que implicará el pago de pensiones mínimas a los contribuyentes con ahorros precarios, cuanto el pago de pensiones asistenciales para los desamparados no contribuyentes y aquellos que, habiendo contribuido, no tendrán derecho siquiera a pensión mínima.

En este contexto, el déficit previsional chileno ha representado para el Estado grandes asignaciones de recursos, alcanzando un gasto público anual promedio de 5,7% del PIB entre 1981 y 1998. 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.

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

#### **II.1. Etapas formativas.**

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.

La primera etapa se inicia a mediados de la década del 20 del siglo pasado. Chile se suma en 1925 a la idea de la Constitución de Weimer de constitucionalizar los derechos sociales. El derecho a la seguridad social incipientemente esbozado en 1925, se refuerza notablemente en el año 1970 al incorporarse consagrados a plenitud la seguridad social y la salud como parte de los derechos básicos de la población de cuya satisfacción

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

debe preocuparse preferentemente el Estado<sup>2</sup>. Este primer periodo, 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; 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 de este siglo, 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, subrégimenes preferentes para algunos sectores. Al término de los años sesenta, el sistema chileno contaba así con 35 cajas de previsión y 150 régimenes previsionales distintos. La normativa aplicable estaba dispersa en más de 600 cuerpos legales. Como se ha dicho, los seguros sociales profesionales universalizan el sistema al punto que llega a comprender – a lo menos en el plano del deber ser fijado por la ley – a la totalidad de los trabajadores

---

<sup>2</sup> 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 visiblemente en la materia al reducir al mínimo el marco protector, habilitando mas bien como nuevo valor la gestión privada en estas materias.

## **Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual**

dependientes, superando así las tradicionales dificultades de la seguridad social para incorporar a trabajadores rurales y domésticos. El principal desafío pendiente en esta materia era la integración de los trabajadores por cuenta propia. Sólo aproximadamente un 10 % de ese sector estaba integrado al sistema por diversas vías. La ley 17.592 dictada en el Gobierno de Salvador Allende que creó un seguro social para comerciantes, transportistas y otros trabajadores por cuenta propia daba una potencial solución a este problema. Esa iniciativa abortó con el advenimiento del Gobierno Militar.

La proliferación de regímenes y sub-regímenes no hizo perder el peso inmensamente mayoritario de los regímenes básicos de obreros, empleados particulares, empleados públicos y FF.AA. y Carabineros. A 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..

Marcando lo que hemos denominado segunda etapa, los gobiernos de Jorge Alessandri (1958-64), Eduardo Frei Montalva (1964-70) y de 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. El éxito obtenido sólo fue parcial. 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 drástico cambio que modifica el sistema de seguridad social chileno incorporando elementos privatizadores del todo contrapuestos con los que habían definido al sistema hasta entonces. Simultáneamente se reforman los programas de salud, creándose instituciones privadas de salud que aglutinan a los trabajadores de mejores ingresos y que compiten con un sector público afectado por múltiples restricciones.

### **II. 2. Principales Características del Antiguo Sistema de pensiones.**

Los regímenes de pensiones del sistema antiguo o tradicional presentaban, en su

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

forma original<sup>3</sup>, 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 propia<sup>4</sup>.
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 mas o menos universal<sup>5</sup>.
5. En lo financiero se observaba una situación desigual. Las experiencias de capitalización de una primera etapa comienzan a sustituirse por formas mas 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 para otros fines e inversiones

---

<sup>3</sup> 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 de 1979, 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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, pensiones asistenciales, etc.

## **Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual**

inadecuadas explican el fracaso de los intentos iniciales de capitalización<sup>6</sup>La entidad más importante –el Servicio de Seguro Social– registraba déficit 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 periodos 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. Las diferencias existentes entre los distintos regímenes de pensiones ofrecían un cuadro de aparente regresividad, por cuanto marcaban profundas diferencias en múltiples aspectos. Globalmente se ha estudiado que el sistema de Seguridad Social era progresivo y no regresivo, por cuanto los sectores más pobres integrados al sistema lograban beneficios superiores a sus aportes<sup>7</sup>.

### **III.- La Reforma al Sistema de Pensiones de 1980-81**

#### **III.1. Fundamentos explícitos de la reforma.**

Como se presenta más arriba, Chile fue uno de los países pioneros en establecer un sistema de seguro social en América Latina en la década de los años 20's. A comienzos de los 70's, 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 que se necesitaban implementar en el sistema.

Al término de la década de 1970 el sistema de pensiones sufría importantes desequilibrios financieros, y el gobierno militar comenzó a preparar el camino para una profunda reforma estructural del sistema de pensiones. En 1979 se suprimieron las desigualdades más importantes del sistema público de reparto y, además se homologaron y elevaron las edades de retiro e incrementaron las tasas de contribuciones<sup>8[19]</sup>. Estos

---

<sup>6</sup> Los préstamos hipotecarios recién incorporan el elemento de corrección inflacionaria a partir del año 1960 (DFL N°2 y 39). Los créditos otorgados con antelación – en periodos de intensa inflación – fueron , entonces, fuertemente subsidiados y de baja, cuando no nula, recuperabilidad.

<sup>7</sup> Foxley, Aninat y Arellano 1980.

<sup>8</sup> 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, con lo que hablar de nivelación de desigualdades es mas bien relativo. Por otra parte, no obstante la supresión de las pensiones por años de servicio que habían estado en la mira de los cálculos actuariales que determinaron el nivel de cotizaciones, dicho nivel se mantuvo generando una espectacular ventaja para el sistema , al tiempo que ese fue un motivo principal que explica el traslado de los afiliados desde un sistema antiguo de alto costo y reducidos

## **Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual**

fueron los primeros pasos en el camino hacia una reforma estructural del sistema de pensiones.

Entre los fundamentos explícitos invocados por los reformistas <sup>9</sup> se encontraban los siguientes :

- 1) El sistema tradicional de reparto estaba en quiebra, esto es, sus activos eran del todo insuficientes para responder al pago de las pensiones otorgadas o que se concedieran en el futuro.
- 2) El Fisco chileno estaba cada vez más comprometido con el financiamiento del sistema.
- 3) La administración pública del sistema era ineficiente y de alto costo.
- 4) Los cuadros de prestaciones eran regresivos e injustos; se favorecía en mayor medida a las personas de mayor nivel de ingreso en desmedro de los más pobres.

Veremos a lo largo de este trabajo como en los aspectos negativos que querían solucionarse con el nuevo sistema no se ha obtenido real éxito.

### **III.2. Fundamentos de la reforma no explicitados y exógenos a la seguridad social.**

El nuevo sistema se vislumbra como funcional al drástico cambio de estrategia económica que opera en Chile bajo la Dictadura Militar. Se proclama la apertura de la economía, la inserción plena del país a una economía globalizada.

Para enfrentar estos cambios se estima que es necesario generar condiciones de competitividad adecuadas y entre los factores posibles a echar mano está el costo de la mano de obra.

Así, junto con una compresión de los salarios la reforma busca y obtiene una reducción importante del costo de la seguridad social.

Al respecto una sola cifra: el costo impositivo – imposiciones patronales y personales – fluctuaba antes de la reforma en porcentajes que superaban el 50 % de la planilla. Hoy se elevan escasamente sobre el 20 %. En pensiones, la rebaja de cotizaciones fue de más de un 50 %.

El otro aspecto exógeno a la seguridad social era el apetito hoy muy bien satisfecho del sector privado de gestionar directamente los cuantiosos recursos de la seguridad social hasta entonces bajo control directo del Estado.

---

beneficios a otro – como el de AFP – de más bajo nivel impositivo y prestaciones que se propiciaban como muy superiores.

<sup>9</sup> Todo el proceso de reforma se dio en plena dictadura militar. El único debate se dio al interior del gobierno autoritario. Los sectores con posturas más próximas al intervencionismo de estado en materia social fueron derrotados totalmente desde mediados de 1996 por un grupo neoliberal ortodoxo que tomó pleno control a partir de entonces.

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

### III.3 .Características generales del nuevo sistema.

En 1980 se sustituyó completamente, en su parte 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 Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Estas, a su vez, cobran comisiones para cubrir los costos administrativos y contratar un seguro para cubrir las contingencias de invalidez o muerte del afiliado activo.

Las pensiones son financiadas por el fondo acumulado en las cuentas individuales<sup>10</sup> 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, representaba hasta el año 1999 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 1998) .

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<sup>11</sup>. 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. 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<sup>12</sup> y que con sus fondos no puedan cubrir dicho monto

---

<sup>10</sup> Las pensiones de invalidez y de sobrevivencia obtenidas o causadas por trabajadores activos cubiertos por el seguro de invalidez y sobrevivencia, si bien se financian también con los ahorros, están afectas a un sistema proporcional en función del nivel de los ingresos cotizados en el último decenio anterior al siniestro. Si los ahorros son insuficientes opera un aporte adicional que efectúa la AFP con cargo al seguro que permite financiar la tasa de reemplazo predeterminedada.

<sup>11</sup> En estos años de bajas tasas de inflación , el sistema de reparto está otorgando pensiones que implican altísimas tasas de sustitución de ingresos .

<sup>12</sup> En caso de invalidez y sobrevivencia la ley exige un total de 10 años de cotizaciones , o de dos años de cotizaciones dentro del quinquenio anterior al siniestro , o tener la calidad de cotizante si la invalidez o la muerte deriva de accidente o tener la calidad de pensionado al fallecer.

## **Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual**

mínimo. A diferencia de las demás pensiones, las pensiones mínimas garantizadas por el Estado no son expresadas en UF, sin embargo, éstas son regularmente reajustadas por el gobierno.

Entre 1981 y Agosto de 2002 los fondos de pensiones acumularon recursos equivalentes a US\$ 34 billones o aproximadamente 40% del PIB<sup>13</sup>. La tasa real de rentabilidad anual de las cuotas de los fondos de pensiones ha promediado 10.48 % entre julio de 1981 y Agosto de 2002. Entre Septiembre de 1990 y Agosto de 2002, dicho promedio fue sólo de 8.81 % , en tanto que entre Septiembre de 1996 y Agosto de 2002 , el promedio se ha reducido al 5.36 % anual . En 1995 y 1998, sin embargo, ésta presentó retornos de -2,5% y -1,1% respectivamente. Se ha proyectado que si los rendimientos presentados en 1981-1998 se repiten en el futuro, los fondos de pensiones alcanzarán el 100% del PIB en el año 2030.

La rentabilidad real para el afiliado depende de su nivel de ingresos y es en todas las situaciones menor a las tasas de rentabilidad real de las cuotas recién señaladas<sup>14</sup> . Así los que perciben el ingreso mínimo han tenido una rentabilidad real anual promedio de 7.03 % para el periodo 1981-2002, la que se reduce a 6.66% para el periodo 1990-2002 y a sólo 4.28% para el periodo 1996-2002. En el otro extremo, quienes perciben rentas imponibles máximas han tenido rendimientos de 7.28 % , 6.78 % y 4.44% en los periodos antes indicados.

### **IV.- La carga fiscal del nuevo sistema : los problemas de la transición de reparto a capitalización. Principales Resultados del Sistema de AFP: 1981-1999.**

Una de las finalidades principales de la reforma de 1980 era la de liberar al Estado de la pesada y creciente carga que se atribuía al sistema de pensiones de reparto. Desde luego, la exclusión de fuerzas armadas y policiales del ámbito de la reforma implicaba una gruesa contradicción con el señalado objetivo, como quiera que ya desde la época de la reforma el déficit de la previsión castrense era el que tenía los caracteres de mayor gravedad, por los mejores niveles de pensiones de ese sector y el carácter de prematuras de las mismas.

No había que ser demasiado perspicaz para saber que el tránsito desde el reparto a la capitalización iba a significar una pesada carga sobre todo para las generaciones de transición. La asfixia económica que iba a experimentar el antiguo sistema para pagar las pensiones otorgadas o por otorgar hasta su extinción y para financiar las cuotas ( bonos de reconocimiento) representativas de las cotizaciones efectuadas en él por quienes se traspasarían al nuevo sistema iba a tener que ser suplida por el Estado. Este impacto lo tendría que soportar el Estado endeudándose interna o externamente, imponiendo nuevos tributos o ahorrando mediante el otorgamiento de menos servicios públicos. Cualquiera que fuese la combinación de fuentes de financiación, lo cierto de manera mas o menos brutal era predecible que la reforma para las primeras generaciones iban a representar un doble sacrificio. De una parte, deberían continuar cumpliendo con su deber hacia las

---

<sup>13</sup> A junio de 2002 el valor de los fondos de pensiones ascendía a US \$ 34.470.000.000.

<sup>14</sup> Ello por la incidencia de las comisiones fijas mensuales que son claramente regresivas.

## **Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual**

generaciones maduras o en maduración bajo el régimen de reparto ; de otra parte, deberían gestar su propio ahorro para pensión en el nuevo sistema.

El pago de pensiones del régimen de reparto y de bonos de reconocimiento eran dos elementos transitorios que deberían siempre haberse intuido como especialmente gravosos en el corto y mediano plazo. Del mismo modo, la previsión castrense era y es un problema no resuelto de características deficitarias cada vez mas graves.

Todo lo anterior, por mas que se silenciara, era previsible. Lo novedoso es compulsar estos elementos con la atribución que se hace en orden a que el nuevo sistema es gestor de un ahorro neto nacional.

Pero incluso mas interesante que lo anterior es analizar algunos elementos, como son el gasto en pensiones mínimas y asistenciales que afligirán seriamente al Estado en el mediano y largo plazo y que dan cuenta no ya de factores transitorios , sino que de un grave fenómeno que se pronostica: el fracaso de la capitalización individual en materia de cobertura y suficiencia de las prestaciones de capitalización individual.

Para tratar estos temas , nos hemos aprovechado una vez mas de los análisis que ha efectuado Alberto Arenas de Mesa sobre tan importantes tópicos.

Después de casi dos décadas de implementada la reforma al sistema de pensiones en Chile puede afirmarse que la reforma estructural no eliminó la participación del Estado en el sistema de pensiones. En este contexto, 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 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 de pensiones (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 privado de pensiones;
- c. Pensiones Asistenciales: el pago de pensiones no previsionales (asistenciales) a los inválidos, ancianos (mayores de 65 años) indigentes y a los indigentes y/o carentes de previsión;
- d. Pensiones Mínimas: la garantía estatal de las pensiones mínimas del sistema privado de pensiones; y
- e. Déficit Previsional Militar: el financiamiento de la operación del antiguo sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

## **Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual**

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; Pini 1999).

Las Pensiones Asistenciales y el Déficit Previsional Militar son compromisos fiscales con el antiguo sistema de pensiones, por su parte las Pensiones Mínimas son compromisos del Estado con el nuevo sistema de AFPs. Tanto las Pensiones Asistenciales, el Déficit Previsional Militar y la Garantía Estatal de Pensiones Mínimas del sistema de AFPs 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 creció 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 este déficit alcanzó un 4,3% del PIB en 1998 (ver cuadro 1, columna 1).

### ***b. Bonos de Reconocimiento***

Los Bonos de Reconocimiento (BR) consisten en el pago por el Estado a los trabajadores que registraban cotizaciones en el sistema de reparto y que se trasladaron al nuevo sistema de una determinada suma al momento del pensionamiento que pretende representar el valor de dichas cotizaciones anteriores a la incorporación al sistema de ahorro individual.

La modalidad de pago de los bonos de reconocimiento implica para el Estado una carga adicional, ya que al presentar los afiliados distintas esperanzas de vida existe un importante traspaso de recursos desde el Estado hacia las AFPs 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. (ver cuadro 1, columna 2).

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

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 beneficios son pensiones asistenciales (PASIS). Estas últimas, desde su creación en 1975<sup>15</sup>, 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 desde 1975-1999; sin embargo, la demanda potencial aún no es cubierta completamente, siendo 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 <sup>16</sup>(Arenas de Mesa 1999a).

El gasto público en PASIS se incrementó e 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 Estado<sup>17</sup>. La pensión mínima es la misma en el antiguo y nuevo sistema, y el gobierno, sobre la base de la inflación pasada, periódicamente ajusta el valor de este beneficio.

---

<sup>15</sup> En realidad fueron creadas durante el Gobierno de Salvador Allende mediante un decreto supremo fundado en una norma legal que destinaba parte de los premios mayores de la lotería al financiamiento de pensiones de este tipo. Este endeble inicio que, sin embargo, permitió el otorgamiento inmediato de múltiples pensiones, fue consolidado por un decreto ley en 1975.

<sup>16</sup> Arenas de Mesa, 1999 a : Proyecciones del déficit previsional chileno: Gasto público en pensiones asistenciales 1999-2010 . XI Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Brasilia, Enero 26-28.

<sup>17</sup> El mínimo de años cotizados puede bajarse a 17 años adjuntando períodos como beneficiario del Subsidio de Cesantía

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

La garantía estatal en pensión mínima se hace efectiva una vez que el fondo de pensiones se agota; así este compromiso fiscal se demora en hacerse efectivo un par de años después que los afiliados califican para tal beneficio. El cuadro 1, columna 4 muestra que el gasto en pensiones mínimas ha aumentado sostenidamente y conforme el sistema privado madure, éste seguirá creciendo debido al aumento en el número de pensionados. Este gasto ha promediado anualmente un 0,01% del PIB entre 1981-1998. En 1998 la garantía estatal representó US\$ 25 millones y, 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 al Fisco de gran envergadura.

### *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. El cuadro 1 muestra que el desequilibrio fiscal generado por 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 cual 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 invalidar todo esfuerzo comparativo (Arenas de Mesa 1999b)<sup>18</sup>.

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<sup>19</sup>; Arrau 1991; Kotlikoff 1996).

---

<sup>18</sup> Arenas de Mesa 1999 b: "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.

<sup>19</sup> Arellano, José Pablo : "Políticas sociales y desarrollo", Chile 1924-1984. Santiago, Cieplan 1985. Kotlikoff, Laurence. 1996. "Simulating the Privatization of Social Security in General Equilibrium." *NBER Working Paper*, No. 5776 (September). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Arrau, Patricio. 1991. "La reforma previsional chilena y su financiamiento durante la transición" Santiago, CIEPLAN, *Colección Estudios*, Vol. 32, (Junio): 5-44.

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

Al comparar el ahorro proveniente de los fondos de pensiones y el déficit asociado a la reforma del sistema de pensiones podemos estimar, en un análisis de equilibrio parcial (ejercicio contable) el efecto neto sobre el ahorro de la introducción de un sistema privado de pensiones. 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. El desahorro neto aumentó de 2,9% a 5,7% del PIB entre 1981 y 1984, sin embargo, este disminuyó continuamente hasta 0,9% del PIB en 1996 y seguramente 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 anualmente un 4,6% del PIB en la década de los 90's. Esto último ha sido señalado como un logro sobresaliente de la economía chilena; sin embargo, si a esto se agrega el financiamiento público del déficit previsional (ver cuadro 2, columna 4) el esfuerzo del gobierno resulta aún mayor que las cifras de ahorro público. 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's han absorbido no sólo el efecto de una grave crisis económica, sino también el financiamiento del déficit generado por la reforma al sistema de pensiones. En los 90's el ahorro público creció más allá, y no gracias a la moderada disminución del déficit previsional.

Los sistemas de pensiones necesitan más de 40 años para madurar y antes de esta fecha será difícil determinar 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 privatización 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.

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

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 van a irse modificando. 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 en 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 bonos de reconocimiento 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 bonos de reconocimiento crecerá de US\$ 788 millones a US\$ 1.358 millones entre 1999 y el año 2010. Este compromiso promediará un gasto anual de US \$ 1.155 millones entre 1999-2010. Los bonos de reconocimiento representan cerca del 1% del PIB en el Presupuesto de 1999 y se estima que el mayor gasto por este compromiso fiscal será cuando éste alcance un 1.3% del PIB en el año 2005. La próxima década será donde 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 en pensiones asistenciales de largo plazo (40 años) 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 AFPs 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 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).

## **Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual**

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 AFPs 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 crecerá desde 0.04% del PIB en 1999 a 0,3% en el año 2010.

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

### VIII.- Cobertura del nuevo sistema.

Como se analizaba en la sección anterior, entre las fuentes de gasto fiscal futuro en materia de seguridad social se observa con preocupación un aumento explosivo de lo que deberá gastarse para financiar la garantía estatal de pensión mínima y el costo de las pensiones asistenciales para indigentes. Ambas fuentes de gasto, de una u otra manera, responderán a un fenómeno que se observa con preocupación como es la insuficiente cobertura del nuevo régimen. La marginación total es generadora de situaciones que ameritan el apoyo asistencial, en tanto que un bajo nivel de contribuciones concluirá con la necesaria insuficiencia de las pensiones de capitalización y la necesidad de reforzarlas aumentándolas al mínimo legal.

El régimen de pensiones contempla la afiliación obligatoria de todos los trabajadores dependientes que se han iniciado en la actividad a partir del 1° de Enero de 1983. Dicha afiliación ha sido optativa para los trabajadores subordinados que se iniciaron en su vida activa antes de la referida fecha, quienes han podido permanecer adscritos o afiliarse al sistema tradicional de reparto<sup>20</sup>. Para los trabajadores independientes la afiliación es voluntaria.

A pesar de la amplitud de la cobertura que prevé la ley, los datos de población cubierta por el nuevo régimen de pensiones de capitalización individual aportan elementos preocupantes.

A Junio de 2002, las AFP's registraban un total de 6.840.819 afiliados, de los cuales sólo 2.806.890 se encontraban cotizando. El número de afiliado no representa nada, al punto que supera la población económicamente activa<sup>21</sup>El dato que interesa es, pues, el de los afiliados cotizantes.

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 74,3% en 1975; sin embargo, ésta disminuyó a un 59% en 1979. Con los dos programas combinados (pero con exclusión de las Fuerzas Armadas y Carabineros), la cobertura ocupacional continuó disminuyendo hasta un 56% en 1982 (en plena crisis económica). Finalmente, la cobertura ocupacional subió a 64% en 1987, y 68% en 1997. En cuanto a la cobertura efectiva, ésta disminuyó de 64,7% a 48,8% entre 1975 y 1981; luego aumentó a 56,4% en 1990 y a cerca de un 60% en 1998 sin alcanzar aún los niveles presentados a mediados de

---

<sup>20</sup>Los trabajadores que se iniciaron sus labores entre el 1° de Mayo de 1981 y el 31 de Diciembre de 1982 tuvieron la opción de incorporarse sea al sistema de AFP, sea al sistema tradicional de reparto.

<sup>21</sup>La distorsión se explica porque el dato incluye a todas las personas retiradas de la fuerza de trabajo. En las mujeres – de alta movilidad laboral- el fenómeno se hace manifiesto. El número de mujeres afiliadas excede de la fuerza de trabajo femenina, exceso que ha llegado a acercarse al 150 % en el segmento femenino de 15 y 35 años. En los hombres se repite el fenómeno con menor intensidad.

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

los años 70's . 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 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 33,6% para el sistema privado en 1981 y un 21,5% para el público de pensiones; ésta cambió radicalmente su composición a 58% para el sistema privado y sólo un 6,3% 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, mientras que 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 está cubierto por el sistema previsional<sup>22</sup>. 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 6). Entre los motivos mencionados para explicar esta baja cobertura se encuentran: (i) afiliación voluntaria; (ii) ingresos bajos e inestables en este sector; (iii) alto porcentaje de 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.

La insuficiencia en la cobertura se explica, más que en las tasas de desempleo que no han superado el 10 % , por la bajísima afiliación efectiva de los trabajadores por cuenta propia, la informalización del empleo , la mora previsional y la evasión impositiva.

Respecto de la evasión, no se han cumplido los pronósticos de los gestores de la reforma en cuanto a que la capitalización individual incentivaría al trabajador a cotizar regularmente sobre el total de sus remuneraciones. Las estadísticas revelan que un gran número de casos en que se oculta la relación laboral o se simulan remuneraciones menores a las reales. Esto último se corrobora al examinar que entre 1982 y 1990 , las remuneraciones reales han estado un 20 % por encima de las rentas imponibles , lo que,

---

<sup>22</sup> Los trabajadores independientes cotizantes a junio de 2002 sumaban 71.645 personas, de las cuales 43.161 varones y 28.400 mujeres.

## **Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual**

en gran parte, debe atribuirse a la simulación referida<sup>23</sup>.

En cuanto a los trabajadores independientes, se ha comprobado que la voluntariedad de la afiliación y del pago de contribuciones establecida para este sector es un fracaso. En esta materia, se retrocedió visiblemente respecto del serio intento realizado bajo el Gobierno de Salvador Allende en 1973 en orden a crear un seguro social obligatorio para los trabajadores independientes, iniciativa que fue dejada de lado por el Régimen Militar.

El fenómeno de falta de cobertura que se registra se traducirá en una necesariamente insuficiente acumulación de ahorros y en marginación de los beneficios del seguro que protege la suficiencia de las pensiones de invalidez o sobrevivencia obtenidas o causadas en actividad. Las proyecciones están indicando que un grueso porcentaje de la población de afiliados cotizantes (se estima superior al 60%) no estaría en condiciones de generar pensiones de monto superior al de la pensión mínima. Las exigencias impuestas por la ley para obtener pensión mínima<sup>24</sup> indican que un importante sector no obtendrá siquiera ese beneficio y presionará por prestaciones asistenciales.

En resumen, en materia de cobertura se observan los siguientes fenómenos:

- a) el ámbito subjetivo del sistema de pensiones chilenos lejos de extenderse, se ha restringido.
- b) subsiste pendiente la marginación de parte importante de la fuerza de trabajo.
- c) la modalidad de afiliación y cotización voluntaria prevista en la reforma para los trabajadores independientes ha resultado un completo fracaso.
- d) el Estado está expuesto en el futuro a tener que atender pesadas cargas en materia de pensiones mínimas y asistenciales.

### **IX.- La capitalización individual como sustento técnico del régimen.**

Desde el punto de vista técnico, las ventajas y desventajas de los sistemas de reparto y de capitalización han dado origen a un debate que ha llegado a calificarse (Picard) como “guerra de religión”. Pero aún soslayando tal debate en lo que hay unanimidad es en que la capitalización individual por definición no constituye un instrumento propio de la seguridad social.

Como lo precisa Almansa Pastor, es principio fundamental de la seguridad social la solidaridad como orientadora de su financiamiento<sup>25</sup>. La capitalización individual es por

---

<sup>23</sup> Marcel y Arenas “reformas a la seguridad social en Chile”, BID, 1991.

<sup>24</sup> Para obtener pensión mínima de vejez la ley exige un mínimo de 20 años de cotizaciones. En el caso de pensiones de invalidez o sobrevivencia se exige que el afiliado haya sido pensionado, o tenido un mínimo de 10 años de cotizaciones, o haber tenido dos años de cotizaciones dentro del quinquenio que precede al siniestro o haberse invalidado o muerto en accidente estando cotizando.

<sup>25</sup> Almansa Pastor, José Manuel, Derecho de la Seguridad Social, 4ta. Edición, Tecnos, 1984

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

definición no solidaria<sup>26</sup>, en la medida que cada cual obtiene como prestación el resultado de su ahorro, impidiéndose el traspaso de recursos. No puede afirmarse que la garantía estatal de pensiones mínimas otorgue el rasgo de solidaridad al modelo, pues la asistencia estatal no es sino la expresión del fracaso del ahorro y, en caso alguno, una respuesta propia de regímenes contributivos que deben establecer tasas adecuadas de sustitución de los últimos ingresos de actividad<sup>27</sup>.

La experiencia chilena abandona, pues, la idea de que el programa de pensiones pueda servir de instrumento solidario que genere una redistribución de ingresos y limita las expresiones de solidaridad sea al nivel de pensiones mínimas<sup>28</sup> o asistenciales<sup>29</sup>.

Suponiendo sana inspiración a los reformistas de 1980, habría que entender que ellos han atribuido a la capitalización individual la potencialidad de dar solución al grueso de la población, previendo la asistencialidad para los casos marginales. Si la realidad de operación del régimen invierte los términos, habría que convenir, entonces, que la experiencia debe entenderse fracasada, a lo menos en la óptica de la seguridad social<sup>30</sup>.

En lo propiamente técnico, la capitalización supone el manejo de variables de gran complejidad. Las reservas acumuladas ponen al cotizante al abrigo del alea jurídico de un modificación del programa de pensiones, como puede ocurrir en el sistema de reparto en que las expectativas de los actuales cotizantes quedan entregadas al comportamiento de las generaciones de remplazo. Pero al mismo tiempo tales reservas quedan expuestas al alea económico<sup>31</sup> que implica el manejo de cuantiosos recursos frente a desvalorizaciones monetarias, crisis económicas, dificultades de inversión, etc.

En las experiencias latinoamericanas y específicamente en la chilena, la formación de los fondos de pensiones ha coincidido con la privatización de importantes activos

---

<sup>26</sup> . El autor de la reforma ,José Piñera Echeñique , en su obra “ El cascabel al gato”, (Ed. Zig- Zag, Chile, 1999) asegura que su experimento es solidario al mismo tiempo que niega la finalidad redistributiva de la seguridad social y confunde lo que es la solidaridad con lo que es la uniformidad del régimen. ¡ que existan reglas iguales no implica que ellas aseguren solidaridad...! Es mas , reglas iguales aplicadas a desiguales consolida y no revierte la desigualdad.

<sup>27</sup> En el seguro que sustenta las pensiones de invalidez y sobrevivencia relativas a los trabajadores cotizantes que nada tiene que ver con la capitalización individual puede observarse una mayor aproximación a la idea de solidaridad. Así , la tasa uniforme de la cotización adicional que financia dicho seguro no discrimina entre los diversos niveles de riesgo de los cotizantes.

<sup>28</sup> Esto para los afiliados con insuficientes ahorros finales que reúnen un mínimo de 20 años de cotizaciones , en el caso de vejez, o de dos años en los cinco años anteriores al siniestro o un total de 10 años , en caso de invalidez o muerte . Se trata de requisitos difíciles de cumplir , si se observa el bajo nivel de ahorro de los cotizantes, lo que supone extensas “lagunas” de cotización.

<sup>29</sup> Las pensiones asistenciales se otorgan a los indigentes mayores de 65 años o inválidos, con prescindencia de sus contribuciones. Si registran cotizaciones pueden mejorar el nivel de la prestación .

<sup>30</sup> Hacemos la prevención porque no cabe duda que el sistema de AFP puede ser calificado desde ópticas distintas a la de la seguridad social , como el la rentabilidad obtenida por los operadores - AFP - en la gestión de este negocio o los efectos de la acumulación de ahorros previsionales en el desarrollo de sistema financiero o en el ahorro.

<sup>31</sup> Dupeyroux, Jean-Jacques , Droit de la sécurité sociale, Dalloz , 1975, pp. 179 y ss.

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

estatales , lo que ha generado ingentes rentabilidades. Lo evidente es que el volumen de recursos que acumula el sistema es tal que el manejo de las rentabilidades , sea al alza sea a la baja, es en definitiva determinado por las AFP y las altas o bajas rentabilidades están impresas de un elemento contablemente muy mensurado , pero del todo incierto en la realidad.

El caso de las inversiones en acciones ilustra bien esta perspectiva contable de los fondos de pensiones, que obliga a no ser triunfalista en las fases de alta rentabilidad, ni depresivo en las caídas bursátiles. El valor real de esas inversiones se determinará al momento de liquidarlas.

Por la mecánica propia del sistema , las alzas que genera el periodo de acumulación inicial ( fuertes ingresos por cotizaciones y bajos egresos por prestaciones ) , pueden lógicamente devenir en bajas cuando las AFP requieran liquidez para atender un nivel de prestaciones mas alto<sup>32</sup>.

La estrechez de los mercados financieros obliga a colocar inversiones en el extranjero , lo que no deja de resultar paradójal para naciones pobres que reclaman recursos foráneas , vía endeudamiento o inversión para lograr su desarrollo<sup>33</sup> .

El aspecto meramente contable de los ahorros acumulados por el sistema se remarca en el caso de las inversiones en instrumentos estatales que alcanzan casi al 40 % del valor total de los fondos de pensiones<sup>34</sup>. Se trata ni mas ni menos que de endeudamiento público interno, de “transactions entre la poche du veston et la poche du pantalon”, como las califica Venturi<sup>35</sup> , esto es, de un compromiso del Estado de que destinará una determina cantidad a pensiones en el futuro. No divisamos cómo este compromiso estatal pueda considerarse más sólido que el que el Estado puede asumir institucionalmente frente a un sistema de reparto.

Prescindiendo del debate económico<sup>36</sup>, en el plano de las necesidades que impone un programa de pensiones se debe asegurar una relación entre los ingresos del último

---

<sup>32</sup> Como señala Durand , op. cit., existe un punto en que capitalización y reparto se encuentran , que es cuando los ingresos por cotización del sistema se equiparan a los egresos por prestaciones, cesando la acumulación .Esa equiparidad tenderá a romperse en la medida que aumenten los beneficiarios de pensión por encima de la incorporación de nuevos cotizantes, provocando problemas de liquidez. A diferencia del reparto , las bajas de pensionados no alivian al sistema, sea porque benefician a las compañías de seguro que otorgan las rentas vitalicias, sea porque benefician a los herederos del pensionado, en caso de retiro programado.

<sup>33</sup> A junio de 2002 nada menos que el 15,14 % de los recursos de los fondos de pensiones se encuentran invertidos en el extranjero.

<sup>34</sup> 33,09 % a junio de 2002.

<sup>35</sup> Op. Cit, p. 411.

<sup>36</sup> Sobre este tema ofrecen particular interés los siguientes trabajos: Memoria del Director General de la OIT don Michel Hansenne, ante la 13<sup>o</sup> . Conferencia de los Estados de América miembros de la OIT, Caracas, Septiembre-Octubre de 1992, publicada en Revista Laboral Chilena N°1 año 1993, página 50 y ss., “ La privatización de un régimen nacional de pensiones : el caso chileno” Revista Internacional del Trabajo, número 2, 1992 , “La privatización de las pensiones en Chile, “ , publicado en “El trabajo en el mundo” , OIT , 1993 , ambas de Gillion y Alejandro Bonilla. Texto de la conferencia del ex- Director de la Oficina de OIT en Beijing J.V. Gruat , dada en el Centro Nacional de Estudios Superiores , Saint - Etienne , Francia, los días 20 y 21 de Noviembre de 1995, “El nuevo sistema de pensiones en Chile : una evaluación provisoria ( 1981 -

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

periodo de actividad y la prestación <sup>37</sup>, la capitalización individual presenta rigideces negativas.

Por definición, la capitalización final es influida determinantemente por los ahorros iniciales y muy secundariamente por los aportes finales. De este modo periodos de contracción salarial y alto desempleo - como el vivido en la década de los 80' - se reproducirán en los resultados finales de las correspondientes generaciones haciendo un resultado que si bien puede ser una fiel fotografía de la historia laboral y salarial, resultará ineficiente si no se corresponde con los cambios cualitativos que experimenta el país - y el afiliado - a lo largo del tiempo<sup>38[43]</sup>. Las tasas de rentabilidad no necesariamente siguen el mismo rumbo que tales cambios. De ahí que, a diferencia de la flexibilidad con que el reparto habilita el traspaso de la mayor riqueza de los estamentos activos hacia los pasivos que han contribuido a generarla, la capitalización se muestre como un instrumento rígido que puede arrojar respuestas apartadas del devenir histórico social.

### X.- Suficiencia de las prestaciones.

El sustento de las prestaciones es la capitalización individual y sus montos dependen principalmente del nivel de ahorros acumulados.<sup>39</sup>

¿Cual será el monto probable de estas prestaciones? . La única respuesta científica a esta interrogante es que no se sabe y que no es serio formular pronósticos que sean minimamente razonables sobre las complejas variables a nivel de las personas y a nivel de la economía nacional y mundial que deberán desarrollarse en el largo plazo.

En el ámbito personal del afiliado, la acumulación de ahorros estará determinada por dos elementos claves: densidad de imposiciones y curva de rentas cotizables. Los periodos en que se cotice o no cotice durante la vida laboral determinarán el producto final. Así, por ejemplo, "lagunas previsionales" registradas en el primer periodo de

---

1995), Jaime Ruiz Tagle P., PET Chile, enero de 1996. Reparto o capitalización - Gestión pública o privada. "Alfredo H. Conte-Grand, OIT, 1995. Carlos Ochando Claramunt, "El sistema chileno de capitalización individual de pensiones: una evaluación crítica", 1996, Ilades, Chile.

<sup>37</sup>Ver Convenio OIT 102, de 1952, arts. 28 y 66 y Convenio OIT 128, de 1967, art. 26 y ss., los que postulan una relación entre ingresos del afiliado y pensión que oscile entre 40 y 45 % como mínimo.

<sup>38</sup>Ejemplos de lo dicho están a la vista: el "sueldo vital" concebido como expresión salarial mínima en los años 30' en Chile, ya en los años 60' había perdido toda significación. Así, ahorros previsionales dimensionados según parámetros de los años 30' y siguientes habrían resultado desastrosamente insuficientes. Este ejercicio lo hizo José Pablo Arellano, "Políticas Sociales y Desarrollo: Chile 1924-1984", Cieplan, Chile, 1985, demostrando con datos salariales de la realidad pasada y con las tasas de rentabilidad supuestas para el régimen de AFP que los resultados habrían sido peor para los afiliados que los recibidos del sistema de reparto.

<sup>39</sup>Aparte del capital final, influirán en el monto la edad del afiliado y edad y número familiares dependientes con derecho a pensión de sobrevivencia a su fallecimiento, expectativas de vida del grupo familiar, rentabilidad pronosticada de los capitales representativos de la pensión durante su desarrollo. Esto sin contar con los costos de contratación de rentas vitalicias que llegan hoy a más del 5 % del capital, ni las comisiones que puedan cobrar las AFP en caso de retiros programados.

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

ahorro incidirán mayormente que las que se anoten en el último periodo . Del mismo modo, la curva de remuneraciones y sus registros en cada época de la vida de ahorro son elementos relevantes <sup>40</sup> .

En el ámbito de las inversiones, las variables que juegan son aún mas complejas . Los pronósticos a largo plazo no pasan de ser endeables predicciones que son aterrizadas una y otra vez por terribles crisis que se repiten , siempre con potencialidad suficiente como para sorprender a los profetas de la ciencia económica.

No nos corresponde , por cierto , invadir el terreno de los adivinadores del comportamiento de la economía global y chilena en las décadas siguientes . A este efecto, el debate de los especialistas es encarnizado . Hay quienes miran al pasado pensando que algunas variables pueden reproducirse en el futuro y señalan así que de haber operado el modelo de capitalización en el pasado su resultado habría sido muy mediocre tanto en Chile como en el mundo<sup>41</sup>. Otros postulan que la economía mundial ha cambiado y que hay que ensayar nuevos parámetros de pronóstico. La antigua discusión entre reparto y capitalización aporta todo tipo de puntos de vistas mas propios de un análisis económico.

Lo cuestionable en el plano doctrinario es que el resultado de la capitalización esté sujeto a meros pronósticos : es una paradoja, por decir lo menos , que un programa de seguridad social se sustente en la incertidumbre.

Aparte de lo dicho , la simple observación de las estadísticas nos preocupa vivamente , por cuanto ellas están indicando una realidad que no se compadece con el pronosticario optimista que exhiben los partidarios del sistema.

Para abordar esta materia, se suele centrar la atención en las rentabilidades de los fondos de pensiones , pero nada se dice de los ahorros realmente acumulados por los afiliados.

En cuanto a rentabilidades, para responder a los resultados negativos de algunos periodos, se invoca como justificación oficial que la rentabilidad promedio del sistema desde de Julio de 1981 a Marzo de 1998 era de 11,65% real anual , según datos de la Superintendencia de AFP<sup>42</sup> , pero que un estudio de una entidad independiente - Centro

---

<sup>40</sup>Sorprende ver la simplificación de los pronósticos que hacen los personeros de las AFP al trabajar con supuestos “planos”, desconociendo que, por ejemplo, la curva remuneracional y la densidad de cotizaciones son factores que estadísticamente se registran de modo muy diferente entre empleados públicos, empleados particulares o trabajadores manuales. ¡Ojalá que los constructores del modelo se hayan complicado algo más la mente al hacer los cálculos fundacionales ! Al parecer, eso nunca lo sabremos , pues los estudios de la reforma se guardan con mayor celo que los revelaciones de Fátima.

<sup>41</sup> Como se apuntó en nota supra , José Pablo Arellano, op. Cit., hizo el ejercicio comparando el comportamiento de un modelo de capitalización individual con tasa razonable aplicado a las densidades impositivas y cotizaciones aportadas realmente en el pasado en Chile por obreros , concluyendo que el destino de esos trabajadores habría sido peor que lo que realmente obtuvieron del sistema antiguo. Otros autores apuntan a que la tasa de interés real registrada históricamente en este siglo por países ricos escasamente es positiva.

<sup>42</sup> Hoy los datos oficiales sobre rentabilidad promedio de los fondos de pensiones desde 1981 en adelante se refieren a una tasa ligeramente por encima de 10 % .

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

de Estudios Nacionales de Estudios alternativos (Cenda) - estima que fluctúa sólo entre un 4,68 % y un 6,37 % para el periodo 1982-1997<sup>43</sup>.

El dato de la rentabilidad promedio no es un dato útil, incluso para quienes partieron con el sistema en 1981.<sup>44</sup> Para que decir la inutilidad - y sarcasmo - de tal justificación tratándose generaciones incorporadas en el último tiempo en que la rentabilidad promedio del periodo 1995 a 1997 (que Cenda fija entre -2,60 % y - 0,34 % y que la Superintendencia estima en 1,88% ) ha sido francamente deplorable .

Ruiz Tagle<sup>45</sup> ha planteado que la rentabilidad en el largo plazo debería encontrar un punto de equilibrio con el crecimiento del producto por habitante, el cual aumentó sólo en 1,3 % anual entre 1960 y 1990. Los demás trabajos citados en la nota 39 discurren sobre pronósticos que descartan rentabilidades altas para las décadas futuras.

Ahora bien, si en el largo plazo se obtuviera una rentabilidad anual de 3%- cifra que sería la considerada al estudiar la reforma<sup>46</sup>- se estima que una persona que cotizara regularmente durante cuarenta y cinco años de vida activa obtendría una pensión equivalente al 44 % de sus últimos ingresos, suponiendo gastos de administración del sistema del 10 % anual de los ingresos por cotizaciones<sup>47[61] 48[62]</sup>.

Lo cierto es que la época de las altas rentabilidades iniciales parece haber terminado y lo que queda por ver es si la cotización de 10 % para pensiones es suficiente, dadas las tasas de rentabilidad que se comiencen a obtener en un futuro económico menos condicionado a factores irrepetibles como el proceso de privatización de activos estatales o el estado embrionario de un mercado de capitales emergente.

Mas importante que promedios que poco dicen nos parece indagar la realidad de los ahorros y en este aspecto hay datos reveladores. De los 5.834.769 afiliados , el 75 % de los afiliados registraba al año 1999 <sup>49</sup> menos de \$ 2.000.000 , el 60 % menos de

---

<sup>43</sup> Uno de los aspectos que explica la diferencia entre ambos promedios es de toda lógica : las altas rentabilidades de los periodos iniciales se aplicaron sobre ahorros menores e inciden mucho menos que las rentabilidades de los años recientes que se aplican sobre un volumen importante de ahorros.

<sup>44[49]</sup> Siguiendo con la observación de la nota anterior , incluso para los iniciados en el sistema en 1981 el promedio no da cuenta del hecho de que sus ahorros iniciales fueron bajos no solo por estar en formación , sino por corresponder a una década de bajos salarios . La justificación de la rentabilidad promedio resulta un sarcasmo

<sup>45</sup>Op. cit.

<sup>46</sup> Como la reforma se estudió en Dictadura no se sabe a ciencia cierta cual es la tasa de rentabilidad supuesta para la viabilidad del régimen. En otras oportunidades esa tasa se ha fijado en 4% o 5 % real anual.

<sup>47</sup> Apreciaciones contenidas en síntesis del trabajo sobre "La privatización de las pensiones en Chile " de Gillion y Bonilla, 1992, publicada en "El Trabajo en el Mundo" 1993, OIT, pág. 77.

<sup>48</sup>Si se observa el saldo de la cuenta individual que registra a Diciembre de 1993 la generación de afiliados que registra entre 30 y 35 años de edad , que es representativa de quienes se han iniciado bajo la capitalización individual, se comprueba que casi el 65 % acumula menos del equivalente a cinco mil dólares. Un 37 % de los afiliados de esa generación registra ahorros entre US \$ 0 y US \$ 2.500.

<sup>49</sup> No hemos encontrado este interesante dato estadístico en boletines de la Superintendencia de AFP posteriores.

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

\$1.000.000, y sólo un 11% mas de \$ 5.000.000. Téngase como referencia que para financiar una pensión igual o superior a la mínima se requiere del orden de \$ 8.000.000<sup>50</sup>.

Si nos olvidamos de los afiliados no cotizantes, y nos restringimos a los cotizantes, la situación sigue sin mejorar demasiado. Sólo el 20 % registra mas de \$ 5.000.000., el 57 % menos de \$ 2.000.000 y el 38 % menos de \$ 1.000.000.

Es cierto que estas cifras corresponden a promedios, pero aún así los niveles de ahorro son notoriamente bajos.

Haciendo un cálculo mas fino, el 21 % de la generación de los cotizantes de entre 35 a 40 años de edad registra menos de \$ 1.000.000.; el 41 % menos de \$ 2.000.000; el 73 % menos de \$ 5.000.000 y sólo el 27 % mas de \$ 5.000.000. En las condiciones descritas, esta generación que casi lleva recorrida la mitad de su vida laboral - y la mas importante para capitalizar para la vejez - ¿ podrá o no acumular lo suficiente ?.

Finalmente, si observamos la generación entre 60 y 65 años de edad, observamos que mas del 60 % no estaría en condiciones de financiar la pensión mínima, esto bajo supuestos mas que generosos<sup>51</sup>.

En suma, nos parece que la situación debe ser estudiada a fondo. A estas alturas - veinte años de operación del sistema - es hora de descender desde “el cielo de los cálculos teóricos al infierno de la realidad”, por desagradable que nos resulte.

No cierran el debate las comparaciones mas que engañosas entre las pensiones del antiguo sistema y las del nuevo. Desde luego hay que apuntar al hecho de que no es el sistema antiguo - que todos coinciden que había que reformar - el único referente para calificar el sistema nuevo. Prescindiendo de ello, no deja de resultar curioso que no se compare el nivel de las pensiones que hoy está otorgando el INP - en condiciones de baja inflación, salarios mejorados y densidades respetables - con las de vejez que conceden hoy las AFP. Mas curioso resulta que no se comparen las pensiones anticipadas de las AFP con las equivalente en el sistema antiguo ( las que obtienen el personal en retiro de fuerzas armadas y carabineros) . Tampoco se señala que las actuales pensiones de las AFP están sustancialmente influidas por los bonos de reconocimiento que son expresión del sistema de reparto y no de la capitalización. Estas omisiones las señalo para indicar que en esta materia habría que cuidar que se confronten elementos homologables para que tengan algún valor indicativo.

Mención aparte merece la situación de las mujeres. La aparente ventaja de jubilar a los 60 años no se corresponde, en el sistema de capitalización, con pensiones suficientes. El retiro prematuro se traduce en un menor periodo de acumulación y

---

<sup>50</sup> La pensión mínima general es a Septiembre de 2002 de \$ 72.361,62, esto es, del orden de US \$ 100.

<sup>51</sup> Hemos supuesto una densidad impositiva de 40 años, de los cuales 17 años corresponden al nuevo sistema. El capital acumulado debe servir para financiar 17/40 partes del beneficio. Y resulta que lo acumulado por mas del 62 % de la generación entre 60 y 65 años no es suficiente para financiar 17/40 partes del capital necesario para obtener pensión superior a la mínima.

## **Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual**

reproducción de ahorros y en un mayor periodo de sobre vida a cubrir . Súmanse a lo anterior los factores de discontinuidad laboral de la mujer, principalmente en el periodo de la maternidad, y las remuneraciones discriminadas que aún afectan a las mujeres en el campo laboral.<sup>52</sup>

### **XI.- La administración privada del sistema .**

#### **XI.1. Un mercado llamado a ser competitivo que cada vez está mas concentrado.**

El sistema está diseñado para opere en un ambiente de competitividad entre sus operadores. La fijación de comisiones para atender los costos de administración es libre . El único freno es la competencia.

Si se examina la historia de estos veinte años podrá comprobarse que siempre ha existido un grado altísimo de concentración en términos que las tres mas grandes AFP 's han aglutinado a mas del 65 % de los afiliados y controlado un porcentaje análogo de los recursos de los fondos de pensiones. A junio de 2002 , las dos AFP mas importantes afiliaban al 62,92 % de los trabajadores y controlaban el 54, 74 % . Ahora, si se considera el poder de las tres mas grandes, se tiene que cubren al 75,79 % de los afiliados y controlan un 70, 42 % de los ahorros previsionales.

El fenómeno de concentración se ha transparentado. Inicialmente , el sistema tuvo 12 operadores . A principios de la década de los '90 se estimuló la creación de nuevas administradores, muchas de origen sindical, lo que hizo elevar el número de operadores a 21. Este intento resultó un rotundo fracaso .Hoy el sistema opera con sólo siete AFP 's , de las cuales cuatro tienen un rol meramente marginal.

Las posibilidades reales de competencia son , pues, extremadamente relativas. La única área en que se ha denotado algún tipo de competencia es en la captación de afiliados , la cual se ha traducido en una batalla de publicidad y ventas de altísimo costo para los trabajadores . Se ha observado que el traspaso de un trabajador de una afp a otra no obedece a los elementos que deberían ser determinantes, tales como mas bajos costos de administración , mejor atención, más óptimos resultados en la inversiones de los ahorros previsionales, etc.

#### **XI.- 2. Una gestión de altísimo costo que incide regresivamente en los más pobres.**

Los afiliados debe pagar a las afp 's comisiones para financiar el costo de la administración . Esas comisiones se fijan libremente por cada AFP . Hay dos tipos comisiones en actual operación<sup>53</sup> : a ) cobro de una suma fija (que se descuenta de la

---

<sup>52</sup> Sobre este tema , Arenas de Mesa , Alberto y Gana Cornejo, Pamela, “ Reformas a los sistemas de pensiones y los desafíos de dimensión de género “ CEPAL, Santiago de Chile, Octubre de 2001.

<sup>53</sup> El D.L. 3.500 de 1980 consulta otras posibles operaciones que las AFP podrían utilizar como fuentes de cobro de comisiones.

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

contribución de 10% para pensión de vejez) que grava los depósitos mensuales de cotizaciones y b) un porcentaje variable calculado sobre la remuneración o renta imponible, la que se destina entre otras cosas, a financiar el pago de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia que cada AFP debe contratar en una compañía de seguro. 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.

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 modificación. 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, esta bajó a \$143 en 1995, sin embargo, en abril de 1999, volvió a crecer alcanzando un nivel promedio de \$460. A agosto de 2002, considerando las tres principales AFP's, el promedio de comisión fija mensual alcanza a \$ 625. Seis de siete AFP's cobran comisión fija.

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 en 1993-95. En la actualidad- agosto de 2002, promediando la comisión adicional que cobran las tres AFP's mas importantes se tiene una tasa de 2,18 %. 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 por lo tanto, los gastos comerciales en que ellas incurren.

El sistema de comisiones descrito merece dos observaciones relevantes: a) es altísimo, y b) es regresivo. Para demostrar la incidencia de ambos factores, es ilustrativa la situación de un trabajador afecto al ingreso mínimo<sup>54</sup>. Dicho trabajador percibe a agosto de 2002, \$ 111.200, lo que implica que por concepto de administración de su previsión paga nada menos que \$3.050 que equivale a 2,18 % de su ingreso y a 22,5 % de lo que destina para pensiones. En el otro extremo, quien cotiza por la remuneración máxima paga un costo que sólo representan el 2,24 de su ingreso imponible y el 18,41 % de lo que aplica a pensiones.

La regresividad está a la vista. La comisión fija 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). El principal factor explicativo de las diferencias en las tasas de rentabilidad real de trabajadores de distintos niveles de ingreso son las comisiones cobradas

---

<sup>54</sup> Se estima que mas de 600 mil trabajadores están afectados al ingreso mínimo que es del orden de US \$ 150.

## **Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual**

a los afiliados por las AFPs. El cuadro 4 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 cercanas al 20%.

El alto costo también. Repárese que el engorroso sistema antiguo demandaba para costos de administración entre un 5% y un 10 % de los ingresos por cotizaciones. Aparte de ganancias desmedidas de los operadores, los gastos en publicidad y ventas inherentes a un sistema privado de gestión inciden fuertemente en los costos. El fenómeno es mas grave si se tiene presente que intervienen en el sistema compañías privadas de seguros que también tienen altos costos de administración que directa o indirectamente deben soportar los afiliados. En el caso de las rentas vitalicias se llegó a cobrar a los que se pensionaban un 5 % de sus ahorros finales por concepto de comisiones.

### **XI.-3. Se trata de un magnífico negocio para sus operadores.**

Las tasas de rentabilidad anual sobre su patrimonio que han obtenido las AFP's hacen de éste un muy lucrativo negocio. Las AFP's mas importantes han obtenido en el último cuadrenio una rentabilidad anual sobre patrimonio promedio de 25% , 35 % y 73 % .

Pero lo anterior no es nada si se compara con el poder que adquieren los grupos económicos dueños de las AFP's de la inversión de los cuantiosos ahorros de los trabajadores depositados en los fondos de pensiones.

### **XI.4. Se trata de un modelo gestión que excluye a los trabajadores.**

En materia de administración se postula que debe regir el principio de subsidiaridad encomendándose a los propios interesados la gestión de sus sistemas de protección. Este principio - que está normado en los convenios N°s. 35, 36, 37 y 38 de la OIT ratificados por Chile - no fue respetado en el sistema del D.L. 3.500, el cual encomienda la administración a entidades privadas con fines de lucro denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones.

Este esquema de administración hace difícil- sino imposible - introducir normas de participación de los trabajadores afiliados. Se da el extremo que son las AFP las que, a pretexto de controlar la inversión de los fondos de los trabajadores, adquieren cuotas de poder y control económico en empresas cuyas acciones han sido objeto de inversiones de los fondos de pensiones.

## **Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual**

El sindicato es un actor inexistente en materia de seguridad social. Como se ha dicho, no tiene capacidad para generar instrumentos propios en los contratos y convenios colectivos; no está previsto como ente colaborador en la gestión de los sistemas públicos y cuando ha intentado introducirse en la lógica de la gestión privada ha fracasado, está marginado de la orientación en las decisiones que competen a los trabajadores, las que se han reservado al ámbito estrictamente individual; finalmente, sus posibilidades de influir en la recuperación de una orientación solidarista choca con la concepción de una previsión privatizada que no admite ningún tipo de remiendos y que presenta un poder económico que la hace difícilmente desmontable.

Como síntesis , debemos hacer las siguientes observaciones en materia de administración:

a) Se optó por crear organismos univalentes y no polivalentes para gestionar el programa de pensiones, con lo que el sistema de seguridad social en su conjunto en lugar de avanzar hacia la uniformidad se complicó aún más. Esta línea de acción implica , sin duda, aumentar los costos de gestión de la seguridad social , como quiera que desaprovecha economías de escala y otras formas de racionalización.

b) Se optó por la gestión privada , desechando la gestión pública. La intervención del lucro y de la competencia entre AFP y compañías de seguro privadas ha encarecido la gestión del sistema. en la concesión de prestaciones sociales e introducido conflicto de intereses entre los gestores y los administrados.

c) Se desechó la idea de participación de los trabajadores. En primer término , se optó por la afiliación individual y no a nivel de colectivo de trabajadores , con lo cual se marginó a la organización sindical del tema. Por otra parte, las condiciones exigidas por la ley hacen muy difícil a los trabajadores constituir AFP que sean viables. La realidad demuestra que las experiencia de los trabajadores en la constitución de AFP ha fracasado .

d) El negocio de las AFP ha sido directa e indirectamente magnifico para los dueños de esas sociedades anónimas.

e) A pesar de que funcionan 18 AFP, lo cierto es que existe una peligrosa concentración que hace ilusoria la competencia efectiva entre gestores.

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

Año	CUADRO 1 DÉFICIT PREVISIONAL EN CHILE: 1981-1998 (% del PIB)				
	Déficit Operacional (1)	Bonos de Reconocimiento (2)	Pensiones Asistenciales (3)	Pensiones Mínimas (4)	Déficit Previsional Total (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%	0,50,0	0,00%	6,00/0
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%	0,39/	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%	0,03%	5,2%
1998	4,3%	0,9%	0,3%	0,03%	5,5%
<b>Promedio Anual</b>					
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

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

**CUADRO 2**

### AHORRO NACIONAL NETO/DÉFICIT PREVISIONAL EN CHILE:( % del PIB)

1981-1998

Año	Déficit Previsional Total	Ahorro de los Fondos de Pensiones	Ahorro Nacional Neto/Déficit	Ahorro Previsional de] Gobierno Central
	(1)	(2)	(3) (2) - (1)	(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
19 85	6,7	2,0	-4,7	7,1
1986	6,7	2,2	-4,5	8,0
1987	6,1	2,3	-3,9	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
<b>Promedio Anual</b>				
1981-1989	6,1	2,0	-4,1	6,9
1990-1996	5,2	3,6	-1,0	9,1
1981-1996	5,7	2,7	-3,0	8,0
<b>Fuentes</b>				
(1) Cuadro 1				
(2) Arenas de Mesa (1997). 1995 y 1996 se estimaron en base a datos de la			Superintendencia	de (1998).
			A.F.P	
(4) Cuadro 1 y Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. 1999.				

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

### 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 1999

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

### RENTABILIDAD FONDOS DE PENSIONES Y CUENTAS INDIVIDUALES: 1981-1999

(Porcentajes)		
Año	Tasa Real Anual de las Cuentas Individuales(1) 10 UF (US\$31 1)	Tasa Promedio Real Anual de los Fondos de Pensiones 30 UF (US\$934)
1981(2)	-5,2%	3,2%,
1982	15,8%	23,6%
1983	14,7%	18,5%
1984	-0,1 %	1,9%
1985	10,1 %	11,3%
1986	9,9%	10,7%
1987	4,0%	4,4%,
1988	5,6%	6,0%
1989	6,3%	6,0%
1990	15,4%	15,0%
1991	23,5%	23,9%,
1992	0,9%	1,1%
1993	14,4%	14,0%
1994	11,2%	11,5%,
1995	-4,4 %	-4,1%
1996	1,0%	1,7%
M	1,7%	2,0%,
1998	-3,5%	-3,0%,
1999(4)	3,9%	7,5%
Promedio		
1981-1999	6,6%	8,4%
(3)		
1990-1999	6,3%	7,0%,
(5)		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

(2) Período de julio 1981 a diciembre 1981.

(3) El 1991-1999 comprende el periodo desde julio de 1981 a abril de 1999.  
promedio

(4) A abril de 1999

(5) Período entre 1990 y abril de 1999 comprendido

o

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

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

**CUADRO 5**

Año	COBERTURA PREVISIONAL Y OCUPACIONAL EN CHILE:1975-1998			Cobertura Efectiva		
	Cobertura Ocupacional (Cotizantes/Ocupados)		Total	(Cotizantes/F. de Trabajo)		Total
AFP	INP (a)	AFP		INP (a)		
1975	----	71,2%	71,2%	----	61,9%	61,9%
1976	----	65,7%	65,7%	----	57,3%	57,3%
1977	----	62,2%	62,2%	----	54,811/0	54,80%
1978	----	56,6%	56,6%	----	48,5%,,	48,50%
1979	----	56,2%	56,2%	----	48,5%,	48,5%
1980	----	53,3%	53,3%	----	47,8%	47,8%
1981	nd	18,4%	nd	lid	16,3%,,	jid
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%	5 1,1 %	5,7%	56,8%
1994	56,2%	5,5%	61,7%	51,80/0	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.

## Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual

### CUADRO 6

#### COBERTURA OCUPACIONAL SEGÚN DEPENDENCIA DEL TRABAJADOR

Año	n° Cotizantes (a)	Dependientes		n° Cotizantes (d)	Independientes	
		n° Ocupados (b)	Cobertura Ocupacional (e) = (a)/(b) (e)		n° Ocupados (e)	Cobertura Ocupacional (f) = (d)/(e) (f)
1986	1.445.218	2.861.390	50,5%	48.350	1.001.460	4,8%
1987	1.023.004	2.968.920	54,7%	52.011	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%	51.180	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: SAPF 1998

1998: SAPF 1999

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

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

1998:

# **Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual**

## **CUADRO 7**

### **COSTO DE ADMINISTRACIÓN SEGÚN TRAMO DE RENTA**

**(como % del ahorro efectivo en cuenta individual )  
Octubre de 2002**

- 1) Trabajadores con ingreso mínimo ( US. \$ 157) entre 24.9% y 48.77%**
- 2) Trabajadores con renta de US \$ 445 entre 24,02 % y 29.63 %**
- 3) Trabajadores con renta máxima ( US \$ 1.421) entre 21.87 % y 26,78%**

# Notas sobre el sistema chileno de pensiones por ahorro individual