

Seminario 1996:

EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

**LOS INTERESES DE LOS
TRABAJADORES Y SU
REPERCUSION EN
AMERICA LATINA**

JAIME RUIZ-TAGLE
EDITOR



pet

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

A 97 - 03908

El nuevo sistema de Pensiones
Jaime Ruiz-Tagle
Editor

Programa de Economía del Trabajo, PEI
Universidad Academia de Humanismo Cristiano, UAH
Fundación Friedrich Ebert, Representación Chile

1ª edición marzo de 1997
I.S.B.N. 956-7609-02-X

Diseño, diagramación e impresión:
Gráficos Comunicaciones Ltda.
Norte Mayor 20576 tel. 4
Santiago de Chile

*Reservados todos los derechos. Se prohíbe la reproducción total o parcial en cualquier forma,
incluyendo fotocopias, sin la autorización expresa del editor.*



Seminario 1996:

EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

LOS INTERESES DE LOS
TRABAJADORES Y SU
REPERCUSIÓN EN
AMÉRICA LATINA

JAIME RUIZ TAGLE

EDITOR

A 97 - 03908



pet

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Contenido

INTRODUCCIÓN	Página
INAUGURACIÓN	11
<i>Heinrich Sassentfeld, Representante Fundación Friedrich Ebert en Chile, Orlando Mellet, Rector de la UAH</i>	
I EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO	
Una perspectiva internacional en el debate sobre el sistema de pensiones, <i>Alfredo Conte-Grand</i>	17
La seguridad social en el marco del desarrollo económico de los países de América Latina, <i>Andreas Uthoff</i>	23
La experiencia argentina en la reforma del sistema de pensiones, <i>Javier Shodky</i>	33
II VENTAJAS E INCONVENIENTES DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES PARA LOS TRABAJADORES	
Ventajas del actual sistema de pensiones en Chile, <i>Pedro Corona</i>	41
Desventajas del sistema de pensiones para los trabajadores chilenos, <i>Andrés Bustos</i>	47
Una mirada crítica a los sistemas de pensiones en Chile, <i>Jaime Ruiz-Tagle</i>	51
III EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES Y EL DESARROLLO NACIONAL	
Las Administradoras de Fondos de Pensiones en el contexto del desarrollo económico chileno, <i>Julio Bustamante</i>	59
El sindicalismo chileno frente a la reforma del sistema de pensiones, <i>Jorge Milán</i>	63
Visión crítica del nuevo sistema de pensiones frente al desarrollo democrático, <i>Hugo Fazio</i>	67
ANEXO	
La posición del sindicalismo en el debate sobre la seguridad social en América Latina, <i>Jaime Enstignia</i>	73
<i>El nuevo sistema de pensiones</i> 5	

INTRODUCCIÓN

El día 15 de octubre de 1996 se realizó en las aulas de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC) el Seminario sobre "El nuevo sistema de pensiones, los intereses de los trabajadores y su repercusión en América Latina".

Este evento fue organizado por el Programa de Economía del Trabajo (PET), por la UAHC y contó con el auspicio y participación de la Fundación Friedrich Ebert, representación Chile.

El objetivo central de este encuentro, caracterizado como un espacio de discusión político-académico y técnico-sindical, fue el propiciar el análisis y debate del sistema de capitalización individual, el cual con administración privada se ha establecido en Chile desde 1981, y de cómo éste, ha servido como parámetro a las más variadas reformas o proyectos de reformas de los sistemas de seguridad social y en particular de los sistemas de pensiones en la región latinoamericana.

Con frecuencia, los análisis de la experiencia chilena del nuevo sistema previsional se han orientado hacia los datos financieros y/o de factibilidad económica de ésta. Sin embargo, el Seminario en cuestión se propuso explícitamente analizar la experiencia del país a partir de la óptica y los intereses de los trabajadores.

La publicación que presentamos en esta ocasión, luego de la inauguración del evento a cargo del representante de la Fundación Friedrich Ebert, Heinrich Sassentfeld y del rector de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Orlando Mella, fue dividido en tres grande bloques:

El primero dio cuenta del tratamiento de "El nuevo sistema de pensiones en el contexto latinoamericano". Las exposiciones de los especialistas de la OIT, Alfredo Conte-Grand y del economista de la CEPAL, Andras Uthoff, entregaron a los participantes la visión más global del tema en discusión, mirados, por cierto, desde el prisma de estas organizaciones internacionales. Lo expuesto por el asesor del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Argentina, Javier Slotky, se centró específicamente en la puesta en marcha del nuevo sistema previsional en ese país -mirado desde un análisis histórico-, a través de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

El segundo bloque abordó el tema "Ventajas e inconvenientes del nuevo sistema de pensiones para los trabajadores" desde una pers-

pectiva de la realidad chilena. La intervención del Presidente de la Asociación Chilena de Administradora de Pensiones, Pedro Corona, abarcó -luego de un previo recuento del antiguo sistema de pensiones en Chile, el cual estaba basado en el sistema de reparto y en una variada cantidad de Cajas previsionales-, en el diagnóstico del nuevo sistema de pensiones que se implementa en el país desde 1981. Luego Andrés Bustos, Secretario General de la Confederación Nacional de Empleados Particulares de Chile (CEPCH), focalizó su intervención desde la visión de los trabajadores, destacando las desventajas del sistema de capitalización individual. Este sistema ha beneficiado más a sus administradoras que a los trabajadores chilenos, que hacen el sacrificio de ahorrar periódicamente para sus respectivas jubilaciones, puesto que según el expositor, la función luctuosa del sistema prevalece sobre la función social del mismo. Jaime Ruiz-Tagle, Profesor de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC) e investigador del PIEI, desde una óptica más analítica y conceptual, centró su intervención en el examen de las ventajas, desventajas y propuestas de reformas sobre el actual sistema de pensiones imperante en Chile, destacando el hecho de que entre la crítica radical al sistema de las AFP y la inmovilidad absoluta, existen espacios intermedios a ser utilizados por los actores sociales involucrados en este proceso, a la espera de que se den circunstancias favorables para reformas más profundas del sistema previsional chileno.

La tercera parte de esta publicación está acotada al tema "El nuevo sistema de pensiones y el desarrollo nacional". Julio Bustamante, Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones, expone en primer lugar, el crecimiento que han tenido los fondos de pensiones luego de 15 años de funcionamiento y que a septiembre de 1996 se han acumulado aproximadamente 28.000 millones de dólares, lo cual representa el 40% del producto interno bruto. Los fondos de pensiones, según Bustamante, han tenido una rentabilidad de un 12,5% en los 15 años de funcionamiento y cuentan con alrededor de 5.320.913 afiliados y de cerca de 3.000.000 de cotizantes. Finalmente el autor señala la implicancia de los fondos de pensiones en el ahorro nacional. Luego, Jorge Millán, dirigente nacional de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) enfatiza que a diferencia de la discusión que se está desarrollando en los más variados países latinoamericanos sobre la reforma de los sistemas de pensiones, en el caso chileno, esta radical reforma del sistema previsional se impuso bajo el régimen dictatorial. Por razones obvias, el movimiento sindical no ejerció ningún nivel de participación en la discusión y el debate de dicha reforma. Incluso, en la actualidad, en opinión de

Millán, los dirigentes sindicales no tienen ninguna participación activa en los debates sobre las perspectivas del sistema previsional del país. Por último, la intervención de Hugo Fazio, Director de CENIDA y académico de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, centró sus exposiciones en el carácter concentrador de las más importantes AFP actuantes en el país, y además de la importante reducción de éstas. Un aspecto interesante de la exposición de Fazio dice relación a la vinculación de las AFP chilenas con los capitales externos.

La presente publicación cuenta con un Anexo, que fue presentado como material de apoyo al Seminario por parte de Jaime Ensignia, de la Fundación Friedrich Ebert. Da cuenta de la posición del sindicalismo latinoamericano frente al debate sobre la Seguridad Social en América Latina.

El Seminario contó con una participación de alrededor de 90 personas, entre expertos en Seguridad Social, dirigentes sindicales de Confederaciones, Federaciones y Sindicatos Nacionales, académicos y estudiantes de la UAHC. El análisis crítico de la realidad chilena, la rigurosidad y la altura de miras que se desarrolló durante la discusión y el debate del presente evento, puede constituir un aporte relevante a todos los interesados en el tema.

Finalmente, debemos señalar que, por razones de espacio, no fue posible recoger en esta publicación, la rica discusión que siguió a las presentaciones. Hemos debido limitarnos a la publicación de una síntesis de las principales ponencias presentadas al Seminario.

Jaime Ensignia,
Fundación Friedrich Ebert.

Luis Romero,
Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC).

Jaime Ruiz-Tagle,
Programa de Economía del Trabajo (PET).

Santiago de Chile, marzo de 1997

INAUGURACIÓN

*Heinrich Sassensfeld:
Representante Fundación Friedrich Ebert en Chile.*

Para mí es un gran placer estar hoy en la inauguración de este seminario "El nuevo sistema de pensiones en Chile, los intereses de los trabajadores y su repercusión en América Latina". Deseo señalar que nuestra Fundación ha tenido a lo largo de su historia una fuerte cercanía al movimiento sindical, no tan sólo en Alemania, sino también en el plano internacional y latinoamericano.

A lo largo de nuestra trayectoria, uno de los objetivos centrales de nuestro trabajo como Fundación ha sido apoyar al movimiento sindical y colaborar con él en sus más variadas áreas temáticas. En este sentido, uno de los aspectos más relevantes para mí, es que tanto los sindicatos como los trabajadores puedan contar con argumentaciones fundadas para entrar a debatir sobre temas de interés nacional.

Observamos en los diferentes países latinoamericanos que los representantes de los sectores empresariales y del gobierno cuentan con buenas asesorías, estudios y consultorías. De ese modo, elaboran de manera precisa y solvente sus argumentaciones temáticas. Sin embargo, los trabajadores, un actor igualmente importante en el tejido social, frecuentemente se encuentran en esta materia en una posición extremadamente frágil.

Nosotros, por lo tanto, queremos contribuir con este tipo de eventos, con estudios y publicaciones, a que exista una argumentación conceptual propia y sólida desde el punto de vista de los intereses de los trabajadores.

El tema que convoca este Seminario es muy central para la discusión actual y futura de Chile. No es ningún secreto que en los países industrializados y en la misma Alemania están haciendo crisis -de una u otra manera-, los sistemas de seguridad social y el sistema de pensiones y de jubilaciones.

Es positivo que la esperanza de vida de los habitantes en nuestros países aumente, pero esto trae consigo paralelamente enormes problemas y dificultades en el mantenimiento de la seguridad social. En el caso alemán -por ejemplo-, tenemos un sistema de contrato generacional, en donde los trabajadores empleados actualmente, financian las jubilaciones y pensiones del sector pasivo.

Sin embargo, esta situación está llegando a niveles críticos, puesto que cada vez menos trabajadores con empleo deben financiar a cuotas mayores de jubilados y pensionados. Esto provoca hoy, al interior de la sociedad alemana, un debate profundo sobre cómo superar esta crítica situación y cómo financiar en el futuro las pensiones y jubilaciones de las próximas generaciones.

La Fundación Ebert ha trabajado en forma amplia y vasta el presente tema en América Latina, existiendo importantes publicaciones en esta materia. En este sentido, se puede llegar a una interesante conclusión: que si bien es posible hacer comparaciones por países, al parecer cada uno de ellos tiene que analizar su propia situación y encontrar sus propias soluciones y caminos al respecto.

En Chile, el sistema de pensiones -y ustedes conocen mejor que yo el actual sistema- es un sistema de no muy larga data. Esto implica que no está comprobado por la experiencia si el sistema de las AFP funcionará a largo plazo. Existen, por tanto, críticas al actual sistema, sobre todo de parte de los propios trabajadores: no se sabe si ellos se encuentran cómodos con el sistema y si se sienten satisfactoriamente cubiertos con él. Es decir, no se sabe con claridad que saldrá de esta radical reforma del sistema de pensiones chileno.

No deseo lanzar muchas más interrogantes, puesto que con la participación de los expertos presentes, que conocen mejor que yo el tema, se desarrollará una jornada de debate bastante fructífera. Lamento que el Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) no haya podido estar presente en esta inauguración. Sin embargo, estoy convencido que los trabajadores y dirigentes sindicales que participan en este evento accederán, en el transcurso del debate, a sólidas argumentaciones, ideas y directrices sobre el tema en cuestión.

Les deseo una jornada muy productiva y el mejor de los éxitos en estos debates.

*Orlando Mella Valenzuela:
Rector de la UAHC.*

Quisiera, a nombre de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, darles la más cordial bienvenida a todos ustedes, a este Seminario que tiene el título "El nuevo sistema chileno de pensiones, los intereses de los trabajadores y sus repercusiones en América Latina".

Sin lugar a dudas es un tema central en el proceso de modernización de la sociedad chilena, y nuestra Universidad quiere colocarlo en el foco de la discusión como una manera de contribuir tanto a la reflexión como a sus posibilidades de perfeccionamiento.

El colocar en el foco de la discusión este tipo de temática es vital para la Universidad. Significa la necesaria interacción entre la docencia, la investigación y la reflexión crítica con respecto a temas que interesan a todos los ciudadanos en este país. Quiero enfatizar el sentido de la reflexión crítica que quiere realizar esta Universidad, también en torno a este tema.

Como se señala en la convocatoria, una de las razones para su debate es el cambio sustancial que se está produciendo en la composición poblacional de Chile. El descenso de la natalidad y el incremento de la expectativa de vida, hacen que el segmento de la población que a corto plazo va a ser impactado por los resultados del sistema chileno de pensiones es cada vez más significativo. Su análisis crítico es por lo tanto esencial y de interés para una Universidad cuyo centro de atención son las ciencias sociales y los problemas sociales de este país.

Quiero destacar en este Seminario lo importante que es para la Universidad realizarlo en conjunto con el PIET, institución prestigiada, miembro del directorio de esta universidad, que continuamente contribuye al debate nacional a través de estudios sobre temas económicos y laborales. También quiero destacar la importancia que tiene para la Universidad el realizar este evento en conjunto con la Fundación Libert.

Quisiera, finalmente, desearles a ustedes que el proceso de reflexión en este Seminario sea fructífero y que en definitiva involucre proposiciones importantes para el mejoramiento de este tipo de instituciones, que hoy día están caracterizando la sociedad chilena.

I. EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Una perspectiva internacional en el debate
sobre el sistema de pensiones.
Alfredo Conte-Grand

La seguridad social en el marco del desarrollo
económico de los países de América Latina.
Andras Uthoff

La experiencia argentina en la reforma
del sistema de pensiones.
Javier Slodky

UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL EN EL DEBATE SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES

*Alfredo Conte-Grand:
Experto de la OIT - Santiago.*

La OIT tiene un conjunto de normas que pone a disposición de los países para su ratificación y cumplimiento. Los convenios en materia de seguridad social contienen los grandes principios, pero también contienen algunas herramientas.

Dentro de estas herramientas, una de las principales es justamente la que tiene que ver con la participación de los trabajadores en la administración de estos programas. Además, está la responsabilidad del Estado de brindarle a sus ciudadanos la cobertura de las contingencias sociales a que se ven sometidos con motivo del trabajo.

Por otro lado, también pone al trabajador frente a la necesidad de participar en la financiación de estos programas, pero en forma conjunta con los empleadores y los gobiernos.

El modelo chileno tiene algunos aspectos novedosos que están en contra de la normativa de la OIT. En contra, porque se han salido de las líneas tradicionales de estos convenios.

La aparición de este modelo en materia de pensiones en Chile, para algunos se aleja de lo que ha sido la seguridad social, para convertirse en un programa de ahorro individual, donde la responsabilidad, en lugar de ser colectiva, prácticamente queda en manos de cada uno de los trabajadores. Pese a que esto es relativo, porque hay algunos tipos de normas que ponen al programa también bajo responsabilidad del Estado, como la pensión mínima legal.

En definitiva, se ha dicho que éste es un tipo de programa diferente porque no se trata de un seguro, sino del ahorro de cada uno. Aparecen administradoras privadas, como las AFP, pero en definitiva cada uno es responsable de su futuro, partiendo de la base de que la vejez en definitiva es previsible. Esta es la doctrina que se aplica ahora.

La aparición de este modelo y de estos cambios, coincide con un replanteo de las funciones del Estado y los roles del Estado. Este modelo ha servido de base de discusión, no sólo en América Latina, sino también en algunos otros países que están en un proceso de reforma de la seguridad social, como en Europa del Este e inclusive en África. Justamente en África están cambiando de un

sistema de capitalización de los fondos de pensiones a sistemas de seguridad social.

Lo más destacable ha sido la aparición de esta innovación en Chile. Ha puesto la discusión de la seguridad social en primer plano. Porque vino con el cambio de rol del Estado pero, también, con un tema que a los economistas les preocupar la gran importancia que tiene la seguridad social en las cuentas fiscales. Se necesita eliminar los déficits fiscales, donde uno de los rubros que más pesa es la seguridad social.

Las discusiones interesantes han partido de la realidad de los países. En América Latina ningún país ha adoptado el llamado modelo chileno en forma integral.

Por ejemplo, se han agregado algunos aspectos como que las administradoras no sean todas privadas. En el caso de Argentina y de Uruguay, la ley ha previsto la creación de administradoras manejadas por entes públicos, por aquello de que hay dudas sobre la llamada eficiencia de la administración privada y la continuidad, en manos de privados, de programas tan importantes como son éstos, que tienen que ver con los problemas sociales de los trabajadores.

En Colombia hay una opción entre los regímenes de reparto y de capitalización individual. Este toma aspectos interesantes del modelo chileno, como la división del capital de las administradoras con respecto a los fondos de los trabajadores.

Hay programas mixtos, como en el caso de Argentina. Es un programa que tiene un esquema básico de protección y luego uno complementario, que puede ser público o privado. En el mismo caso de opciones y de esquemas mixtos está Perú.

Un colega ha escrito un documento que habla de generaciones de las reformas: o sea, las reformas han ido pasando por etapas. Hoy en día, cada uno de los países que reforma, va adoptando los aspectos positivos y va aprendiendo de los errores de los demás.

Quisiera, en una segunda parte, analizar la capitalización individual, cómo funciona y qué ocurre. Lo primero que hay que decir es que hablamos de capitalización completa y que en este caso se trata de capitalización individual.

Si pensamos que este régimen financiero de capitalización completa tiene que extenderse a toda la población económicamente activa de un país, se requiere una acumulación de capitales tan grande que en un momento se hace inviable. Se hace imposible

acumular semejante cantidad de capitales. Esto está matemáticamente desarrollado o teóricamente desarrollado.

En la práctica se va a ir probando, a medida que avance el tiempo, que llega un momento en que hay dificultades para acumular estos capitales. La economía, si no crece a ritmos tremendamente importantes, no tiene dónde acumular semejante cantidad de capitales. Esto se analizó después de la guerra, en Europa, cuando tuvieron que decidir si optaban por la capitalización completa o por el reparto.

Está perfectamente demostrado: se necesita acumular tales magnitudes, que se encuentran dificultades cuando el régimen llega a la madurez, es decir, cuando toda una generación ha pasado al nuevo régimen de pensiones.

Esta es una cosa que tiene que quedar muy clara, porque si, por ejemplo, se aspira a que en Chile el sistema se universalice entre toda la población, para tener cubierta su vejez, se va a encontrar en un momento determinado esta dificultad.

Por otro lado, también hay un tema que hay que explicarlo con mucha claridad. Cuando hablamos del reparto, de este pacto intergeneracional, hay una generación activa que paga a la pasiva. Entonces, cuando viene este fenómeno demográfico en que cambian las tasas de mortalidad y de fecundidad y la población envejece, cuando hay más proporción de personas mayores que de jóvenes, se produce un desequilibrio. Es una realidad que se presenta.

En nuestros países vamos en camino a ese proceso, lo que se ha llamado la transición demográfica. Con el sistema de reparto tenemos allí un riesgo. En la capitalización el riesgo es de igual magnitud, en cuanto al peligro de desequilibrio. En lo que se refiere al mercado financiero ningún economista -por más bola de cristal que tenga- podrá asegurarnos que las tasas de interés de las inversiones de la capitalización, tienen los niveles necesarios para otorgar prestaciones adecuadas.

Pasemos ahora a ver qué es esto de la tasa de interés. Cuando vemos en el modelo chileno que se está acumulando en la cuenta individual el 10% del salario, tenemos que preguntarnos si esto alcanza para una pensión adecuada. Los rendimientos que se observan hoy en Chile, en el promedio de los años que van de vigencia del régimen, andan en el orden del 12% de interés real anual.

Si hacemos una cuenta con esta tasa, tendremos una pensión razonable a los 60 años. Quiero decir, probablemente la mitad del

último salario. Pero si hacemos esa cuenta con una tasa de interés "normal" (porque el 12% no es normal), en el largo plazo la tasa de interés que se puede tomar para calcular es del 2 ó 3%.

Tengo un trabajo publicado, donde analicé varios países desarrollados. Tomé 40 ó 50 años para atrás. En Francia da una tasa promedio de 1%, tomada de 1914 a 1985, de modo que nadie puede decir que no se trata de largo plazo. Hubo guerras, depresiones, de todo.

Por ejemplo, un régimen de capitalización al que nosotros aportamos -de Naciones Unidas-, que no se puede decir que no tiene libertad para mover los capitales, porque Naciones Unidas tiene supraterritorialidad, tiene, en los últimos 30 años, el 3,3% de rendimiento. Quiere decir que ésta es una tasa normal. Entonces, con el 3% de rendimiento, este 10 que se aporta en Chile, el 8 que se aporta en Argentina, el 10 también en Colombia -todos andan entre el 8 y el 10- no da para grandes cosas.

O sea, la pensión, al final, cuando esto se normalice, va a ser una pensión que en todo caso, va a ser interesante cuando complementa una pensión básica, pero de lo contrario va a ser una pensión, en el caso de Chile, que va a estar siempre rozando la mínima.

Otro tema es lo que le cuesta al Estado hacer estos cambios: o sea, pasar de un régimen de reparto a un régimen de capitalización, siempre tiene un tremendo costo para el Estado, que en definitiva es una carga impositiva a la actual generación, que tiene que soportar el paso de un régimen al otro. La actual generación, si seguía en reparto, pagaba solamente para los pasivos actuales: pero ahora cada uno tiene que hacerse su ahorro.

Este pago se hace directamente a través del Estado -directamente sería en el caso de Argentina-, donde inclusive la reforma hizo que hubiera un pequeño aumento en las contribuciones al régimen de pensiones. En el caso de Chile, se logró bajar las tasas, pero el Estado pone por otro lado: es la actual generación la que está soportando la carga.

Un tema que se discute tremendamente es si las inversiones de las reservas, que tienen que obtener buenas tasas de interés, realmente son inversiones que a través de este modelo chileno se pueden canalizar hacia lo que es más conveniente para la economía. Es otra gran discusión, si las inversiones van hacia donde debieran ir, o, hacia donde es más conveniente para el país.

Otro tema de debate es si nuestros países, en su actual situación, pueden darse el lujo de pagar esta eficiente administración priva-

da que cuesta tan cara. Cuando uno quiere cierta eficiencia, tiene que pagarla. Las AFP repletas de computadoras, buenos edificios, etc., cuestan caro. Se paga en gastos de administración, sacándole el seguro, más del 2% del salario. Lo mismo en Argentina, Chile, Perú, Colombia. Estamos gastando el 20% de los ingresos para pensiones. Es un costo tremendamente alto. Hay que discutir si realmente nuestros países pueden darse ese lujo.

Y estoy hablando del 2% porque no incluyo aquí la comisión del Seguro de Rentas Vitalicia. Cuando uno se va a jubilar se llevan el 6% del capital acumulado, que representa los últimos 3 ó 4 años de aporte de los trabajadores. Esto es otro costo altísimo. Hay que decir que el gobierno en Chile está tremendamente preocupado, y hay proyectos para solucionar estos problemas y para ver cómo se bajan los costos.

Hay que preguntarse qué va a pasar el día que se puedan bajar los costos: porque puede ocurrir, y esto es sólo una hipótesis, que el negocio deje de ser negocio y entonces se retiren los administradores privados y le dejen el problema al Estado de nuevo.

Para finalizar, conviene tocar otro punto que es una gran interrogante. Es esta famosa historia del trabajador que se desespera para que sus aportes efectivamente se hagan. Esto es absolutamente teórico. Está comprobado que en los regímenes de capitalización que tenemos vigentes en América Latina, ya sea el de Chile, Argentina, Perú, Colombia o Uruguay, no se ha logrado que más del 50% de los afiliados aporten cada mes.

Es decir, todos estos países tienen 100 afiliados anotados, registrados, y 50 aportan cada mes. Esto es un verdadero problema porque es muy raro que 50 salgan del mercado de trabajo cada vez. Ahí hay un gran componente de incumplimiento que tiene que ver con la situación económica, con el vicio que tenemos de eludir los compromisos sociales, con una serie de cuestiones que no se solucionan con esta historia de la cuenta individual.

Esto lleva a que estos regímenes de capitalización que estamos observando, algunos con un entusiasmo tremendo, otros con mucho interés -como es el caso nuestro- pero reconociendo lo bueno y lo malo, estos regímenes no tienen perspectivas de un buen avance hacia lo que es el objetivo principal que tenemos que lograr, que es la universalización.

Es decir, tienen dificultades para lograr que se cubra a toda la población, que es en definitiva a lo que debemos aspirar en esta materia. Esta herramienta hasta ahora no ha mostrado ser apta para lograr esta universalización.

Estamos convencidos de que lo que hay que hacer pasa por una adecuada mezcla que permita aprovechar las ventajas, y minimizar los inconvenientes de cada sistema. Es decir, un régimen mixto, que permita universalizar el régimen básico con una adecuada justicia distributiva. Esta ha sido una lucha permanente que no se ha podido alcanzar, pero que hay que tratar de lograr.

Que se otorguen pensiones teniendo en cuenta también lo que cada uno contribuye, porque la contribución definida no es un sistema que solamente se puede utilizar con la capitalización individual. Francia, desde el fondo de la historia, da las pensiones en función de lo que hizo cada uno en su carrera como aporte.

Entonces, puede existir un régimen básico, que sea de reparto, con un adecuado nivel de prestaciones, no muy alto, que tenga en cuenta lo que cada trabajador hace durante su vida, que no sea un despartero sino una distribución adecuada en función al esfuerzo de cada uno. Y puede existir un régimen complementario de capitalización, que permita tener más en cuenta las aspiraciones de cada uno. Que además la capitalización dé respuesta a las necesidades del desarrollo económico, de producir un incremento del ahorro. Hasta ahora no se ha podido demostrar si realmente se logran incrementos del ahorro.

Un último aspecto que hay que tocar es el siguiente: todos estos programas deben tener un equilibrio de poder. Es decir, una de las cosas que no se puede hacer es desequilibrarlo de tal manera que los trabajadores estén mirando por la ventana, que los empleadores no tengan nada que ver, que haya unos administradores que comandan toda la operación y que van creando cada vez más poder. Porque la acumulación de capitales y la disposición de capitales, da poder.

Con los regímenes mixtos se puede permitir cierto equilibrio, de tal manera que se logre una participación concreta de los interesados, sean trabajadores, sean empleadores.

El cambio hay que hacerlo. Es muy interesante inspirarse en esta experiencia chilena. Es de desear que los cambios puedan tener el consenso necesario entre todos los interesados.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MARCO DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Andrés Uthoff,

Asesor regional en política económica, CTPAL.

Contrariamente a lo que ocurre con la Organización Internacional del Trabajo, la CTPAL no tiene ningún mandato en torno al tema de la Seguridad Social. Tampoco tiene ni pretende tener alguna receta.

Lo que hemos hecho, de un tiempo a esta parte, es ofrecer un foro para la reflexión respecto a este tema de extrema relevancia para América Latina. En semana pasada, en un Seminario que se realizó en la CTPAL, pudimos ver que la necesidad de este tipo de foros es muy sentida. Resulta de gran utilidad tener un lugar de encuentro donde se puedan compartir experiencias.

El hecho de que estemos discutiendo el tema de las pensiones revela algo fundamental, hemos superado la miopía. Antes de la reforma chilena de 1981 nadie estaba preocupado de este tema. Sin embargo, las generaciones que estaban llegando a la tercera edad y debían cambiar su salario por una jubilación posiblemente diminuta, debí haberme preocupado de esto antes¹.

La CTPAL está analizando este tema no exclusivamente desde una perspectiva de la Seguridad Social, sino también del desarrollo de los países. Hay una doble mirificación: si una economía funciona relativamente bien, es posible que un sistema bien diseñado pueda operar relativamente bien. Y un sistema bien diseñado y administrado puede ayudar al buen funcionamiento de la economía.

Si el sistema tiene imperfecciones, va a alterar una serie de elementos de la economía. Concretamente, afectará el déficit fiscal. Un sistema de Seguridad Social que empieza a incurrir en gastos más allá de los ingresos que puede percibir, ejerce importantes presiones sobre el presupuesto fiscal.

A nosotros nos preocupa el tema de la reforma del sistema de pensiones porque tiene un potencial importante. Una de las grandes debilidades que tenemos en América Latina es que nuestros mercados de capitales son muy imperfectos. No logran obtener financiamientos para proyectos de largo plazo y, cuando lo logran, sólo algunos sectores se benefician de ellos.

Si mediante la promoción del ahorro institucional -que es como

se llama al ahorro previsional de los trabajadores- pudiéramos asegurarnos de canalizar recursos a través del mercado de capitales para realizar proyectos de largo plazo, eso será beneficioso para el país.

Déjenme plantear tres grandes revoluciones que están ocurriendo en América Latina en torno a este tema.

- La primera, es que se está separando el tema de la seguridad social. Por ejemplo, tanto la intervención de Conte-Grand como la mía tocarán sólo el tema de las pensiones. La seguridad social también se ocupa de los riesgos asociados a accidentes del trabajo; accidentes y enfermedades no laborales; maternidad de la trabajadora; asignaciones familiares; subsidios de desempleo, etc. El financiamiento de la cobertura de estos riesgos se están analizando por separado. Esto es un cambio con respecto al pasado.

Se asume que los riesgos que existen para necesitar de una pensión de vejez, invalidez o muerte (sobrevivencia), son distintos a los de maternidad, enfermedad, desempleo, etc. En consecuencia se sugiere que deben administrarse financieramente en forma diferente.

- La segunda gran revolución, es que no se analizan solamente los aspectos sociales, sino también las implicaciones económicas y financieras. El diseño del nuevo sistema debe considerar dos logros: cumplir el objetivo social y ser eficiente en lo económico. Se asume que el sistema de pensiones tiene dos funciones. Una función social destinada a garantizar niveles de consumo durante la vejez para aquellos que han contribuido; y contribuir a la equidad o a la solidaridad mediante un financiamiento para quienes no están en condiciones de aportar. Hay un criterio de equidad y solidaridad que no debemos olvidar, y que en algunas reformas es bastante débil.

Pero también tiene una función económica y financiera que pretende que el sistema que se diseñe no genere presiones sobre el presupuesto fiscal; ojalá contribuya al ahorro nacional; ojalá contribuya al desarrollo del mercado de capitales; ojalá contribuya a un funcionamiento del mercado de trabajo que sea eficiente en términos de las transformaciones que debe hacer el país, y en particular respecto a su flexibilidad.

- La tercera revolución radica en las transformaciones de los métodos de financiamiento. Hoy se nos dice que sería conveniente cambiar de un sistema de reparto hacia otro que tenga un componente importante de capitalización, colectiva o individual.

Detrás de esa transformación hay un cambio realmente importante. No se deben definir beneficios de antemano, sino definir contribuciones de antemano y los beneficios a partir de lo que se pueda hacer con esas contribuciones. El objeto es evitar generar un desequilibrio diseñando un sistema que hace promesas que no puede cumplir.

Al optar por uno u otro mecanismo, lo que está en juego al nivel de cada individuo es la posibilidad de obtener mejores pensiones. Si uno opta por el sistema de capitalización, la rentabilidad, o lo que uno pueda obtener en adición a las contribuciones de los trabajadores, se realiza a través del mercado de capitales. En cambio, en el método de reparto, lo que uno pueda obtener depende del crecimiento de la masa salarial. Esto tiene que ver con lo que está ocurriendo en el mercado de trabajo y la dinámica demográfica.

El problema de fondo es medir y cuantificar la deuda explícita que asume el Estado al implantar un sistema de pensiones y ver si la puede pagar. Esto debido a que es el Estado el que obliga a los trabajadores a cotizar y participar del sistema. Hay un Estado que ha dicho: si los dejo solos, no van a ahorrar para la vejez. En consecuencia, diseña un sistema de pensiones y obliga a los trabajadores a cotizar. Estos tendrán que hacerlo con una contribución del 10 ó 15% (la que sea) y contribuirán a un sistema que, de alguna forma, el Estado se compromete a resguardar, y con el cual les va a financiar alguna pensión.

Tradicionalmente los sistemas se han diseñado mediante métodos de reparto para su financiamiento. En este sistema se definen beneficios de antemano, sobre la base de la antigüedad y el ingreso de un periodo previo a la edad de retiro, los cuales se financian con los aportes de los activos.

La vulnerabilidad de este mecanismo de financiamiento se está haciendo transparente a través de reconocer la deuda del Estado con los trabajadores. Al obligarlos el Estado a participar en un sistema y empezarles a cobrar por algo que van a recibir a futuro, lo que está haciendo es adquirir una deuda con quienes son activos y pagárselas a quienes son pasivos. Esta deuda se las paga cuando llegan a la edad de retiro, sobre la base de un beneficio pensional. Esto puede ser considerado como una transferencia, pero el nuevo concepto es que se trata de una deuda. Hoy en día se reconoce así.

El tema de fondo, planteado por los economistas, es que se debe hacer transparente esta deuda, se la debe cuantificar, y ver si el Estado está en condiciones de pagarla mediante los beneficios que está prometiendo.

Es un tema que involucre varias generaciones. Porque a un

El nuevo sistema de pensiones 25

trabajador que entra a trabajar a los 25 ó 30 años le preocupa poco lo que le va a ocurrir a los 60 ó 65 años. Pero el que está en los 65 años dice: "a mí me preocupa mucho lo que hizo el Estado con mi dinero y qué es lo que me va a pasar".

Cuando se dice que los sistemas anteriores han estado operando mal, lo que estamos cuestionando es la capacidad del Estado por pagar esta deuda a los trabajadores. Esto se traduce en distintas formas. Por ejemplo, una pensión que no es reajustada por la inflación al final termina siendo una mala pensión. Si el Estado dice: voy a aumentar la edad de jubilación; o voy a bajar la tasa de reposición o de reemplazo; está hablando de formas de disminuir la deuda con importantes costos para los trabajadores.

Las actuales reformas a los sistemas de pensiones constituyen distintas formas por las cuales el Estado enfrenta el pago de la deuda que adquirió con los trabajadores. Se debe analizar con mucho cuidado. ¿Cuál es la deuda implícita que en cada uno de los países ha asumido el Estado?; ¿cómo se ha administrado?; ¿cómo se ha hecho transparente?; ¿en qué medida está en condiciones de pagarla? En la respuesta a estas interrogantes se debe centrar el análisis de las reformas.

¿Por qué han fallado los sistemas? Los "reformistas" chilenos partieron cuantificando esa deuda. Luego argumentaron que la misma podía crecer y llegar a ser impagable y recomendaron hacer una reforma. Pero, en consideración de los múltiples intereses, hay que ser muy claros en el análisis sobre lo que ha ocurrido y lo que se puede hacer.

Hay varios problemas que se deben analizar:

- Restricciones a la movilidad ocupacional. Cuando el Estado obligó a los trabajadores a participar, se aceptaron múltiples Cajas y participantes con diferentes derechos y obligaciones. Cada Caja tenía sus problemas y situaciones especiales. Aquí se originaba un problema importante. Si un trabajador del Banco del Estado tenía ciertos beneficios y se quería cambiar a otra ocupación, podía verse limitado o restringido porque perdía ciertos beneficios. La homologación de los trabajadores frente a sus derechos y obligaciones, es un principio que va en la dirección correcta. Lo que ocurría en el pasado era que había múltiples Cajas, que dificultaban el funcionamiento del mercado de trabajo porque amarraban al trabajador a determinada ocupación.
- Cambios en las relaciones de dependencia demográfica. Al ser la cobertura poblacional muy baja se generaba rápidamente un aumento de la relación de dependencia entre los pensionados

y cotizantes. Esto respondía a factores demográficos y del mercado del trabajo que el sistema no era capaz de ir corrigiendo, excepto vía mayores contribuciones y/o menores beneficios. Esto significaba que la deuda implícita se iba a agrandar en el largo plazo generando dificultades para pagarla más adelante. Es un problema que tiene sus raíces en la forma como se definen los beneficios y las contribuciones a la luz de los cambios demográficos y del mercado de trabajo.

- Malos sistemas de recaudación. Había morosidad. Había atrasos en los pagos. Nadie estaba velando para que se pagara en forma adecuada.
- Malas inversiones de fondos de reservas. Cuando los sistemas funcionaban con algún componente de capitalización colectiva, los fondos de reserva no eran defendidos ni contra la inflación ni contra malas inversiones. De hecho, en algunos países la alta incidencia de la pobreza y de la marginalidad hacía que se desviaran recursos previsionales para otros propósitos de la política social.
- Los beneficios no guardaban relación con las contribuciones. Los beneficios, tal como eran definidos, no guardaban relación al nivel de cada individuo con las contribuciones a lo largo de la vida. Eso producía desequilibrios. Además, existían tendencias a sobreexpandir los gastos administrativos.

Si uno examina las experiencias de América Latina, ve que estos problemas se mencionan recurrentemente en todas partes. Son los que han ido haciendo crecer la deuda implícita, que hoy día se señala en los diagnósticos de los economistas.

El problema es diseñar un sistema que haga frente a este problema. ¿Hay que ir a un sistema de capitalización individual? ¿Hay que diseñar un sistema mixto? En relación a estas interrogantes lo que nosotros vemos en la CEPAL, es que hay ciertos principios básicos que es conveniente rescatar. Posteriormente uno puede ver qué tipo de reforma hace.

- Un principio básico es vincular los beneficios a las contribuciones, a lo largo de la vida. No es bueno permitir que un trabajador pueda, por algún motivo, ser privilegiado: recibir una pensión al final de la vida que no guarde relación con el aporte que hizo al sistema. En la medida en que tengamos muchos de esos trabajadores vamos a producir desequilibrios. De la misma forma vamos a generar clientelismo, si algunos trabajadores lo pueden hacer y otros no. Guardar una relación entre las contribuciones y los beneficios a nivel de cada individuo es un principio sano.

- Otro principio consiste en mejorar la eficiencia de la administración de sistemas de pensiones. Se asume que la promoción de la competencia en la administración de fondos de pensiones pudiera ser buena, especialmente si ella implica reducir costos de administración; generar incentivos para que la gente pague adecuadamente; castigar a los morosos; ser más eficiente en la gestión financiera de los fondos.
- Otro principio consiste en aislar los fondos de pensiones respecto a las presiones políticas. En la eventualidad de casos especiales, hay que ser muy transparentes respecto a las fuentes que se van a utilizar para el financiamiento.
- Un último principio corresponde a tratar de contribuir a la flexibilización del mercado laboral, independizando los derechos y obligaciones con respecto al lugar de trabajo.

Estos cuatro principios (y puede haber otros) no implican la necesidad de una reforma radical. Es posible en algunos casos realizar pequeñas correcciones en este sentido e ir disminuyendo la acumulación de la deuda implícita.

Por ejemplo, la homologación y racionalización de los sistemas existentes es la primera etapa que, con la asesoría de la OIT, se está haciendo en Costa Rica. Se trata de corregir vicios del actual sistema evitando el crecimiento excesivo y no justificado de la deuda implícita. Esta es una forma de proceder.

En Chile también se hicieron ajustes, se cambiaron las edades de jubilación; se unificó a todos los participantes; y se cambiaron las tasas de reemplazo. Con estas correcciones inmediatamente se identifica ganadores y perdedores. Pero además se cambió el método de financiamiento.

Una pregunta fundamental para los economistas surge con motivo del diseño de un nuevo mecanismo de financiamiento. ¿Es posible generar un sistema que contribuya a la generación de empleo productivo a través de reformas del sistema de pensiones?

Hay dos elementos en juego:

- 1.- El primero es el costo previsional, para el empleador y el trabajador. Se pretende que no se constituya en un componente muy alto del costo de contratación de mano de obra. Este es un elemento crucial cuando hablamos del MERCOSUR y de mecanismos de integración: ¿cuánto cuesta contratar mano de obra en Argentina, en Chile, etc.? ¿Afecta las condiciones de competitividad internacional?

- 2.- El siguiente aspecto busca mejorar la utilización de los fondos de pensiones, de modo de canalizarlos directamente a la inversión productiva, a la generación de riqueza y de empleo.

En relación a la perspectiva de avanzar hacia sistemas con mecanismos de financiamiento basados en la capitalización, hay cuatro grandes alternativas que se han planteado en América Latina.

- 1.- En el caso de Colombia, se optó por diseñar un sistema paralelo, que sigue junto con el antiguo: la gente que quiere cambiarse hacia el sistema de capitalización individual lo puede hacer. Los dos sistemas compiten entre sí.
- 2.- En el caso de Argentina y Uruguay, el sistema es mixto. Tiene un pilar básico fundamental, muy solidario, y otro que es complementario -obligatorio, pero complementario- para mejorar las pensiones a través de un sistema de capitalización.
- 3.- El caso extremo es el chileno. Al sistema antiguo se lo va reemplazando paulatinamente. A los que ya están en el sistema antiguo, se les da la opción para trasladarse, dándoles incentivos. Hay un reemplazo paulatino de un sistema por otro, con el agravante de que el pilar básico queda restringido a la política fiscal y no es financiado por medio de la solidaridad dentro del sistema previsional. El financiamiento de la pensión asistencial y el complemento para financiar la pensión mínima legal, pasan a constituirse en un problema fiscal más que previsional.
- 4.- El cuarto caso es la alternativa que hoy muestra Costa Rica. Va a ir por etapas. En una primera etapa, va a mejorar mucho el sistema actual. Se calculará la deuda implícita y se tratará de reducirla. Posteriormente se plantea avanzar hacia un componente de capitalización.

Ahora bien, lo que nos preocupa sobremanera en la CEPAL, es que cualquier opción que se tome tiene implicaciones fiscales, financieras y sociales importantes.

Por ejemplo, en el caso chileno, la solución a las implicaciones fiscales fue radical. Una parte del costo de la transición la asumieron los pensionados del sistema antiguo. Se les dijo: "ustedes participaron de un sistema que quebró y vamos a hacer lo mejor posible por sus pensiones". Las pensiones pasan a ser indexadas o corregidas por inflación en el presupuesto fiscal; además, si hay holgura, se mejoran las pensiones; si no hay holgura, no se mejoran.

Los nuevos pasan a participar en el sistema de capitalización in-

dividual, pero con grandes implicaciones fiscales. ¿Por qué? Porque había que seguir pagándoles a los que ya estaban retirados; había que seguir reconociendo deudas, o sea, las contribuciones de los que ya habían participado en el sistema antiguo. Había que pagar bonos de reconocimiento y suplementar los fondos necesarios para llegar a una pensión mínima.

Según cuál sea la modalidad que uno quiera elegir para transitar de un sistema a otro, existe el riesgo de generar un costo fiscal de enormes magnitudes. Aquí en Chile se generó una holgura en el presupuesto fiscal, para financiar el déficit, a través de privatizaciones y de reducciones de otros gastos fiscales. Pero hay países que no pueden cambiar radicalmente de un sistema a otro, porque no son capaces de enfrentar los costos fiscales.

En los casos de Argentina y Uruguay con un sistema mixto y de Colombia con uno paralelo, lo que se está haciendo es compartir el costo de la reforma a través de aportes al sistema previsional de los trabajadores y de los empleadores. Además, están los aportes que puede hacer el fisco a través de otros impuestos. En el caso chileno todo se hizo por el lado fiscal.

El segundo tema es que un sistema de capitalización puede acumular un fondo de enormes dimensiones -que tal como ha ocurrido en Chile- representa casi un 40% del PIB. Desde el punto de vista de su intermediación financiera cabe preguntarse: ¿Es bueno o malo para los trabajadores? ¿A dónde están yendo estos dineros?

Cuando uno analiza esto a la luz de la experiencia chilena se observa que el criterio con cual se invierten estos fondos es aquel de portafolios. Este es un criterio de inversión en el mercado financiero y no directamente en empresas.

- Un 40% está invertido en títulos del Banco Central; los cuales no corresponden a inversión real directa, y las implicaciones indirectas son difíciles de dimensionar.
- Otro 30% aproximadamente está invertido en acciones de empresas, pero acciones que ya existían. Lo que se ha producido ahí es un incremento del precio de las acciones, que no es generación de riqueza propiamente tal sino ganancias de capital.
- Un 5% está en depósitos a plazo, que no sabemos si van a consumo o a inversión.
- Solamente un 15 ó 16% está yendo a la construcción de vivienda, que realmente genera mayores posibilidades de habitación para la población y genera empleo.

- Un 5% se asigna a la compra de bonos emitidos por empresas para financiar inversión.

En definitiva, en CEPAL nos preguntamos: ¿se está asignando bien ese fondo para beneficio del país? Esta es una interrogante válida, ya que existe una preocupación por canalizar el fondo con mayor énfasis hacia la inversión real. Hoy día se quiere invertir en infraestructura, en minería y en proyectos "sin historia" (nuevos). Esa es la tendencia que uno quisiera observar.

Quisiéramos garantizar que el ahorro de los trabajadores se canalice hacia la creación de riquezas en el país, que generen empleos y bienestar para todos. Es un tema complicado, porque si yo hablo con un financiero partidario del enfoque de portafolios, él me va a argumentar que para ese objetivo sencillamente debo invertir en el mercado financiero. Si la empresa no genera riqueza, no tendrá rentabilidad. Pero esto debe analizarse con una perspectiva de largo plazo. Lo que ha ocurrido en Chile es que se invirtió en títulos que estaban depreciados, pero en los últimos años el retorno real de esas acciones ha ido cayendo porque ya alcanzaron un precio máximo. Hoy día, si no se generan nuevas riquezas no vamos a estar en condiciones de proveer retornos como los necesarios para pagar buenas pensiones.

Un tercer tema que nos preocupa es aquel de la baja cobertura de los sistemas de pensiones. Al margen de la opción de un sistema más orientado al reparto (solidario) o de capitalización individual, en general la cobertura es baja. Aún en Chile la cobertura corresponde al 65% de la PEA (en el sistema de AFP cotiza el 60% de la fuerza de trabajo y cuesta seguir incrementándolo, y otro 5% cotiza en el INP). ¿Qué pasa con el otro 35%? Esta es una preocupación que también debemos tener.

Al respecto las organizaciones sindicales defienden sus pensiones en el sistema. Pero no se preocupan de la otra parte de la fuerza de trabajo que no está participando del sistema. Hay que hacer un estudio de las estructuras de incentivo para lograr aumentar la cobertura.

Para redondear: estamos en presencia de grandes transformaciones en la Seguridad Social. Hay debates sobre las funciones que le estamos asignando y sobre qué método de financiamiento queremos establecer. El criterio que está predominando es el de dimensionar la deuda implícita que existe, ver cómo hacerla explícita y cómo se va a pagar a largo plazo. Según esto, uno puede optar por un sistema mixto, un sistema paralelo, un sistema de reemplazo total o un sistema de reparto corregido.

Cualquiera de las opciones deberá enfrentar tres temas fundamentales:

- 1.- El problema del costo fiscal: el cual está presente y va a seguir estándolo. Es una preocupación que los Ministros de Hacienda les van a plantear a ustedes, en cualquier momento.
- 2.- En la medida en que avancemos hacia sistemas que acumulan fondos, nos debemos preocupar de la intermediación financiera y de su canalización hacia la creación de riqueza, ojalá en el país. Abrirse hacia el exterior es una posibilidad, pero nuestros países tienen necesidad de fondos para inversiones reales, generación de riqueza y empleos.
- 3.- Independientemente de la reforma que hayamos hecho, un problema fundamental es el de la cobertura. No podemos dejar fuera a trabajadores que no pertenecen a formas establecidas de empleo: son trabajadores que están fuera de la parte formal de la economía y no participan en ningún sistema de seguridad social, pero no por ello dejarán de consumir cuando deban retirarse de la fuerza de trabajo. El dilema es crearles incentivos para contribuir, si están en condiciones de hacerlo, o fijar criterios para beneficiarlos con pensiones asistenciales en caso contrario.

LA EXPERIENCIA ARGENTINA EN LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

*Javier Stodky:
Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Argentina.*

Vengo de un Seminario muy interesante, en México, de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, donde el consenso generalizado de los representantes de países embarcados en procesos de reforma, con una u otra perspectiva, era que se debía abrir etapas de reflexiones, objetivas, desapasionadas, donde no se deslegitimase a nadie por el tipo de medidas que propiciere, donde se pueda llegar a esa sabia mixtura de lo más positivo en ambas experiencias, como terminó recomendando Alfredo Conte-Grand, al final de su exposición.

Parece necesario estar abierto a todas experiencias, sin legitimar o descalificar de entrada a ninguna.

No es casual que haya todas estas experiencias de reformas que abordan los mismos temas. Lo que comenzó con el modelo chileno, como una experiencia aislada, que permaneció en tal carácter durante prácticamente una década, luego tiende a generalizarse.

Porque se estaban encubriendo problemas reales, regímenes privilegiados que poco tenían que ver con las finalidades solidarias y redistributivas de la seguridad social. Todo esto se puso en cuestión. El caso de Argentina, por supuesto, es parte de este contexto.

Hay causas externas, estructurales, de la crisis de los regímenes de pensiones que estaban presentes como telón de fondo en todo este proceso, y que lo siguen estando. Por un lado, el tema de la evolución demográfica, de la mayor expectativa de vida, que impacta sobre todos los sistemas de reparto, sobre el pacto intergeneracional. Se tiende a que cada vez menos activos deban financiar a más pasivos.

Problema demográfico, por un lado. Problema económico, por el otro, que es todo este proceso que se agudizó en la década del 70, de la evolución económica, la desindustrialización, la caída del empleo y del salario.

En Argentina es relativamente nueva la aparición de todas las gamas del subempleo, donde está difícilmente tipificada la relación del trabajo, además de la desocupación abierta que también

se incrementa. Los fenómenos de estancamiento e inflación impactan sobre un sistema que se sustenta, que tiene su fuente financiera principal, en las nóminas salariales.

Y esto fue impactando al sistema. En México la sucesión de experiencias relataban situaciones bastante similares, desde el punto de vista estructural. La solidaridad se limitaba al ámbito grupal o profesional; no era una solidaridad de carácter global.

El sistema se fue generando según la capacidad de presión, el lugar estratégico de la organización de los trabajadores, o de empleados públicos, o de funcionarios de que se tratara.

Hubo una etapa de oro, donde yo rescato lo que dijo Conte-Grand. El caso argentino, en particular, fue uno de los sistemas pioneros, junto con el uruguayo; en cuanto a nivel de cobertura, de prestaciones, a multiplicación de beneficios.

Esa etapa arranca de la década del 40, con los llamados estados de bienestar, en la Argentina y en otros países latinoamericanos, con la expansión del mercado interno, con una situación en el mercado de trabajo cercana al pleno empleo, y con ingresos que superaban largamente a las prestaciones. Un sistema todavía poco maduro y que va acumulando.

En esta etapa hay elementos que son discutibles. En los primeros años de la década del 50, los haberes se calculaban en base a una escala que era cada vez más independiente de la suma de aportes y contribuciones.

En la segunda mitad de la década del 50 se sancionó una ley que fijaba un monto fijo, un porcentual móvil del salario, como haber final de la pasividad. Es decir, el 70 u 80% del salario, que se debía actualizar constantemente con la evolución del salario de los activos.

Los detractores de este sistema culpan a esta ley, y a esta cultura de la porcentualidad automática, de buena parte de los problemas que debió enfrentar el problema previsional en época de menores bonanzas. Sobre todo cuando la jurisprudencia liberó los topes que existen en muchos países en el sistema de reparto.

Se crearon las cajas de trabajadores autónomos para aquellos que no tienen un salario del cual descontar. Fue una fuente de desfinanciamiento, porque estas cajas nunca alcanzaron a cubrir con sus aportes las prestaciones que otorgaban y que generalmente se

costeaban con el superávit que exhibía el otro sistema de trabajadores dependientes.

Proliferan una serie de regímenes que se desprenden del tronco común, de la norma troncal y que van generando beneficios especiales, por edades más tempranas de retiro o sin límites de edades o con montos especiales, con mayores porcentajes del salario, etc.

Había una ley troncal, pero había cada vez más regímenes especiales que se desprendían de esa troncal. Esto afectaba, además, la credibilidad del sistema y su confiabilidad. Se trataba de regímenes especiales de carácter político, que habían nacido curiosamente con un gobierno militar, que los adoptó para jueces o para funcionarios del poder ejecutivo. Luego, cuando vino la democracia, se generalizó también a los legisladores, etc. y todo esto fue una fuente de descrédito.

Es cierto que la cobertura, la tendencia de universalidad, fue una virtud, un factor positivo. Pero se comienza a degradar por fenómenos como los desniveles regionales. Porque a veces tenemos mucha cobertura urbana, con menos cobertura en sectores rurales o más aislados.

Pero además de esos problemas viejos, nuestra seguridad social se empieza a deteriorar por los problemas nuevos del desempleo, del cuentapropismo, de la precarización del trabajo, de todo esto que trae y luego se va institucionalizando con la tendencia a la flexibilidad laboral.

El principio de la integralidad de las prestaciones se vio seriamente afectado por todos estos males económicos, de la inflación, de la desocupación o mala inversión de los excedentes acumulados en la etapa primaria, de la multiplicación de beneficios, de los procesos inflacionarios sobre los fondos de reserva, etc.

Hasta que se llega a una situación donde, si bien la doctrina y la jurisprudencia siguen hablando de la pensión como sustitutiva del salario, resulta que se generalizaban haberes mínimos que tenían más de prestación asistencial que de ingreso sustitutivo del salario para la gran mayoría de los beneficiarios. Mientras que se mantenían haberes altos para sectores privilegiados.

Los estudios hechos demostraron que no era solidario, que no era redistributivo para abajo. Al contrario, en sus peores momentos era redistributivo para arriba. Nació sobre una base estratificada

y las tentativas que se hicieron luego para homogeneizar sus condiciones de acceso y sus cargas y beneficios, no fueron suficientes ni para erradicar los resabios de su estratificación original, ni para prevenir la irrupción de nuevos regímenes de privilegios.

Se llegó entonces a un panorama donde el cambio era imperativo. Se hicieron muchos seminarios y prácticamente no había voz en favor del status quo. Se aceptaba la necesidad de reforma. Pero el problema era la dirección y el sentido de la reforma. Quienes fuimos defensores, desde distintos lugares, del sistema público, tuvimos cierta mora evidente en postular las reformas dentro del sistema.

El régimen de reparto necesita ajustarse a los fenómenos demográficos y económicos como los que hemos señalado. Puede ser aumentada la edad; se puede revisar el problema de la edad de la mujer, dada su mayor expectativa de vida; o el problema de los años de servicios y sobre todo, el cálculo del haber que en Argentina, como en muchos otros países, ha sido según los últimos tres años, alentando una formidable evasión en los primeros años.

Todas esas cosas eran solucionables, como también la cuenta individual. No es cierto que la cuenta individual sea solamente posible en un régimen de capitalización. Es perfectamente posible en un régimen de reparto. Hoy, en el sistema de reparto en Argentina, se la está tratando de implementar.

Se postuló un proceso de capitalización individual, idéntico al chileno. La falta de consenso social y legislativo con este proyecto le adosó reformas, por lo cual desembocó en un sistema mixto, como el que hoy tenemos.

Combina un régimen de reparto solidario, con una prestación básica fija, que es independiente de los salarios y los aportes, que es igual para todo el mundo que cumpla determinados años de edad (65 los hombres y 60 las mujeres), y 30 años de servicio.

Se estipuló en 2 veces y media lo que se llama el aporte medio previsional obligatorio. Hoy son alrededor de 200 dólares. Esto tiene un componente redistributivo, que constituye la mayor diferencia con el modelo chileno.

El mecanismo de financiamiento es común. El 11% del aporte personal va al sistema de reparto o al sistema de capitalización, según cuál elija la persona. Pero el 16% del aporte patronal y el 16,27% que aportan los autónomos van todos al régimen público

de reparto. Esta es la fórmula que se encontró para financiar este famoso costo de la transición.

Entonces, el 16% del aporte patronal va todo al sistema público de reparto para pagar a los viejos jubilados y a los nuevos que optan por este sistema, y además prestaciones básicas que son comunes al reparto y a la capitalización.

Además, existe un equivalente del bono reconocimiento chileno. Es la prestación compensatoria, que también corresponde a los beneficios de los dos sistemas. Es el uno y medio por ciento por año de aporte al sistema del público reparto, hasta el año de la reforma.

Ahora, también para el sistema de reparto hay un aporte nominativo. A partir de la reforma, el empleador tiene que declarar cuánto aporta, qué suma, por quién y con qué cargo.

Otro aspecto importante es que se avanzó hacia una uniformidad mayor. La necesidad de ajustar y de hacer un régimen contributivo, eliminó los regímenes especiales o algunos de ellos.

La incorporación de algunos regímenes provinciales, excesivamente permisivos, al sistema nacional, permite aproximarse más al ideal de la seguridad social, que es que todo el mundo tenga cargas y beneficios más o menos homogéneos, cualquiera sea su actividad.

Para concluir, creo que estos debates van a permitir detectar los aspectos positivos y negativos de cualquier sistema, para acercarnos al sistema ideal, recuperando los principios básicos de la seguridad social, que no deben ser abandonados.

II. VENTAJAS E INCONVENIENTES DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES PARA LOS TRABAJADORES

Ventajas del actual sistema de pensiones en Chile.
Pedro Corona

Desventajas del nuevo sistema de pensiones
para los trabajadores chilenos.
Andrés Bustos

Una mirada crítica a los sistemas
de pensiones en Chile.
Jaime Ruiz-Tagle

VENTAJAS DEL ACTUAL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE

*Pedro Corona:
Presidente de la Asociación Chilena de
Administradoras de Fondos de Pensiones.*

Voy a dar una breve visión de lo que era el antiguo sistema de pensiones, que estaba basado en reparto. Las pensiones se pagaban con las cotizaciones de los trabajadores: casi no existía ahorro. Existía rigidez en la afiliación y ésta se realizaba según la naturaleza del trabajo.

Existían 32 cajas de previsión. Había más de 50 regímenes distintos. A modo de ejemplo, en la Caja de Empleados Públicos existían los empleados públicos, los periodistas y había también unas cotizaciones para los abogados.

Las cotizaciones eran variables, según las cajas, pero en promedio eran del orden de 22%. Los beneficios eran variables según las Cajas y no contaban con reajuste automático de acuerdo a la inflación. Todos los reajustes había que hacerlos por ley. En consecuencia, el gran enemigo que tenían los pensionados en las antiguas cajas de previsión era la inflación que jugaba contra sus propios intereses.

Los requisitos para jubilar eran bastantes dispares. Había cajas que tenían requisitos muy ventajosos; otras, muy perjudiciales. En general, los requisitos más duros eran para la gran masa de los trabajadores que eran los obreros, que en el caso de los hombres debían trabajar hasta los 65 años de edad. Los empleados particulares requerían 35 años de trabajo; los empleados públicos 30; los bancarios 24; los parlamentarios 15.

El antiguo sistema empezó a tener una disminución de la relación trabajadores/ pensionados. Esto, por una parte, era consecuencia de un fenómeno demográfico, que provoca una crisis generalizada no sólo en Chile.

Además, se otorgaban beneficios sin financiamiento. Resultaba relativamente sencillo arreglar un conflicto para el gobierno de turno de la época: acceder no a dar beneficios directos sino a dar beneficios previsionales. Resolvían el conflicto presente pero generaban un gran conflicto potencial futuro.

El sistema tenía una alta evasión ya que existía una mínima relación entre cotizaciones y beneficios. Alguien podía cotizar siempre el mínimo y al final, en los últimos 3 años, cotizaba el máximo, y a través de este sistema engañaba a todo el mundo.

Otras características del antiguo sistema eran las siguientes: alta tasa de cotizaciones, bajas pensiones, inapropiados sistemas de control, ineficiencia administrativa. Había distintas leyes para cada Caja, y para cada régimen dentro de ella. Era muy difícil controlar su cumplimiento. Como no había una relación entre beneficios y cotizaciones, se producía muy fácilmente una colusión entre el empleado y el empleador para subcotizar. Estas subcotizaciones eran muy difíciles de controlar.

En el año 1955, había 12.2 trabajadores activos por 1 pensionado; pero en el año 1980 esta relación llegó a 2.5 activos por un pensionado. Es decir, en sólo 25 años el problema financiero se multiplicó por cinco.

Actualmente, en algunos países, especialmente europeos, la relación de trabajadores activos a pensionados es cercana a 1. Esto hace que el costo de la cotización llegue a ser muy oneroso. Se genera así un problema intergeneracional, para las generaciones que están trabajando.

La caída en la relación trabajadores activos/pensionados generó un aumento permanente de las tasas de cotizaciones. En el año 1970, el Servicio de Seguro Social (SSS) y el EMPART, exigían cotizar más del 50% de las remuneraciones brutas. Esto estaba destinado a la previsión social, con todas las cargas que correspondían a salud y todos los otros beneficios.

Además, se produjo un déficit creciente: un mayor costo para el Estado. El 28% de los beneficios, entre los años 1970 y 1980, no lo cubría el financiamiento intergeneracional, sino que lo pagaba directamente la Tesorería General de la República.

Existía una baja calidad en las atenciones y tramitaciones burocráticas. Cuando una persona se pensionaba, podía estar sencillamente esperando uno o más años que le pagaran la primera pensión; y cuando uno iba a hacer cola a la respectiva Caja de previsión, le decían: "para qué reclama si se la vamos a pagar con efecto retroactivo". Pero uno tiene que vivir todos los días y no puede vivir con efecto retroactivo.

En 1960, por especial encargo del Presidente de la época, Jorge

Alessandri Rodríguez, se constituyó la comisión de estudio de la seguridad social, bajo la dirección de Jorge Prat Echaurren. Después de 4 años llegaron a la conclusión de que el sistema previsional estaba condenado a desplomarse por injusto, por oligárquico, por discriminatorio y por ser ineficazmente oneroso, tanto para los ganadores de sueldos y salarios como para la producción nacional. Esa fue la conclusión final.

Y nos dimos vueltas desde 1964 hasta mayo de 1981, en que empezó a operar el nuevo sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones, que tiene las siguientes características:

- 1° Es un sistema de capitalización, un ahorro individual.
- 2° Es de administración privada.
- 3° Existen libertades individuales: posibilidad de elección o cambio de AFP; de cotizar por sobre el mínimo, de elegir cuándo o cómo jubilar.
- 4° Tiene reglas comunes para todos; o sea, aquí no hay discriminaciones por tipo de empleo.
- 5° Existe separación del patrimonio de las AFP y de los fondos de pensiones.

Comparemos los costos para el trabajador. Quien se quedó en EMPART, en este momento cotiza un 20,15; quien sigue imponiendo en el INP, como ex SSS, paga un 19,10; quien está en CONAEMPUC, paga un 19,03; quien está en AFP, paga aproximadamente un 13% para pensiones. En consecuencia, este sistema de AFP tiene menos costos para los trabajadores y les ha permitido obtener un mayor sueldo líquido.

Analicemos los costos de administración para los afiliados. Se ha dicho que son muy onerosos. Pero los costos han venido descendiendo desde diciembre de 1983. El costo previsional mensual ha disminuido un 37% real a marzo de 1996.

Aparte de la disminución de los costos, se han agregado algunos otros servicios, que se prestan sin costos. No se cobra comisión fija a los no cotizantes. Si alguien no cotiza, se le administra sus fondos y la AFP no le cobra por hacerlo. Esto proviene de una ley del año 1987.

Existe también cobertura de invalidez y sobrevivencia para los cesantes. Esto proviene también de una ley del año 1987. La cuenta de ahorro voluntario se administra sin costo. En este momento el sistema tiene el financiamiento de las comisiones médicas y no hay costo por eso. Hay financiamiento para gastos médicos y tras-

lado en el caso de las calificaciones de invalidez. Todo esto a cuenta de la respectiva AFP.

Además, hay pensiones de invalidez parcial; financiamiento de la Comisión Clasificadora de Riesgos; depósitos convenidos con el empleador; la cuenta de indemnización de las trabajadoras de casas particulares y la cuenta de ahorro de indemnización sustitutiva. Todo esto ha sido absorbido por el sistema sin aumentar los costos; no sólo sin aumentarlos, sino disminuyéndolos.

Uno de los factores que diferencia los dos sistemas, y la parte más medular de esto, es la importancia de la rentabilidad. En el otro sistema, uno le entregaba el dinero al Estado y el Estado asumía una responsabilidad de pagar las pensiones. Aquí uno no le entrega los dineros al Estado sino a una Administradora, que los invierte.

Tomemos el caso de un trabajador afiliado del sexo masculino, cuya cónyuge es 5 años menor y cuya edad de inicio a la vida laboral es de 18 años, que impone durante el 85% de su vida laboral, tiene un crecimiento de las remuneraciones de 2% anual, hasta los 50 años, y luego sigue estable, y jubila a los 65 años de edad. Este trabajador tipo, si tiene una rentabilidad de 3% jubilaría con el 55% del último sueldo; si la rentabilidad es 5%, con el 94% del sueldo; y si la rentabilidad que logra la administradora fueran del 7%, tendría una jubilación equivalente a 167%; recibiría un 67% más que lo ganaba como sueldo.

Hasta ahora, las rentabilidades promedio que ha dado el sistema, hasta agosto de 1996, han sido de un 12.6%. Tuvimos una rentabilidad negativa el año 1995, de menos 2.5%. En el año 1996 estamos proyectando, con lo que hemos obtenido hasta ahora, una rentabilidad positiva en torno al 4% sobre inflación.

Otro tema es la calidad de las pensiones. En invalidez estamos dando una pensión que en relación con la remuneración es en promedio de 67%. En sobrevivencia estamos dando el 73%. En vejez anticipada, 81%. En vejez normal, 73%. El promedio ponderado de vejez, en este momento, es el 78% del sueldo. Si le agregamos a la vejez anticipada y a la vejez normal el excedente de libre disponibilidad llegamos a un 84% del último sueldo.

En este momento hay 216.476 pensionados con el nuevo sistema (esto es al 31 de diciembre de 1995). De vejez, por edad, 52.681; vejez anticipada, 70.683; invalidez total, 17.511; invalidez parcial, 668.

En el año 1995 se jubilaron 40.000 personas; 25.000 por vejez anticipada y 15.000 por vejez normal. O sea, la gente se está anticipando. Los hombres se están jubilando a un promedio de 56,7 años y las mujeres a los 54,2 años.

Analicemos ahora la cobertura del sistema. En este momento el país tiene 5.026.000 ocupados. Cotizantes hay 2.961.000. Contribuyentes en las antiguas Cajas hay 250.000. La cobertura total es de 3.211.000 personas, el 63,9%. En 1980 era el 51,6%. Nosotros tenemos obligación solamente de cubrir a los que están obligados por ley, a los que tienen patrón o empleador; los trabajadores independientes cotizan voluntariamente.

Los principales desafíos para el futuro son los siguientes: educación previsional; aumentar la cobertura del sistema; invertir en nuevos sectores económicos como minería, infraestructura caminera, portuaria, aeropuertos, agua potable, tratamiento de aguas servidas, etc.

Quiero concluir señalando que casi el 60% de los 28 mil millones de dólares que tenemos acumulados corresponden a intereses ganados por las inversiones. Sólo el 40% corresponde a aportes de los trabajadores. Al aumentar los fondos, aumentamos la inversión; al aumentar la inversión, estamos en condiciones de financiar nuevos proyectos y nuevas empresas. Esto significa más y mejores trabajos, que a su vez generan un aumento de los aportes previsionales. Esto es un círculo virtuoso.

En lo social, más dinero en las cuentas implica mayores pensiones e implica más empleo y mejores remuneraciones. Con todo esto, finalmente, viene el compromiso político, un compromiso del trabajador con el desarrollo y la estabilidad del país, porque tiene su plata invertida en la economía de Chile.

DESVENTAJAS DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES PARA LOS TRABAJADORES CHILENOS

*Andrés Bustos;
Secretario General de la Confederación Nacional
de Empleados Particulares de Chile.*

Quiero entregar una visión desde el punto de vista de los trabajadores, de cuáles son las desventajas del sistema que uno ve a diario.

El sistema, tal como está, muestra serias deficiencias. Para superarlas requiere modificaciones de fondo y no de forma. Indudablemente, para estos cambios se requiere voluntad política, ya que para favorecer a los trabajadores, mejorando los beneficios del sistema, necesariamente se deberán tocar intereses económicos privados.

— Cobertura:

Hay 5.400.000 afiliados; el 50% cotiza normalmente y el 50% no. Cerca de 400.000 trabajadores cotizan por menos de \$ 60.000.- De las 2.147.000 mujeres afiliadas, 1.636.000 no alcanzan a juntar \$ 1.000.000.- de capitalización individual en los 15 años de funcionamiento del sistema, con rentabilidades promedio cercanas al 13%. En resumen, más del 65% obtendrá la pensión mínima. Una gran parte lo hará con costo para el Estado, a través de la garantía estatal.

— Comisión fija:

Respecto a la comisión fija, creemos que es totalmente aientaria contra los trabajadores de menores ingresos. El Superintendente, hace 3 ó 4 años, planteó que el mercado regulaba la comisión fija. Hoy día, el 68% de los afiliados está pagando comisión fija.

Hay un problema de información, ya que el trabajador de bajas rentas no debería afiliarse a aquellas Administradoras que cobran comisión fija. Pero resulta que hoy día tenemos alrededor de 27.000 trabajadores que están en una AFP que les cobra \$ 1.495.- por comisión fija mensual: vale decir, el 25% de lo que aportan para el fondo los trabajadores de bajos ingresos se lo están descontando para pagar la comisión fija.

— Edad de jubilación:

Respecto a la edad de jubilación, planteamos que efectivamente la edad es alta y no está de acuerdo con las condiciones laborales reales de nuestro país.

La mujer puede jubilar a los 60 años, pero obtendrá pensiones

peores que el hombre. Primero porque cotiza 5 años menos y tienen que pagarle 5 años más de pensiones. La renta de una mujer es un 75% con respecto a la del hombre; la expectativa de vida de la mujer es mayor. Por lo tanto, si jubila a los 60, dentro de un sistema de capitalización individual, solamente va a obtener pensiones mínimas.

— Morosidad:

La morosidad es un tema que tampoco se toca. Generalmente se dice que es poca, porque es el 1% y no más del total de los fondos. Actualmente la morosidad asciende a 113.000 millones de pesos. Corresponde a descuentos del sueldo bruto del trabajador que no han sido depositados en las correspondientes AÍPs.

Este es un problema grave. Este modelo, que en general protege la propiedad privada, resulta que no protege la propiedad de los trabajadores. Lo que se produce es una apropiación, por parte del empresario, de las cotizaciones del trabajador. El trabajador le otorga un crédito al empresario y éste, en definitiva, no está seguro de poder pagar o no. En definitiva, la morosidad la tiene que absorber el patrimonio del trabajador. En caso de quiebra, pierde también el trabajador.

— Bono de reconocimiento:

El artículo 4° del DL 3.500 señala que todos los trabajadores que no tengan 12 cotizaciones entre el 1975 y 1979, no tienen derecho al bono de reconocimiento. Esto es totalmente arbitrario. La gente que tuvo problemas políticos, que debió salir del país y volvió después de 1979, lisa y llanamente no tiene derecho al bono de reconocimiento. Lo mismo le sucede a los que estuvieron cesantes. Todo trabajador que cotizó en el antiguo sistema debe tener derecho al bono de reconocimiento.

— Fuerzas Armadas:

Las Fuerzas Armadas han señalado que el sistema antiguo era malo, injusto, deficitario y una carga para el Estado. ¿Y qué pasa con los militares? Resulta que las pensiones que ellos tienen hoy día son superiores y se pagan con menos años de servicios. Este es un beneficio o un privilegio que otorga a los propios beneficiarios.

— Democratización y participación:

Llama la atención comparar el grado de intervención que tienen los administradores de nuestro dinero en el sistema, el que les garantiza representación en diversos niveles, con la ninguna participación de los organismos de representación laboral en las comisiones médicas, directorios de las AÍP, directorios de las empresas, comisión clasificadora de riesgos, etc.

Dentro del sistema privado de pensiones surge la necesidad de que, dentro de sus limitaciones, se incorporen criterios de democratización y participación social, no como una consigna política, sino como resultado del reconocimiento de una expresión del derecho de propiedad, como es el derecho a la gestión.

— Pensiones vitalicias:

Otro tema importante es el de las pensiones vitalicias. La verdad de las cosas es que esto ha sido un escándalo público. El trabajador que cumple la edad para jubilar tiene que convertirse en un experto previsional, para que la determinación que tome sea la mejor para él. Hay muchas cosas de carácter técnico que el trabajador no domina: tasa de interés, fondo acumulado, e incluso saber si las compañías de seguros que están detrás son solventes o no.

De acuerdo a denuncias de un Senador, el trabajador en los últimos 3 años sólo trabaja para pagar la comisión a la Compañía de Seguros, cosa aberrante.

— Cotización adicional:

Hablando de la cotización adicional, la verdad es que no existe ninguna transparencia. Lo ideal sería que los trabajadores supiéramos cuánto es lo que se paga por prima del seguro de invalidez y sobrevivencia, y cuánto es el porcentaje que corresponde pagar a la AFP por administración.

Creo que la comisión porcentual es elevada, ya que las devoluciones que hicieron las Compañías de Seguro a las AFP en el año 1995 superaron los 8.000 millones de pesos. Esta devolución debería hacerse a los trabajadores y no a las AFP, ya que la cotización la pagan los trabajadores.

— Inversiones:

Con respecto a las inversiones, hoy día se manejan aproximadamente 28 mil millones de los fondos de pensiones, y unos 4 a 5 mil millones más por concepto del seguro de invalidez. Naturalmente que esto les da un poder económico y político muy grande a quienes lo administran. Reconocemos que una mayor rentabilidad, generada por las inversiones, se traduce en mejores pensiones; pero también es importante considerar la rentabilidad social.

Hay que destinar los fondos para grandes proyectos nacionales que fomenten el empleo productivo y la creación de riqueza para el país, beneficiando directamente a los trabajadores a través de la generación de empleo productivo.

Actualmente, en acciones y bonos están invertidos alrededor de 8.700 millones de dólares. Es dinero de los trabajadores que tene-

mos invertido en diferentes empresas y de las cuales, naturalmente, nosotros -de alguna manera- somos propietarios: de Chilectra, Endesa, Enersis, Compañía de Teléfonos. Es decir, los trabajadores somos dueños de parte importante de las principales empresas del país, somos sus principales acreedores a través de los bonos.

LA POSICION DE LA OIT

También quiero señalar aquí que la OIT ha hecho serias críticas al sistema previsional chileno:

- En cuanto a la pensión, la OIT establece que debe pagarse con carácter permanente durante todo el período que dure la contingencia. Aquí en Chile eso no es así, porque si hay personas que no cumplen el requisito para la garantía estatal, vale decir que no tienen 20 años de cotizaciones, simplemente cuando se les acaba el dinero, se les acaba la pensión.
- También señala la OIT que el costo previsional para el trabajador no puede ser mayor a un 50%. Aquí en Chile es el 100%.
- Además, establece que los representantes de las personas protegidas deben participar en la administración de los regímenes o estar asociados con carácter consultivo cuando la gestión no ha sido contrada a una institución pública.

Estos son algunos de los reparos que ha hecho la OIT. Desgraciadamente, Chile no ha firmado los Convenios 102 y 128.

Conclusión

Como conclusión, puedo señalar que el sistema privado ha beneficiado más a sus administradores que a quienes hacemos el sacrificio periódico de ahorrar para la jubilación. Esto no es raro, debido al carácter lucrativo que el sistema tiene. La función social no es el objetivo final del empresario.

Nosotros somos el pilar del sistema. Son nuestros fondos, somos los usuarios y somos los legítimos beneficiarios. Somos la esencia del sistema. Sin embargo, no tuvimos participación en su creación, no participamos en su administración ni menos en las cuantiosas utilidades que genera.

UNA MIRADA CRÍTICA A LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN CHILE

*Jaime Ruiz-Tagle:
Investigador del Programa de Economía del Trabajo,
Profesor de la UAHC.*

Antes de empezar mi intervención, voy a referirme a 5 puntos que tocó Pedro Corona en su ponencia:

- 1.- El caso de los Parlamentarios en el antiguo sistema. Es cierto que con 15 años podían jubilar, pero con 15/30, es decir, con media jubilación.
- 2.- Las previsiones respecto a las futuras pensiones. Se suele tomar el caso de un trabajador tipo, con muchos años de aporte, por ejemplo 39 años. Esto es mucho, y lamentablemente no se da en la realidad. Tampoco se toma el caso de las mujeres, que cotizan durante menos tiempo y jubilan a los 60 años de edad.
- 3.- El caso de las pensiones "promedio". Se dice que en el nuevo sistema, según un estudio, representan el 78% de los últimos sueldos. El problema es que los promedios esconden una parte importante de la realidad. Normalmente más de la mitad de los casos caen por debajo del promedio.
- 4.- El monto de las pensiones por vejez. Se dice que alcanzan a unos 185 dólares. Pero no se dice que los ingresos imponibles promedio son tres veces superiores, del orden de 520 dólares. Es cierto que los que aportan no son los mismos que jubilan; pero no hay duda de que existe un serio problema detrás de esa gran diferencia.
- 5.- Las jubilaciones por vejez anticipada. Es necesario destacar que ellas incluyen un sesgo de selección, ya que las personas que jubilan anticipadamente son las que pueden lograr una pensión relativamente alta.

Entro ahora a mi exposición:

Un primer aspecto que quiero destacar, en el que concuerdo con los representantes de la CEPAL y de la OIT, es que el problema de la longevidad y del aumento del empleo informal afecta a to-

dos los sistemas de pensiones, a los de reparto y a los de capitalización individual.

Que no se piense que la capitalización individual va a resolver el problema de la mayor longevidad. Si los fondos son los mismos y se vive más años, las pensiones serán más bajas, obviamente.

Además, si la gente cotiza menos años porque tiene períodos de desempleo, o sub-empleo, o trabajo precario, también se verá afectada en el nuevo sistema.

Un segundo aspecto se refiere a las ventajas e inconvenientes del sistema de reparto. Los inconvenientes son bien conocidos. Uno de los principales era que no existía una relación directa entre las contribuciones y los beneficios. Por ejemplo, se calculaba la pensión con base en el sueldo de los últimos 5 años, o menos. Pero es perfectamente posible diseñar un sistema basado en el reparto en el que las pensiones se calculen según los aportes de toda la vida laboral.

Otro sistema era la multiplicidad de Cajas, con diversos sistemas de beneficios y reajustes. Pero, aunque es difícil, se puede establecer una mayor homogeneidad.

Es cierto que se podían hacer malas inversiones, sin suficiente control. Pero no es imposible establecer buenos controles, sobre todo considerando que los fondos acumulados en los sistemas de reparto maduros son muy pequeños, ya que la mayoría circula casi inmediatamente de los aportantes a los beneficiarios.

Por otro lado, las diferencias que existían entre empleados y obreros no eran intrínsecas al sistema de reparto: la prueba es que el régimen militar, antes de instalar el nuevo sistema, ya había suprimido las pensiones por antigüedad, estableciendo una edad uniforme de jubilación (65 años para los hombres y 60 para las mujeres) que afecta a los empleados al igual que a los obreros.

Entre las ventajas del sistema de reparto, la más importante es que hace viable la solidaridad intergeneracional: los pasivos pueden beneficiarse con los aumentos de productividad y de salarios de los activos. Otra ventaja es que las pensiones no dependen de las fluctuaciones del mercado. Además, permiten una mayor equidad en circunstancias especiales: por ejemplo, en el caso de las mujeres, de los trabajos pesados y de los pensionados con cargas familiares.

Paso ahora a examinar las ventajas e inconvenientes del nuevo

sistema. La primera ventaja es que los beneficios se entregan en función de los aportes, ya que es muy dañino que alguien pueda aprovecharse de un sistema de pensiones haciendo aportes mínimos y logrando beneficios máximos. Este sistema contribuye a que exista una mayor responsabilidad individual y familiar respecto a las futuras pensiones: que no se piense que el "papá fisco" va a resolver todos los problemas.

Me parece importante también que ningún aporte se pierda. Fíjense que en el caso de Colombia, que se discutió hace poco en la CEPAL, hasta el año 1988 no eran compatibles el sistema público y el privado. Si alguien había trabajado 15 años en el sistema público y 15 en el privado, perdía una mitad de sus aportes a la hora de jubilarse. Pero eso no era para nada intrínseco al sistema de reparto.

Por otra parte, el sistema de AFP es más uniforme y eso permite una mayor movilidad laboral. Es importante que cualquier sistema de pensiones facilite la movilidad laboral para que si alguien tiene la oportunidad de un mejor empleo lo tome, y no se quede pegado en uno que no le conviene simplemente porque hay un problema de diferencias en las pensiones.

Un cuarto elemento positivo es la clara separación entre el capital propio de las AFP y los fondos de pensiones. Si quiebra una AFP, los fondos no se pierden, sino que pasan a otra administradora.

Un quinto punto positivo es la entrega de información actualizada sobre los fondos acumulados. Es importante que cada quien sepa cómo va su cuenta y cuáles son sus perspectivas.

Un sexto punto favorable, aunque es un anexo del sistema: el apoyo del Estado a los más necesitados, por la vía del complemento a quienes han cotizado 20 años, pero no tienen fondos suficientes para cubrir las pensiones mínimas. Creo que en las actuales condiciones de pobreza y subdesarrollo de nuestro país no se puede esperar que el Estado aporte para las pensiones de todos, incluyendo a la clase media alta o a los ricos.

Un séptimo punto positivo: la supervisión estricta y rigurosa que el Estado, a través de la Superintendencia de AFP, ha tenido sobre el sistema.

Un último punto favorable: el sistema de AFP ha estimulado la ampliación del mercado de capitales, lo que ha facilitado una mayor actividad económica.

Analicemos ahora las desventajas del nuevo sistema. La primera, la más fundamental, es que no incluye la solidaridad entre las generaciones. Las pensiones se fijan, en términos reales, de una vez para siempre, mientras que los trabajadores activos pueden tener aumentos salariales importantes a través de los años.

Se produce así una dicotomía cada vez mayor entre los pasivos y los activos, lo que agudiza la profunda desigualdad social ya existente en la sociedad chilena. En cambio, en el sistema de reparto, en el que las pensiones se financian fundamentalmente con los aportes de los activos, se puede obviar este problema, al menos parcialmente.

En segundo lugar, el sistema de AFP tiene dificultades para establecer una mayor equidad frente a sectores más débiles: las mujeres, los que realizan trabajos pesados, los ancianos con cargas familiares, etc. En el sistema de AFP se da la paradoja de que un jubilado de 65 años, viudo, que debe mantenerse sólo a sí mismo, tiene una pensión más alta que si debe mantener también a su esposa; es decir, a dos personas.

Es posible y necesario que los aportes para establecer una mayor equidad se transparenten, se cuantifiquen y se establezcan las partidas presupuestarias correspondientes. Pero esto es más fácil realizarlo en un sistema de reparto, administrado por un ente público.

Una tercera desventaja es que en este sistema el fondo de pensiones depende de las fluctuaciones del mercado, y en particular del precio de las acciones, lo que genera inseguridad. Si en el momento de pensionarse las acciones bajan, el afiliado pierde una parte de su pensión para el resto de su vida.

Cuarta desventaja: el alto costo administrativo del nuevo sistema. En la práctica, sin considerar las comisiones fijas, el costo llega actualmente a más de un 18% de los aportes para la capitalización. En los sistemas de reparto, el costo varía entre un 6 y un 10%; en Alemania es un 7%. En definitiva, este alto costo, provocado por la competencia, es pagado por los afiliados.

Quinta desventaja: los cálculos de las rentas vitalicias por las Compañías de Seguros terminan por beneficiar a los más ricos y perjudicar a los más pobres, ya que se basan en promedios, y la esperanza de vida de los pobres es inferior al promedio. Además, los intermediarios frente a las Compañías de seguros cobran comisiones muy altas.

Sexta desventaja: los aportes voluntarios adicionales quedan libres de impuestos, ya que se deducen de la base tributaria. Pero, naturalmente, sólo tienen posibilidad e interés en hacer este tipo de aportes los que reciben altos ingresos. ¿Es razonable que el Estado los subsidie?

Séptima desventaja, y ésta sí que me parece fundamental: el poder económico de las AFP es enorme y está muy concentrado. Las 4 AFP más grandes concentran dos tercios de los activos, que ya sobrepasan los 28.000 millones de dólares. Los trabajadores, que son los dueños de los fondos, no tienen ninguna participación en las decisiones.

Pasemos ahora al plano de las propuestas. Tal vez sea posible cambiar radicalmente el sistema chileno, pero para esto se requerirían grandes fuerzas sociales y políticas. Entretanto, es posible plantear algunas reformas específicas que permitan al menos mejorar el sistema:

- 1.- Debería existir una intervención más activa del Estado para mejorar las pensiones mínimas legales. Por ejemplo, estableciendo un aumento en el mismo porcentaje que el aprobado para el salario mínimo legal.
- 2.- Debería existir una mayor intervención del Estado, bien financiada, para las pensiones anticipadas en los casos de trabajos pesados con bajas remuneraciones. Pienso en casos como los mineros, las enfermeras, los profesores básicos, etc.
- 3.- Puede crearse, como en Argentina, una AFP del Estado, sin privilegios especiales, que sirva de equilibrio a las privadas. Esto podría generar más seguridad y disminuir los costos de la competencia.
- 4.- Promover -y ya existe un proyecto sobre esto en el Parlamento-, la creación de fondos paralelos de renta fija, para que puedan optar por ellos los afiliados que quieran evitar los vaivenes del mercado, y sobre todo los afiliados que se acercan a la jubilación.
- 5.- Suprimir las comisiones fijas, que afectan particularmente a los asalariados de bajos ingresos.
- 6.- Suprimir las exenciones tributarias a los aportes adicionales voluntarios, porque sólo favorecen a las personas de ingresos más altos.

- 7.- Calcular las rentas vitalicias según la esperanza de vida de los diferentes estratos de ingreso, y no sobre un promedio.
- 8.- Establecer la posibilidad de afiliación colectiva a las AFP por empresa o institución. Esto puede dar a los trabajadores la posibilidad de influir en la toma de decisiones.
- 9.- Establecer una planilla única para todos los pagos relacionados con las AFP, con el fin de reducir costos.
- 10.- Permitir el cambio de una AFP a otra sólo una vez al año, y estimular la permanencia en una AFP bajando las comisiones, para reducir costos. Ya existe un proyecto al respecto en el Parlamento.

Como es evidente, este listado de reformas posibles no pretende ser exhaustivo. Lo importante es destacar que, entre la crítica radical al sistema de AFP y la inmovilidad absoluta hay espacios intermedios. Estas propuestas de reformas se sitúan en un espacio intermedio, a la espera de que se den circunstancias favorables para reformas más profundas.

III. EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES Y EL DESARROLLO NACIONAL

Las Administradoras de Fondos de Pensiones en el
contexto del desarrollo económico chileno.

Julio Bustamante

El sindicalismo chileno frente a la reforma
del sistema de pensiones.

Jorge Millán

Visión crítica del nuevo sistema de pensiones
frente al desarrollo democrático.

Hugo Fazio

LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO ECONÓMICO CHILENO

*Julio Bustamante,
Superintendente de
Administradoras de Fondos de Pensiones.*

En primer lugar, veamos el crecimiento que han tenido los fondos de pensiones: después de 15 años de funcionamiento del sistema, a septiembre de 1996, tenemos acumulados aproximadamente 28.000 millones de dólares, cerca del 40% del producto interno bruto. En 1990, cuando se produjo el cambio de Gobierno, teníamos acumulados 10.000 millones de dólares. Los fondos se han triplicado, en dólares corrientes, en estos 6 años y medio.

Este crecimiento se explica fundamentalmente por 3 razones: en primer lugar, por la rentabilidad, que ha sido de un 12,5% por sobre la inflación, muy superior a la prevista en los estudios iniciales, que consideraban una rentabilidad de un 4%. En segundo lugar, crecen como consecuencia del surgimiento de la nueva fuerza laboral que se incorpora al sistema: en promedio, en los últimos 5 años, se están incorporando 100.000 nuevos cotizantes cada año. En tercer lugar, por el crecimiento salarial, que ha sido de aproximadamente 5% real por año.

Considerando una rentabilidad anual de un 6% y un crecimiento del producto del 5%, el año 2.004 vamos a tener duplicados los fondos que ahora tenemos, y eso representará casi el 60% del producto bruto del país. Piensen lo que esto significa desde el punto de vista del desarrollo.

Ahora veamos en qué están invertidos estos recursos. En septiembre de este año, el 40% de los fondos estaba invertido en instrumentos del Estado, fundamentalmente en papeles del Banco Central de Chile. Los fondos de pensiones le prestan dinero, por así decirlo, al Estado de Chile.

Cerca de 8.000 millones de dólares estaban invertidos en acciones, lo que equivalía a un 28% de la cartera. Son acciones de aproximadamente 120 empresas, pero con una concentración muy fuerte en 16 empresas.

Un 16%, unos 4.500 millones de dólares estaba invertido en letras hipotecarias, que financian la construcción de viviendas. Del

total de las letras hipotecarias que se han emitido en el país, los fondos de pensiones han comprado el 66%; esto ha permitido financiar el desarrollo inmobiliario de Chile en los últimos años.

Prácticamente todos los grandes proyectos de las empresas grandes en el país -celulosa, pesquera, telecomunicaciones, eléctricas, etc.- se han financiado a través de bonos que han sido comprados por los fondos de pensiones. Alrededor de 1.300 millones de dólares tenemos colocados en este tipo de instrumentos.

En cuanto a la concentración de las inversiones, en el sector eléctrico está invertido alrededor del 49%. O sea, de un 64% bajamos a 49%, y esperamos seguir bajando, como consecuencia de una clara política que el Gobierno de Aylwin inició en el tema de la desconcentración de las inversiones de los fondos de pensiones. En el sector de telecomunicaciones, de un 20% se ha bajado a un 17%.

A través de la ley del mercado de capitales, que apunta a ofrecer nuevas alternativas de inversión para los fondos, bajamos los límites máximos en porcentaje del Fondo, de 7% en ciertas empresas a 5%, en otras a 3% y a 1%.

En CHILGENER los fondos de pensiones tienen el 48% de la propiedad; casi son dueños de la mitad de la empresa. En ENERSIS, del 33%; en ENDESA, de un 28%. Esto reviste características peligrosas de concentración.

Sin duda, uno de los efectos positivos que los fondos de pensiones han tenido en el país ha sido el desarrollo del mercado de capitales. Cuando uno analiza lo que era el mercado de capitales en Chile en 1980 y lo que es actualmente, hay notables diferencias.

Antes, las Bolsas de Comercio eran un verdadero club de amigos. En 1980 había una sola Bolsa; se transaban 30 empresas; en total no había más de 500 mil accionistas en todo Chile. Hoy día hay 3 Bolsas de Valores y se transan más de 350 empresas. Esto, con un proceso de información bastante distinto al anterior, muy transparente.

Ha habido un impacto importante para el financiamiento de proyectos, fundamentalmente de largo plazo. Antes de 1980, cuando en Chile se requería financiar un proyecto de 100 o 200 millones de dólares, se recurría a organismos internacionales como el Banco Mundial, o a Bancos Internacionales, que prestaban estos recursos.

Hoy día una fuente importante de recursos son los fondos de pensiones. Cuando una empresa de celulosa, o del sector que sea, quiere financiar un proyecto nuevo de largo plazo, lo que hace es emitir Bonos, que son comprados por los fondos de pensiones. Así se financian los grandes proyectos.

Antes solamente los Bancos ejercían la intermediación financiera. Hoy día han perdido su monopolio: los Bancos saben que las empresas pueden recurrir a los fondos de pensiones. Todo esto es positivo porque hace más competitivo el sector financiero. Las tasas de interés tienden a bajar.

Lo mismo ocurre en materia de creación de nuevos instrumentos financieros. El país tiene hoy día una gama de alternativas de inversión que 16 años atrás no existían.

Además, hay un avance importante en el tema de la clasificación de riesgos, que en Chile no existía. Nadie sabía con seguridad si las inversiones se estaban haciendo en empresas que iban a poder pagar, en empresas solventes. En Chile, en los últimos 6 años, hemos desarrollado un proceso de clasificación de riesgos muy interesante, que hoy día es imitado por varios países.

En la década de los 60, las transacciones totales, entre instrumentos de renta variable y de renta fija, eran al año alrededor de 38 millones de dólares. En la década de los 80, llegaron a 12.000 millones de dólares; a comienzos de los 90, a 31.000 millones de dólares; en el año 1995 llegaron a 164.000 millones de dólares. Estos son los movimientos de dinero, correspondientes a las inversiones que se hacen, con un nivel de crecimiento promedio superior al 36% por año. Hoy día nadie discute el desarrollo que ha tenido el mercado de capitales, que se refleja en las cifras.

En el sector vivienda, las inversiones calzan perfectamente con las obligaciones del sector previsional, porque las obligaciones de pago son de largo plazo. Las AFP han comprado el 66% de las letras hipotecarias, y no han comprado más porque no hay más. Si hubiesen más letras hipotecarias, las AFP comprarían más. Ahí tienen un potencial de inversión. En la última ley de mercado de capitales se estableció un 50% como tope máximo, y tienen invertido solamente un 17%.

Hemos empezado a buscar otros instrumentos del sector vivienda para poder canalizar los fondos de pensiones. Por ejemplo, acciones de sociedades inmobiliarias. También hemos aprobado que las AFP puedan financiar todo el sistema del leasing habita-

cional y la securitización del área inmobiliaria.

Por otra parte, uno de los sectores que tiene un mayor potencial de desarrollo para los próximos años es el sector de infraestructura. Requiere financiamiento de largo plazo. Normalmente se trata de proyectos en que los flujos tienen que ser constantes y seguros.

El Gobierno tiene, para los próximos años, proyectos por más de 11.000 millones de dólares en el sector de infraestructura. Parte importante del financiamiento el Gobierno lo ha estructurado sobre la base de la participación de los fondos de pensiones. Esperamos que éstos puedan contribuir con más de 5.000 millones de dólares en el financiamiento de estos proyectos.

Hemos modificado todas las leyes para permitir esto a través de bonos de "empresas sin historia" (nuevas), que son las concesionarias que van a participar en este proceso, y de cuotas de fondos de inversión.

¿Cuál ha sido el impacto de los fondos de pensiones en el ahorro nacional? Este es un gran tema de discusión hoy día. No hay opiniones concordantes al respecto. Chile ha aumentado fuertemente su nivel de ahorro: actualmente es casi el 29% del producto. Algunos analistas lo atribuyen a la existencia de los fondos de pensiones.

Hemos estado haciendo estudios sobre esta materia, con el Banco Central y con economistas independientes. Los fondos de pensiones están contribuyendo con cerca de 3.000 millones de dólares por año. Si a esto le restamos lo que el Estado está pagando por concepto de las pensiones del antiguo sistema, de los bonos de reconocimiento, etc., llegamos a la contribución neta de los fondos de pensiones al ahorro nacional.

Esta contribución neta, en 1990, correspondía a un 0,33% del producto interno bruto. En 1994 había subido al 0,87%. Dicho en otros términos, el ahorro previsional era en 1990 un 1,35% del ahorro nacional bruto, y alcanzó en 1994 a un 3,45%.

Todavía no tenemos una opinión definitiva. Estamos trabajando mucho en este estudio, para ver si los fondos de pensiones han contribuido o no a la generación de mayor desarrollo en el país.

EL SINDICALISMO CHILENO FRENTE A LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

*Jorge Millán:
Director del Ejecutivo de la
Central Unitaria de Trabajadores.*

El tema de la reforma del sistema de pensiones es un tema que se está debatiendo en muchos países de Sudamérica, vendiéndose como un producto nuestro, criollo. Indudablemente, en los países amigos se tiene una situación muy diferente a la que vivimos nosotros.

Se nos impuso el sistema previsional bajo la dictadura militar. Hoy día, el debate que se hace en los países amigos respecto a este tema permite que, conociendo la experiencia chilena, puedan hacer los cambios que nosotros no hemos logrado, por lo menos hasta ahora.

Este es uno de los temas donde existe una deuda con los trabajadores. No es que nosotros pretendamos volver atrás, porque es imposible. Tampoco tenemos un acuerdo, como trabajadores, de desempolvar los libros del pasado y volver a echar a andar el sistema antiguo.

Hemos venido bregando, incluso desde la misma dictadura militar, planteando observaciones al sistema, aún más, afirmándonos en muchos documentos de quienes hoy día son parte de la autoridad política de este país. Muchos de los que hoy ostentan un cargo en el Gobierno escribieron libros con críticas al sistema y sugirieron algunos cambios urgentes.

Pero lo único que ha ocurrido de 1990 hacia adelante, es que los cambios que se han producido en el decreto Ley 3.500 han sido para flexibilizar la inversión y para que los dineros de los trabajadores se puedan invertir con mayor facilidad en el extranjero. Hoy vemos como nuestros dineros están sirviendo para que se empiece a invertir en empresas productivas. Nos alegramos.

No podemos ponernos de espaldas a la realidad o ponernos una venda y no reconocer que el país ha tenido un desarrollo macroeconómico. Ahí están las estadísticas. La renta per cápita se dice que está en 4.700 dólares en Chile. Por lo tanto, los dineros previsionales chilenos han servido para este desarrollo. Pero tenemos que objetar, derechamente, que la distribución en este país ha sido pésima.

El sistema requiere cambios. Es extraño ver, por ejemplo, que siendo tan exitoso el sistema, hasta ahora el Estado siga siendo parte subsidiaria del mismo. Porque si es exitoso no debiera estar el Estado subsidiando en el caso de que venga un fracaso o un colapso económico.

Estamos de acuerdo en que hay un desarrollo productivo, en que hay desarrollo en el país, en que la macroeconomía avanza, en que crece el producto interno bruto. Estamos de acuerdo en que estamos involucrados en una ley de capitalización individual.

Pero la contradicción del sistema es, ¿dónde están los trabajadores en el debate en cuanto a la inversión? ¿Cuál es la opinión de los trabajadores frente a lo ocurrido en los últimos tiempos con respecto a la inversión?

No tenemos ninguna participación. A pesar de llevar 6 años en democracia, no ha habido ninguna voluntad política de buscar fórmulas que permitan una mejor participación.

¿Por qué se nos niega el derecho a los dirigentes sindicales, a los representantes laborales, a tener una participación activa en el sistema previsional chileno? ¿Por qué nunca la Superintendencia de AFP ha invitado a las organizaciones sindicales a ser parte? ¿Cuál es la manera de desarrollar el sistema previsional? ¿Cómo garantizarles a los trabajadores una mayor transparencia en la utilización de sus dineros?

¿Qué podemos hacer? Pensamos que debe haber algunos cambios que nos permitan a los trabajadores varias cosas:

Primero, una mayor transparencia del sistema, ya que no es transparente desde el punto de vista informativo, del conocimiento.

Pareciera que hay una tendencia en las AFP de ir entregando a los trabajadores informaciones para confundirlos. Lamentablemente, tenemos que reconocerlo, no hay ninguna institución del Gobierno que se preocupe de fiscalizarlos y de tratar de clarificarles a los trabajadores qué es lo que ocurre con sus fondos.

¿Han visto alguna AFP que se declare en segundo lugar? Depende de la AFP en que uno esté; ella le manda a uno la información y se ubica siempre en primer lugar. No hay una cultura previsional entre nosotros. La gente no entiende esas cartolas que mandan las AFP; porque hay una intencionalidad de confundir más a la gente.

Pensamos que debiera ser la Superintendencia quien entregue esa información, y no la AFP. Esta lo único que debiera informar es cuánto es el dinero mensual que tiene el trabajador en sus fondos.

Quien debe entregar la información económica, desde el punto de vista de cuál es la más rentable, la más riesgosa, la que está invirtiendo mejor, debe ser la Superintendencia, y no cada AFP. Si no, el engaño va a seguir constante. Por eso los trabajadores, debido a esta falta de cultura previsional, van cambiándose de AFP en AFP.

Segundo, que la Superintendencia juegue su papel fiscalizador: que se note que juega este papel, y no tan solo que esté preocupada de que les vaya bien a las AFP.

También debe preocuparse de que les vaya bien a los trabajadores y que tengan claro para dónde va caminando el sistema.

Es difícil entender que, en democracia, aún se mantenga la posibilidad de que el empleador haga la declaración de las imposiciones y no pague. Este es un pésimo ejemplo, sobre todo cuando en este país se está pensando en empezar la discusión del seguro de desempleo, donde también se pretende entregar los dineros a la capitalización individual.

Los empresarios declaran y no pagan. La morosidad en este país está llegando por encima de los 10.000 millones de pesos. ¿Es ético, es moral, que un empresario declare y no pague los dineros de los trabajadores? No hay sustentación moral ni ética para que se mantenga eso.

Podrán decir que hubo una reforma, que hoy se castiga más a los empresarios. Pero no se trata de castigos. Es la obligación de ellos entregarnos nuestro dinero. Si en una empresa alguien se lleva un pedazo de gasa, lo echan por ladrón; no le pagan indemnización. En cambio, ellos sí pueden quedarse con el dinero nuestro durante un tiempo determinado. Nos parece una incongruencia que, con el tiempo que llevamos en democracia, no haya habido ninguna voluntad de terminar con este punto.

También bregamos por reformar el ingreso al sistema previsional chileno. Estamos por una reforma fuerte de manera que el ingreso, en lugar de ser individual, sea colectivo. No hay problemas con mantener la capitalización individual. Pero el ingreso colectivo permitiría varias cosas: que el conjunto de los trabajadores de una empresa decida irse a una AFP; que el sindicato con sus trabajadores, o el grupo de trabajadores, decida.

Esto permitirá un mayor debate al interior de los trabajadores. Ya no será un trabajador, individualmente, el que sea presionado por la AFP o por un agente; el grupo decidirá.

Estamos seguros de que el sistema de las Cajas de Compensación, donde se ingresa colectivamente y se sale colectivamente

cuando una Caja no es buena, es mejor. Hay que ayudar a que los trabajadores no se equivoquen ni se cambien de AFP prácticamente todos los meses.

Hay que buscar una fórmula que nos permita a todos los trabajadores una mejor información. Y ¿qué mejor que sean los propios dirigentes sindicales los que les puedan entregar esa información y según ella se decida si se deben cambiar todos?

Por ejemplo, si una AFP ha hecho una mala inversión y se cambian 1 ó 2 trabajadores, ¿en qué le puede afectar? Hay que buscar una alternativa de mayor solidaridad. Eso permitiría a los trabajadores, al sindicato, jugar un rol muy importante en cuanto a la educación previsional.

Volvemos a insistir en el tema de la participación. No hay foro donde los trabajadores no reclamen por esta situación. Es inconcebible que el sistema nos niegue el derecho a participar en los Directorios. Mientras tanto, los empresarios, que son los que no ponen el dinero, pero sí los que lo administran, nos dejan afuera de toda participación.

Aprovecho una vez más de decir que éste es uno de los temas de fuerte sentimiento laboral: la falta de participación, la falta de transparencia del sistema. Ésta es una de las deudas que la democracia tiene con los trabajadores.

La reforma previsional solamente ha servido para ampliar la inversión de los dineros de los trabajadores, pero no ha sufrido ningún cambio desde el punto de vista estructural. No podemos sentir que las AFP estén haciendo cambios para que los trabajadores nos sintamos parte de ellas.

VISIÓN CRÍTICA DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES FRENTE AL DESARROLLO DEMOCRÁTICO

*Hugo Fazio:
Director del CENDA,
Profesor de la UAHC.*

El sistema de pensiones generado en 1981 se transformó en el más importante mecanismo de ahorro interno de la economía chilena. En septiembre pasado, los fondos acumulados llegaban a más de US\$ 28.000 millones. Las proyecciones oficiales indican que el año 2.000 se alcanzaría a los US\$ 43.000 millones, monto equivalente a más de un 50% del PIB esperado a ese año, si se produce un crecimiento anual de la economía de 5% y la rentabilidad promedio de los fondos es de 6%.

Para los trabajadores constituye una forma de ahorro obligatoria, al cual deben destinar el 10% de su salario, que se le deposita en una cuenta de capitalización individual y pasa a ser manejado, en lo fundamental, por grupos financieros que no tienen la menor relación con los dueños de los fondos. Parte de las remuneraciones se transforma en capital, sin que los imponentes participen en su gestión. Se trata, en consecuencia, de un mecanismo fuertemente antidemocrático.

Los fondos acumulados se encuentran fuertemente concentrados en unas pocas administradoras, controladas por holdings financieros internos o consorcios transnacionales. A septiembre, un 53,2% -más de las mitad de los fondos- eran manejados por sólo tres administradoras: Provida (dirigida por el grupo financiero Infisa), Habitat (controlada por empresarios de la construcción asociados en una alianza estratégica con el poderoso consorcio norteamericano Citibank) y Cuprum (en manos de Inversiones Penta, el mayor accionista individual del Banco de Chile). Dicho porcentaje supera las tres cuartas partes de los fondos acumulados si se agregan Santa María (del grupo estadounidense Aetna) y Protección (dirigido por el Security Holdings, hegemonizado por los accionistas controladores del grupo económico Siglo Koppers).

Además, tiene una presencia importante en el sistema el consorcio bancario español Santander, los grupos económicos Matte y Angelini, controladores de la AFP Summa y el consorcio American International Group de EE.UU. De esta manera, los grupos mencionados adquieren una presencia muy significativa en la economía nacional y en las sociedades anónimas en las cuales mantienen inversiones. Mientras tanto, los imponentes quedan absolu-

tamente marginados de la administración de sus propios recursos, situación que jamás sería aceptada por el capital.

En el último período se ha reforzado esta presencia de grupos financieros en el sector. En esta dirección debe destacarse la alianza, ya mencionada, entre el grupo La Construcción y el Citibank y la inserción en el sector del grupo Luksic -en el marco de su alianza estratégica con el Banco Central Hispanoamericano de España-, actuando a través de la Corporación Financiera O'Higgins-Centralhispano (OH-CH), al adquirir la mayoría accionaria en la AFP Qualitas, a constituirse en el proceso de fusión en curso entre las AFP Armoniza y Valora.

En la perspectiva del holding OH-CH, la adquisición se inscribe en un proyecto de gran envergadura, por un lado de penetración en los mercados previsional y de seguros y, por otro, de expansión en el mercado de capitales de toda América del Sur. El director de OH-CH y alto ejecutivo del grupo Luksic, Rodrigo Manubens, manifestó que el control de Qualitas es un primer paso en la dirección de ubicarse entre las cinco mayores administradoras previsionales chilenas (CEENDA, Resumen Económico, Tercer Trimestre de 1996). La corporación Financiera OH-CH controlará el mayor banco comercial del país al producirse la fusión de los bancos Santiago y O'Higgins y, se transformará así en el mayor holding financiero de América del Sur.

El proceso de recomposición del sistema de AFP tiene otra razón de fondo, además de la presencia sectorial. Los grupos financieros se preparan para un momento en que se autorice una mayor integración entre los bancos con las administradoras de AFP y las compañías de seguros. Un alto porcentaje de las AFP se encuentran vinculadas a través de sus accionistas controladores con instituciones bancarias y ello acontece en particular con los tres mayores bancos privados. Así acontece con Provida (Banco de Concepción), Habitat (Citibank), Cuprum (Banco de Chile), Protección (Security), Bansander (Banco Santander), Summa (Bice) y Qualitas (holding OH-CH).

El proceso de concentración se expresa, además, en la sistemática reducción en el número de AFP. Esta disminución afecta a las administradoras más pequeñas, generadas algunas de ellas con la participación de trabajadoras. No existe en el país una legislación que defienda y estimule la propiedad de los trabajadores y su gestión empresarial, como existe en otros países. El crecimiento en la cantidad de administradoras, que se presentó durante el gobierno Aylwin como el inicio de un proceso de democratización, se revirtió. Al iniciarse la década de los noventa, al igual que ahora, existían sólo 14 administradoras. Luego disminuirán a 13 con la

ya anunciada absorción por Magister de la AFP Futuro. En 1993 se llegó a contar con 22 sociedades.

En otro plano, los recursos acumulados no se colocan en una perspectiva país. A septiembre, un 40.91% de los fondos totales se encontraban aplicados en fondos estatales, prioritariamente en pagarés del Banco Central. Chile presenta la especificidad que la deuda pública se concentra en lo fundamental en el instituto emisor.

Esta deuda surge de los procesos de esterilización a que debe recurrir constantemente el Banco Central, para absorber así la masa monetaria creada por el masivo ingreso de recursos desde el exterior atraído por las altas tasas de rentabilidades que están logrando en la economía chilena; y de las obligaciones subordinadas de un grupo de bancos con el instituto emisor (proceso que culmina en estos días con un perdónazo que supera con largueza los US\$ 2.000 millones), junto con la llamada deuda fiscal al Banco Central, que nace de recursos entregados por este último a comienzos de la década de los ochenta a grandes empresas privadas en cesación de pagos.

Por tanto, en la práctica los fondos de los imponentes se usan para financiar estas operaciones, incluyendo los subsidios y traspasos de patrimonios -que con las figuras de las obligaciones subordinadas y la llamada deuda fiscal- se efectuó y se continúa en beneficio de grandes intereses privados. Este traspaso gigantesco de recursos es uno de los factores que influye en la deteriorada distribución del ingreso existente en Chile y que coloca al país, de acuerdo a los estudios del Banco Mundial, entre una de las naciones de más deteriorada situación en este terreno a nivel de todo el planeta.

Desde luego, este traspaso de fondos se ha realizado al margen de la opinión de los dueños de los recursos. ¿Conocen los imponentes que en un porcentaje importante los perdónazos a los Bancos de Chile, Santiago, Concepción, Internacional y BIII, se ha materializado en la práctica haciendo uso de sus recursos colocados en pagarés del Banco Central? El reciente informe del instituto emisor al Senado cifró su endeudamiento en "valores del orden de 30%" del PIB, o sea unos US\$ 22.500 millones.

El segundo componente de la estructura de inversión es la colocación en acciones, que por la evolución del mercado bursátil en los dos últimos años ha impactado negativamente sobre los fondos acumulados. Por esta razón, en septiembre las AFP volvieron a presentar un rendimiento negativo. Las acciones son por definición inversiones de alto riesgo, que pueden originar altas rentabilidades -como aconteció durante los primeros años de la década de los noventa- como pérdidas significativas.

La colocación de recursos en acciones, al mismo tiempo, permite la presencia de los intereses controladores de los fondos en el control de sociedades anónimas. Estos recursos son usados o para construir mayorías accionarias o bien como un mecanismo de centralización financiera. En ninguno de los dos casos están presente los intereses de los trabajadores, que deberían expresarse en formas reales de propiedad y de gestión cuando sea pertinente.

Paralelamente, se ha buscado crear incentivos -elevando el riesgo- para colocar recursos de los imponentes en el exterior. Sin embargo, su monto es aún escaso debido a las altas rentabilidades internas, al nivel de riesgo cambiario que introducen y a los costos financieros que conlleva evitarlos. A septiembre de 1996, se había colocado sólo un 0,34% de los fondos totales. Con todo, la temática central al respecto es la autorización para colocar en el exterior ahorro interno de un país que requiere cuantiosos recursos para su desarrollo. Nada justifica que mecanismos de ahorro interno se desvíen hacia el exterior.

Este potencial egreso de capitales envuelve una profunda contradicción que es propia en esencia del esquema económico dominante. Se busca financiamiento en el exterior, al tiempo que se autoriza y se promueve la colocación de ahorros internos fuera de Chile. "Hay una contradicción muy grande en nuestra economía -expresó el consultor de Cepal, Ricardo French-Davis- cuando decimos que a las AFP les sobra la plata, no tienen en qué invertir, mientras que a las empresas les falta y lo que hacen para conseguirla es ir a buscar dólares al exterior, de los cuáles hay superabundancia. Debemos guiar esta política por la economía real, la del comercio, la de la producción, y realizar aperturas financieras de manera pragmática y selectiva, que las hagan funcionales al desarrollo nacional" (*Estrategia*, 13/1/95).

Chile carece de una política país. Las decisiones de inversión de los fondos de los imponentes las adoptan -dentro de los parámetros establecidos por la legislación vigente- los grupos financieros controladores de las administradoras. El proceso de privatización y entrega de riquezas nacionales se fundamenta, habitualmente, en una supuesta carencia de recursos, que los hechos no avalan.

Los fondos acumulados no se insertan, cuidando los intereses de los beneficiarios del sistema -buscando rentabilidades importantes- dentro de una perspectiva nacional de desarrollo. Eso acontecería, por ejemplo, si se utilizasen en proyectos cupríferos de alta rentabilidad, lo que puede hacerse sin afectar la propiedad estatal presente en el sector, en vez de entregarse su explotación a con-

sorcios transnacionales, que se apoderan de la renta diferencial que en ellos se genera.

Desde la perspectiva de los trabajadores, la mayor inconsistencia del sistema reside, en mi opinión, en su carácter antidemocrático, ya señalado.

Un segundo grave problema surge del hecho que un alto porcentaje de los chilenos permanezca al margen del sistema previsional, lo que los empuja a una situación de miseria en su vejez o cuando se les presenta cualquier dificultad que los conduce fuera del mercado laboral. Esa es la situación de la gran mayoría de los llamados trabajadores por cuenta propia, los cuales -según antecedentes de la Superintendencia de AFP- cuentan con una cobertura previsional sólo en el 10% del 1.500.000 personas en esta condición.

Otro problema acuciante para los trabajadores es la dimensión de la mora previsional, que si bien ha disminuido -por decisiones adoptadas durante el gobierno Aylwin que hicieron más estrictos los mecanismos de cobranza- sigue siendo importante. Según cifras entregadas por el subsecretario de Previsión Social, Patricio Tombolini, alcanza a un 1% de los recursos acumulados.

El traslado de la experiencia chilena a América Latina no puede hacerse sin mostrar estas características del sistema, así como la pesada carga que representa para el Estado, dado que la reforma se efectuó dejando como costo del sector público todo el pasivo previsional existente al momento de partir el nuevo sistema.

Del mismo modo, debe considerarse que las utilidades de las administradoras se obtienen con cargo a los usuarios del sistema. En 1995, el retorno promedio de las AFP fue de 20%, porcentaje elevado para un sistema previsional. No se puede lucrar con cargo a beneficios sociales, que de esta manera se reducen. De otra parte, el sistema de cargos fijos conduce a que el costo del sistema proporcionalmente sea regresivo, gravando en un porcentaje mayor a las personas de menores ingresos.

Las utilidades del sistema radican, desde luego, en las grandes administradoras. El grado de concentración del sistema previsional, por ello, es aún mayor si se calcula a partir de las utilidades obtenidas.

En América Latina se entrega una visión rosada del sistema previsional chileno. En realidad, se requiere analizarlo críticamente, para transformarlo en un mecanismo democrático, que funcione poniendo en primer lugar los intereses concretos de las grandes mayorías, sobre todo de los trabajadores, y no en un nuevo factor de poder de grandes consorcios financieros.

ANEXO

LA POSICIÓN DEL SINDICALISMO EN EL DEBATE SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

*Jaime Ensigna L. Jering:
Fundación Friedrich Ebert en Chile.*

La situación actual del movimiento sindical en la región

Algunas razones que nos permiten entender las dificultades políticas y programáticas del movimiento sindical en la región frente a temas como el de la seguridad social, u otros, las encontramos en un interesante análisis de A. Wachendorfer, en su artículo "El sindicalismo latinoamericano: salud delicada, pronóstico reservado" (1995).

El autor constata que en "la víspera" del proceso de reestructuración social y económica, "los actores sindicales de América Latina, en su cambiante historia, habían acumulado ya un conjunto de problemas y déficits interrelacionados, que habrían de representar una pesada hipoteca para el futuro. Esos problemas y déficits, desarrollados a través de la historia, afectaron prácticamente a la totalidad de los sindicatos latinoamericanos durante los años sesenta y setenta..."

"Durante décadas las concepciones sindicales se han mantenido casi inmutables en muchos países latinoamericanos. Exagerando un poco se puede decir que el mundo, es decir, el marco de referencia sindical, ha cambiado, mientras los sindicatos han permanecido programática e ideológicamente estáticos. En el mejor de los casos, percibieron los cambios en la economía, la sociedad, los valores socioculturales y los procesos internos de las empresas, pero sin sacar conclusiones para la estructura sindical interna, los programas, las formas de acción, etc...."

"Según la concepción y la cosmovisión de los sindicatos, las declaraciones políticas y los parangones explicativos sustituyeron la oferta de alternativas realistas, económicas, sociales y políticas. Hasta los cambios radicales en el mercado laboral, tales como la creciente proporción de mujeres en la población trabajadora, el creciente significado de los servicios modernos, y los desarrollos

en el sector informal, encontraron poca acogida en las estrategias sindicales”.

Finalmente Wachendorfer argumenta: “Seguramente no es errático decir que una gran parte de los sindicatos, atrapados además en conceptos tradicionales, simple y llanamente tuvieron dificultades en este proceso de reestructuración que se impuso con una rapidez y un radicalismo notables. Ni el proceso de globalización económica, con todas sus consecuencias -incluyendo el cambio de producción y la organización laboral-, los tuvo en cuenta, ni ellos estaban en condiciones de interpretar adecuadamente las consecuencias directas e implícitas para una política sindical. Ante el doble desafío de ir reduciendo sin demora los problemas, deficiencias y viejas cargas acumuladas, y al mismo tiempo abordar en forma competente los nuevos temas emergentes, los sindicatos reaccionaron en general en forma desvalida”.

En su estudio “Los sindicatos en las economías de mercado en América Latina” (1993), el sociólogo argentino, J. Godio, analiza el “estado del arte” del sindicalismo en el continente: “En la década de los años ochenta, el sindicalismo en América Latina, salvo pocas excepciones, desempeñó un papel defensivo, de conservación del sistema de relaciones laborales, en el sentido de intentar conservar el viejo sistema heterónomo y tutelar de las relaciones laborales, basado en el intervencionismo estatal. El sindicalismo fue ampliamente derrotado en esta empresa, por el empuje histórico de las culturas neoliberales conservadoras y las políticas económicas de ajuste y de desregulaciones”.

El movimiento sindical latinoamericano se ha visto extraordinariamente afectado por la evolución de la situación internacional, tanto en la esfera económica como en la política, especialmente por la transición de las economías hacia un sistema más puro de economía de mercado y de liberalización de ésta.

Adicionalmente, habría que señalar que el sindicalismo latinoamericano, históricamente, ha politizado de sobremedida las relaciones laborales, y con frecuencia los gobiernos han desempeñado un papel directo en los asuntos laborales. Actualmente, y como producto de estas enormes transformaciones en las esferas del sistema económico, los gobiernos que tradicionalmente tenían simpatías por los sindicatos, se están guardando de algún modo de intervenir en los conflictos laborales.

Habría que añadir que otro tipo de dificultades importantes por

las cuales atraviesa el sindicalismo latinoamericano, son las siguientes:

1. El decrecimiento de la afiliación sindical en la región. Según estimaciones de la OIT, existen alrededor de 20 millones de trabajadores que están sindicalizados, lo que representa el 20% de la población económicamente activa. Países como Argentina, Brasil, México y Venezuela tienen una tasa de sindicalización de entre el 20 y el 40%. Otros, como Colombia, Costa Rica y Chile, tienen una tasa de sindicalización entre el 10 y el 20%. Los demás países observan una sindicalización de menos del 10%.
2. El reducido número de dirigentes sindicales que son sindicalistas profesionales y que ejercen su actividad en régimen de dedicación completa. La mayoría de los dirigentes sindicales divide su tiempo entre sus actividades sindicales y su propio empleo.

Son pocas las organizaciones sindicales que han logrado fundar institutos de formación técnico-político-sindical, con el objeto de mejorar la preparación de sus líderes sindicales y evitar que se encuentren en desventaja frente a sus interlocutores del Estado y de las organizaciones empresariales.

Siguiendo el razonamiento de Godio, se debe constatar que en la década de los noventa presenciamos importantes cambios en los contenidos programáticos y estrategias del sindicalismo de la región, que apuntan a redefinir el papel del sindicato frente a las diferentes modalidades de economía de mercado. En la concepción de Godio, esto estaría representado por lo que se ha conceptualizado como el sindicalismo sociopolítico, concepto que se propaga rápidamente entre las organizaciones de trabajadores y subsume diversas tradiciones sindicales nacionales y regionales.

Ello ha sido posible porque se trata de una categoría teórica superadora de obsoletos antagonismos ideológicos en el interior de y entre las organizaciones sindicales. Se trata, según el autor, de una categoría político-cultural que fundamenta la necesidad de incorporar nuevas líneas de acción al antiguo arsenal de prácticas sindicales para producir, al mismo tiempo, un cambio esencial en los contenidos de las estrategias sindicales.

En este sentido, las organizaciones sindicales de la región se plantean qué tipo de funciones han de desempeñar en el futuro. Si-

guen teniendo la responsabilidad tradicional de proteger los intereses de sus miembros, es decir, obtener salarios adecuados mediante la negociación colectiva y defender el derecho de ir a la huelga.

Sin embargo, también tienen que hacer frente a los cambios que se han registrado en las esferas económicas y políticas. En particular, tienen que establecer nuevas relaciones con los gobiernos, el sector empresarial y con los partidos políticos y afirmarse como organizaciones libres e independientes (OIT, Ginebra 1993).

La posición sindical frente a la seguridad social

Parece importante mencionar, a lo menos dos tipos de actitudes y posicionamientos temáticos por parte del sindicalismo latinoamericano para hacer frente a la reforma de la seguridad social y el sistema de pensiones. Se estaría acercando a plantear políticas sindicales más sustantivas y no sólo respuestas contestatarias en relación a estos procesos de reformas.

1. En el caso del MERCOSUR, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCC) participa activamente en el subgrupo de trabajo N° 10 del Grupo Mercado Común (GMC), sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social.

Uno de los temas prioritarios de este subgrupo está dedicado al problema de la seguridad social y migraciones laborales en los países miembros y asociados a este mercado regional.

Incluso la Comisión Temática N° 6 del antiguo subgrupo II (hoy 10), propuso un Convenio Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, colocando un especial énfasis en el Título II, ámbito de aplicación personal, artículo 2, en donde se señala:

"Los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Contratantes, reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados con respecto a lo específicamente mencionado en el presente Convenio. El presente Convenio también será aplicado a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en territorio de uno de los Estados Contratantes, siempre que presten o hayan prestado servicios en dichos Estados".

En el trabajo del subgrupo 10 y en las diferentes comisiones te-

máticas, podemos observar un posicionamiento más decidido por parte de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur en cuanto al tema de la seguridad social y el problema de las migraciones. La instauración de un mercado laboral integrado afectará los flujos internacionales de mano de obra, las cuales dependerán de los niveles de actividad económica y niveles de salarios.

Aquí se plantea proteger a los trabajadores, obligando a los empresarios a cumplir con la leyes laborales vigentes en materia de salarios mínimos, contratos colectivos y cobertura de seguridad y salud, para impedir la supereplotación de los trabajadores migrantes y el "dumping social", a través de mano de obra migrante barata. Se deberá contar con una reglamentación supranacional de migraciones (ver *J. Ensignat/H. Süsserfeldt*: Chile-Mercosur y estrategias sindicales en la región, ELS-Chile 1996).

2. Un segundo aspecto está relacionado con la creación de la Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales. Esta cuenta entre sus socios fundadores a importantes dirigentes de movimientos sindicales de la región: de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT-RA); de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT); de miembros del departamento de los Sindicatos de la Construcción de la AFL/CIO; del Sindicato Luz y Fuerza; de la Federación Argentina de trabajadores de la Sanidad; así como de asesores y académicos en materias laborales y sindicales.

En los marcos de la propuesta de esta Fundación, se reconoce que, no obstante la buena acogida dada a la privatización de la seguridad social por parte de las instituciones financieras, la reacción de los trabajadores, sus representantes sindicales y otros grupos, no ha sido favorable.

Los trabajadores y otros sectores sociales de Ecuador han logrado cambiar el enfoque del debate sobre el tema durante la campaña electoral. Políticos antes favorables a una reforma, han modificado su postura. Ha habido casos más contundentes: los sindicatos uruguayos derrotaron un intento de modificar el sistema estatal por la vía de un plebiscito en 1995; y en Bolivia, en marzo de 1996, los sindicatos dispusieron una huelga general en contra de las medidas que pretendía reformar el sistema de reparto.

En la misma propuesta de esta Fundación, se señala que los sindicatos, aún conociendo los defectos y peligros de la privatización de los sistemas de la seguridad social, no se oponen a cualquier

reforma de ellos. Lo que pretenden son dos cosas:

- Primero, tener voz en las reformas, es decir, que las modificaciones se analicen en profundidad y con una perspectiva más amplia: que no se acepte como verdad revelada la eficiencia y justicia de cualquier sistema privatizado por el mero hecho de ser privado.
- Segundo, una vez resueltos los cambios, poder competir en igualdad de condiciones por la administración de los ahorros de los trabajadores.

En este mismo sentido, se argumenta que los trabajadores tendrían más confianza en un sistema donde hubiera una representación de fondos controlados por ellos mismos, lo que equivale a decir: pertenecientes a los trabajadores y administrados por los sindicatos.

Pero hay obstáculos: primero, tanto en Chile como en países de la segunda ola de reformas, la participación sindical ha sido desalentada y, segundo, poquísimos sindicatos tienen las competencias técnicas necesarias para competir en este nuevo mercado como administradoras profesionales.

En Chile, 4 AFP relacionadas con las organizaciones de trabajadores controlan sólo el 2,5% de los fondos. En Argentina, son 3 AFP, que manejan el 8% del mercado.

Sin embargo, no existe una estrategia sindical homogénea en la región en cuanto a las transformaciones y reformas de los sistemas de seguridad social.

Síntesis

En el epílogo del estudio de la OIT sobre seguridad social (Ginebra, 1995), se realiza una interesante síntesis de la relación entre trabajadores y la seguridad social, que nos parece válida para la realidad latinoamericana:

- "Los trabajadores y sus familias son fundamentales para la seguridad social y viceversa. Fueron la razón de ser de su establecimiento y son la razón de ser de su continuidad. Pagan sus cotizaciones o impuestos, a menudo sin conocer las razones de que existan algunas prestaciones".
- Prosigue así: "En los países en desarrollo, una mejor compren-

sión de los objetivos que pueda alcanzar la seguridad social, incluso cuando su protección tiene una extensión limitada, quizá aliente a los trabajadores y a sus organizaciones a tomar iniciativas importantes para mejorar el alcance de los regímenes existentes”.

- Y finaliza señalando: “La seguridad social debe adaptarse a un mundo cambiante y a unas necesidades variables para permanecer fiel a sus promesas. Gracias a los esfuerzos de quienes han originado programas de protección social, muchos de los cuales han tenido conexiones sindicales, millones de trabajadores se han beneficiado enormemente de su protección. Pero debemos estar alerta para defenderla y propagarla, y al mismo tiempo estar preparados para el cambio”.

Las organizaciones sindicales latinoamericanas, agrupadas en la Organización Interamericana de Trabajadores (OIT), rama de la Confederación Internacional de Organizaciones Libres (CIOSL) y en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, así lo han comprendido e intentan elaborar las políticas referidas a la seguridad social para la región a partir de los siguientes principios: (*J. Godio, 1993*)

- el principio fundamental en la política de seguridad social debe ser compatible con “un ingreso mínimo universal garantizado” y, por lo tanto, dar cobertura a toda la población;
- el movimiento sindical enfoca con espíritu positivo reformas consensuadas de los beneficios previsionales que tengan en cuenta el equilibrio financiero de los sistemas, períodos de la vida laboral, etc.;
- el movimiento sindical debe mantener, en todo caso, un sistema de previsión social fundado en la solidaridad, preservar los patrimonios estatales y sindicales de la seguridad social y el principio de que el Estado es la institución primordial para la provisión de servicios sociales y exigir la administración tripartita de los sistemas;
- los sistemas de previsión individuales basados en la capitalización, no podrán disminuir los beneficios previsionales derivados de la acumulación de aportes y sus equivalentes comparativos con los salarios de los trabajadores activos, de acuerdo con las normas de las legislaciones más avanzadas de la región.

