

La creación de las AFP puso fin al antiguo modelo de reparto

Capitalización individual: una revolución en el sistema previsional y el mercado de capitales

PEDRO VILLARINO F.

El 14 de noviembre de 1980 se promulgó el DL 3.500, un hito que marcó el inicio de un sistema de pensiones completamente nuevo en el país. Con este se comenzaba a abandonar el sistema de reparto, también conocido como “financiamiento sobre la marcha”, para dar paso a un régimen de capitalización en cuentas individuales. Así, se crearon las administradoras de fondos de pensiones (AFP), que se encargaron de recibir y administrar los fondos previsionales de los trabajadores.

Antes de ello, el sistema previsional presentaba una difícil situación financiera. El Estado debía destinar una cantidad sustancial de recursos para mantenerlo a flote y recurría a un ineficiente impuesto al trabajo que impactaba en altas cotizaciones previsionales. Según señala Luis Larraín en el libro “Soluciones privadas a problemas públicos” (2003), en el Servicio de Seguro Social (SSS) —régimen al que estaban adscritos los más pobres del sistema— la tasa total entre 1925 y 1973 fue de un 5% de la remuneración y aumentó progresivamente hasta llegar a un máximo de 51,4% en 1975.

Además, el sistema de reparto no generaba acumulación de fondos, lo que llevó a una creciente tendencia al alza de las cotizaciones, llegando en algunos casos a absorber hasta el 60% de las remuneraciones.

Esta situación se complicaba aún más por otros incentivos: la inclusión de beneficios como préstamos, subdeclaración de ingresos y otros mecanismos perjudiciales para el sistema socavaba su viabilidad financiera.

Con el esquema de reparto coexistían más de 100 regímenes en 32 cajas de previsión en 1979, donde la adscripción se basaba en el oficio. Cada una de estas establecía distintos requisitos para jubilar, sus propios niveles de pensiones y mecanismos de cálculo de beneficios para diversos grupos de trabajadores.

Bajo esta arquitectura, los más perjudicados eran los más pobres (obreros del SSS), que sumaban un 65% de los imponentes activos en 1979, y no tenían derecho, por ejemplo, a pensiones de antigüedad que permitían a otros grupos jubilar con 42 años (ellos lo hacían a los 65), o derecho a las denominadas pensiones “perseguidoras”, a las que solo accedían los funcionarios públicos y otros

La reforma se erigió como uno de los pilares del proceso modernizador debido a la amplitud de su alcance, que abarcó tanto las pensiones como el desarrollo del sector financiero en el país.



El exministro del Trabajo y Previsión Social y entonces titular de Minería José Piñera realizó un recorrido por distintos locales de AFPs durante su primer día de funcionamiento, en 1981.

grupos minoritarios, en virtud de las cuales recibían la misma renta que el “similar en actividad”. Es decir, cada vez que correspondía reajustar la renta del trabajador activo que ocupaba el cargo se reajustaba también la del pasivo, mientras que para la gran mayoría de trabajadores no había uniformidad en la reajustabilidad de los beneficios.

Un estudio realizado en Odeplan (Oficina de Planificación Nacional) proyectaba la situación financiera del antiguo sistema a 50 años a partir de 1980, arrojando un déficit de aproximadamente \$395 mil millones (moneda de 1990) para el último año de proyección.

Los cambios

El sistema de capitalización individual, implementado bajo el régimen militar, buscó solucionar estas dificultades. Se introdujeron condiciones equitativas de jubilación (condiciones parejas de edad de jubilación, mecanismo general de reajustabilidad a través de la Unidad de Fomento).

Cambios al sistema de salud

Otro pilar fundamental del proceso de modernización en materia de seguridad social fue la reforma al sistema de salud. Hacia finales de la década de 1970, comenzaron a implementarse una batería de medidas tendientes a modificar el sistema, que entonces estaba conformado por el Sistema Nacional de Salud (SNS) y el

Además, se redujo gradualmente el impuesto al trabajo en las cotizaciones. Las asignaciones familiares pasaron a financiarse ya no con los recursos previsionales, sino con cargo a los ingresos tributarios generales de la nación. La desparición del impuesto al trabajo dinamizó objetivamente el empleo, y el sistema creó un mercado amplio para el ahorro, cercano al 35% del producto en 1993.

Este sistema se erigió sobre la responsabilidad individual. Los trabajadores pudieron elegir sus AFP y planes de jubilación, y la incorporación se hizo

Servicio Médico Nacional de Empleados (Semena).

Las principales reformas supusieron la creación del sistema de libre elección (1979), la creación del Fondo Nacional de Salud (Fonasa), el traspaso de postas y consultorios a las municipales (1980-1981) y la creación de las isapres en 1981.

voluntaria. El estímulo para el traspaso fue fuerte: ya que las personas pasaban a tener mayor sueldo líquido debido al cambio de cotización (el nuevo sistema fijó un 10% aplicable para todos los trabajadores) además de un bono que reconocía los derechos devengados por las cotizaciones efectuadas en su antigua Caja a quienes durante los cinco años anteriores al momento de publicarse la ley de reforma previsional hubieran registrado al menos 12 cotizaciones mensuales en alguna institución previsional (bono de reconocimiento).

Por otra parte, la edad de jubilación se mantuvo con 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres.

Hacia 1981, tras un año de funcionamiento del nuevo sistema, se habían creado 12 AFP. Diez años después, al 31 de diciembre de 1990, participaban 14, repartiéndose un mercado de 3.739.542 afiliados, por montos acumulados que ascendían a MM\$2.244.481, reflejando un crecimiento promedio real anual de 42% en relación a diciembre de 1981.

Impulso a la economía

La reforma permitió invertir los fondos en créditos hipotecarios, emisión de bonos y otros, impulsando la economía. Para 1990, las AFP tenían una participación significativa en letras hipotecarias y bonos empresariales. Los fondos previsionales también crecieron, representando un 26,6% del PCB.

Según datos de Vittorio Corbo y Klaus Schmidt-Habel (2003), la estimación en torno a los efectos globales de la reforma de pensiones sobre el PIB, dado por sus efectos en los niveles de ahorro e inversión, en los mercados laborales, y en la productividad total de factores, ascienden a un aporte de 0,49 puntos porcentuales adicionales de crecimiento anual entre el período 1981 a 2001 (la tasa promedio de crecimiento fue de 4,63% en esos años), lo que llevó a que el efecto total de la reforma se reflejara en que el nivel de PIB de Chile hacia el 2001 fuese un 4,6% mayor que en el caso de que no hubiese habido reforma previsional.

En el funcionamiento del sistema convergieron tres factores: instituciones bien reguladas, normas y procedimientos operacionales debidamente asentados en los mercados, y canalización del ahorro de las personas a través del mercado financiero.

En las décadas siguientes el sistema sufrió modificaciones como el fortalecimiento del Pilar Solidario —a través de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), durante la primera administración de Michelle Bachelet—, que luego fue reemplazada por la Pensión Garantizada Universal (PGU)—en la segunda administración de Sebastián Piñera; los multifondos para que las personas pudieran elegir niveles de riesgo —en el gobierno de Ricardo Lagos—, y cambios a la industria en búsqueda de mayor competencia entre las AFP.

Se toma conciencia de la necesidad de focalizar los esfuerzos: Reformas permiten llegar a quienes estaban quedando marginados del gasto público

A partir de 1975 se introducen cambios en los programas sociales para hacerlos más eficientes, priorizando la ayuda hacia los más pobres.

PEDRO VILLARINO F.

La formulación, financiamiento y ejecución de programas o políticas sociales por parte del Estado se remonta a los años 20. A partir de la década de 1940, los sectores medios, la burguesía industrial y los trabajadores urbanos, canalizados a través de organizaciones y partidos políticos, condujeron hacia un sistema de cobertura creciente y estratificado. Entre 1920 y 1970, el gasto público social por persona se elevó en más de 30 veces, alcanzando a principios de los años 70 un 15% del PGB (Producto Geográfico Bruto), liderando en gasto social en América Latina.

La inserción laboral y el subsistema de seguridad social eran claves en la calidad de los beneficios, pero el sistema no estaba enfocado en los sectores más pobres. En seguridad social, los trabajadores independientes, entre los más pobres, estaban quedando marginados.

A partir de la segunda mitad de los años 70, el régimen militar impulsó una política de focalización, cuyo objetivo fue atacar el problema de la extrema pobreza con una perspectiva de largo plazo, en forma integral, a través de políticas tanto económicas como sociales pensadas especialmente en quienes más lo necesitaban.

Esto se hizo a través de dos estrategias: focalización del gasto social para llegar a los más pobres a través de la utilización de criterios geográficos y etarios, y el aumento de la eficiencia en el gasto social para alcanzar los objetivos de los programas sociales de manera costo-efectiva.

Este plan de acción se aplicó a los programas de educación, salud, vivienda, seguridad social, nutrición y legislación laboral. En salud, por ejemplo, se destinaron recursos de atención secundaria y terciaria a la primaria. En vivienda, se impulsó un sistema de subsidio a la de-



Aunque hoy suena de Perogrullo, fue en los 70 cuando se tomó conciencia de la necesidad de focalizar el gasto público en los sectores más necesitados. En la foto, calles de la comuna de Pudahuel a mediados de los 70.

manda basado en ahorro previo y nivel socioeconómico.

Enfrentar el desempleo

En los peores momentos de crisis económica (1975-76 y 1982-83), se amplió una red social de protección del trabajador y su familia frente a situaciones de cesantía y caída de los ingresos. Así, se creó el Programa de Empleo Mínimo y, posteriormente, el Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (ver nota relacionada). Ese año se creó también un subsidio único familiar (SUF) para los niños de hogares pobres que nunca habían recibido la asignación familiar derivada del sistema de previsión social o que, por cesantía del padre o de la madre, habían perdido ese beneficio; y se amplió el programa de pensiones asistenciales orientado a la población pobre mayor de 65 años y a los incapacitados

que no recibían subsidio o pensión del sistema de seguridad social.

Indispensables para la política de focalización fueron el primer Mapa de la extrema pobreza, elaborado en 1974, y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen), que se aplicó por primera vez en noviembre de 1985.

Resultados

El énfasis en la focalización elevó el nivel técnico en la toma de decisiones y el manejo de programas sociales. Algunos resultados fueron la reducción de desnutrición grave, que hacia 1988 había prácticamente desaparecido; la disminución de la mortalidad infantil (de 65,8 por mil en 1973 se pasó a 18,65 en 1988); el aumento de la esperanza de vida (creció de 65,1 años a 71 años entre 1973 y 1986) y la reducción de la inasistencia escolar de niños en extrema pobreza (de 43% en 1970 a un 9,9% en 1982).

na-
- y
ble-
lar)
ria-
na-
nas
que

ala-
me-
una
En
por
re-
za-
cias
nes
m-
co-
cos

los
i de
n la
der
mo-
ua-
s de
i de

res,
des
món
ó a
ño,
s.

ó la
qui-
de-
nal

niz-
zó del
lor
eta-
is a
con
sta-

El proceso se realizó en dos etapas, tanto a mediados de la década del 70 como en la segunda mitad de los 80: Industrias intervenidas vuelven a manos de sus dueños y comienza desestatización de empresas

En 1979, 350 compañías ya habían sido entregadas a sus propietarios originales, que habían sido despojados durante el gobierno de la Unidad Popular.

CRISTÓBAL VALENZUELA y
PEDRO VILLARINO

Una herramienta clave en la "vía chilena al socialismo" que impulsó la Unidad Popular fue la estatización e intervención de los medios productivos y de la banca del país. Pero luego del Golpe, el régimen militar inició una serie de medidas conducentes a desestatizar y normalizar la propiedad de estas empresas.

Entre 1974 y 1979, unas 350 compañías que habían sido expropiadas o intervenidas fueron devueltas a sus antiguos dueños y se comenzó, en paralelo, la venta de otras. "Corfo aceleró el proceso de traspasar al sector privado las empresas que por diversos procedimientos habían pasado a su patrimonio durante la UP. Bancos, empresas industriales, complejos madereros y otros fueron enajenados mediante licitaciones", informaba "El Mercurio" en diciembre de 1975.

El monto total de recaudación por venta de empresas, instituciones financieras y activos entre 1974 y 1985 alcanzó los US\$ 1.031.196 millones en valor de moneda a diciembre de 1986, según un estudio de Francisco Javier Labbé y Marcelo Llénenes publicado por el CEP en 1988.

La desestatización de empresas, junto con otras políticas rectificatorias y de

saneamiento de la economía, como la apertura comercial y el control del proceso inflacionario, permitieron que en los primeros años del gobierno militar el país avanzara en transformar la economía a un modelo social de mercado. En 1981 la Cepal informaba que el crecimiento chileno superó el promedio de América Latina, al llegar al 5%.

Pero la crisis de la deuda a inicios de los 80 golpeó duramente al sector privado y, especialmente, al financiero y se debieron tomar medidas. "Es indudable que uno de los hechos más importantes del año (1981), en lo económico, lo constituye la intervención de ocho entidades financieras por parte de la Superintendencia de Bancos y el Banco Central", se leía en el resumen noticioso anual de "El Mercurio".

La medida adoptada el 2 de noviembre de 1981 afectó a los bancos de Talca, Español, Regional de Linares y de Fomento de Valparaíso, así como a las financieras Cash, Finansur, General Financiera y de Capitales. El resultado fue que muchas empresas no financieras endeudadas volvieron al control estatal; se estima que más de 90 industrias de distintos rubros quedaron en esta situación, las que fueron parte, también, de un proceso posterior de desestatización que tuvo características muy diferentes a las de un comienzo.

El proceso viviría una segunda fase



En la Bolsa de Comercio de Santiago se remataron acciones de distintas compañías. La imagen corresponde a 1983.

en la última mitad de los 80. Conocido como "capitalismo popular", entonces se llevó a cabo un proceso de privatización desarrollada entre 1985 y 1986, que permitió realizar una dispersión

de la propiedad entre más personas y capitalizar las empresas que estaban siendo vendidas, a la vez que fortalecía el control para los créditos del sistema financiero.

Las medidas atrajeron a inversionistas extranjeros que, gracias al capítulo XIX del Compendio de Normas de Cambios Internacionales, podían convertir deudas externas en capital. Un caso donde se combinó la inversión extranjera con el "capitalismo popular" fue en las administradoras de fondos de pensiones Santa María y Provida, que captó el interés de Aetna y Bankers Trust. A Copec, donde dominó el grupo Angelini, ingresaron capitales neozelandeses, y a CCU, del grupo Luksic, inversiones alemanas.

La participación de privados en grandes consorcios estatales, como los de acero (CAP), teléfonos (CTC y Entel), generación y distribución de energía (Endesa y Chilectra), fue gradual y posterior. Con estas ventas, Chile fue favoreciendo un ciclo económico robusto, apartándolo de la deuda y permitiéndole liderar la recuperación económica en la región.

Eso sí, las privatizaciones fueron blanco de críticas de sectores opositores al régimen, que acusaban falta de difusión y de transparencia en el proceso.

"El expresidente de la Cámara de Diputados, Luis Pareto, declaró recientemente que es muy probable que el Congreso Nacional que entrará en funciones en 1990 acuerde revisar las operaciones de privatización de empresas del Estado que ha realizado el actual Gobierno. Asimismo agregó que se perseguirá la responsabilidad política de los funcionarios públicos que hayan participado en los referidos traspasos", señalaba "El Mercurio" en diciembre de 1987.