

HACIA UN CHILE DE TRABAJADORES-PROPIETARIOS*

JOSÉ PIÑERA ECHENIQUE**
THE CATO INSTITUTE, ESTADOS UNIDOS
jose@chile.com

RESUMEN: el presente trabajo explora el sistema previsional y de seguridad social de Chile. Para tal efecto, se analiza el estado de la cuestión con anterioridad y posterioridad a 1980; la forma en que se llevó a cabo la reforma al sistema de pensiones, pasando del sistema de reparto basado en la capitalización colectiva y administración pública, a uno de capitalización individual y administración privada; y los resultados de ambos sistemas.

Palabras Clave: *jubilación, sistema de pensiones, crisis, capitalización colectiva, privatización, bonos de reconocimiento, capitalización individual, Administradoras de Fondos de Pensiones, rentabilidad.*

EMPOWERING WORKERS IN CHILE

ABSTRACT: the present article explores the pension and social security system of Chile. In order to do so, the author analyzes the situation and characteristics before and after its reformation in 1980; the way the system was reformed from a publicly managed social security system based on collective capitalization to one of individual capitalization and private administration, and some of the economic results of both systems.

Keywords: *retirement, social security system, crisis, social capitalization, privatization, recognition bonds, individual capitalization, Pension Funds Administrators, profitability.*

* Trabajo recibido el 07 de julio y aceptado 05 de agosto del 2012.

** Master y Doctor en Economía, Harvard University. Licenciado en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

1. PRESENTACIÓN

Un fantasma recorre el mundo. Es el fantasma de la quiebra de los sistemas de pensiones basados en el paradigma del “reparto”, sistema creado en la Prusia del siglo XIX por el Canciller Otto von Bismarck.

El sistema de pensiones de reparto que se ha extendido por todo el mundo tiene una falla fundamental, originada en una concepción errónea del comportamiento humano: destruye el vínculo entre contribuciones y beneficios, en otras palabras, entre responsabilidades y derechos. Cuando esto sucede en una escala masiva y durante un período largo de tiempo, el resultado final es un desastre.

Dos factores exógenos agravan los resultados de este error estructural. Primero, la tendencia demográfica mundial hacia una caída en la tasa de natalidad y, segundo, los avances médicos que alargan la vida de las personas. Por lo tanto, cada vez serán menos los trabajadores activos en relación al número de personas jubiladas. Puesto que tanto el alza de la edad de jubilación como aquella de las cotizaciones tienen un límite, tarde o temprano el sistema tiene que reducir los beneficios prometidos, señal inequívoca de un sistema en bancarota.

Ya sea que se reduzcan los beneficios prometidos mediante la inflación o mediante cambios legislativos, el resultado final para el trabajador jubilado es el mismo: ansiedad en su edad avanzada, creada, paradójicamente, por la inseguridad inherente del sistema al que se llama de “seguridad” social.

El 4 de Noviembre de 1980, Chile sustituyó su sistema de pensiones de reparto operado por el Estado por un sistema de capitalización individual administrado por empresas privadas en el marco de una economía de libre mercado (llamado también “sistema de AFP”). Al mismo tiempo privatizó el seguro de invalidez, quedando este como parte integrante del sistema de AFP. Por último, abrió la posibilidad a todos los trabajadores para dedicar su contribución de salud a una opción entregada por el sector privado (originando el sistema de seguros de salud o “sistema de ISAPRES”).

En efecto, los decretos leyes 3.500 y 3.501 de esa fecha constituyeron una transformación del sistema de pensiones, invalidez y salud que fue pionera en el mundo entero.

2. EL MODELO CHILENO DE PENSIONES

En el sistema chileno de capitalización individual, lo que determina el nivel de la pensión de un trabajador es el capital que éste acumula durante su vida de trabajo. Ni el trabajador ni el empleador contribuyen al Estado. Tampoco cobra el trabajador una pensión gubernamental al jubilarse. En cambio, a lo largo de su vida como trabajador, ahorra en una cuenta de

retiro de propiedad individual un 10 por ciento de su sueldo (ahorro obligado, y hasta un cierto tope de sueldo), suma que está exenta de impuestos. Un trabajador puede contribuir un 10 por ciento adicional de su salario mensual, que también está exento de impuestos, a una cuenta de ahorro voluntario, si es que desea jubilarse prematuramente u obtener una pensión más alta.

El trabajador elige, entre varias, una empresa privada llamada Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) para administrar su cuenta de ahorro para la vejez. Estas empresas no pueden realizar ningún otro tipo de actividades y están sujetas a una vigilancia estricta por parte de una superintendencia técnica creada para ejercer esta labor. Por supuesto, existe libre entrada a la industria de las AFP.

Cada AFP administra cinco fondos distintos, según proporción de bonos y acciones, y el trabajador escoge en cuál de estos multifondos quiere tener su capital. Estos fondos invierten en una cartera altamente diversificada de acciones, bonos y otros instrumentos financieros que se transan en mercados formales, tanto en Chile como en los principales mercados de capitales del mundo. Las decisiones de inversión son realizadas por cada AFP. La ley establece los límites máximos tanto para los tipos de instrumentos como para la composición total de la cartera. No hay obligación alguna de invertir en bonos gubernamentales. La AFP y el fondo mutuo que ella administra son dos entidades distintas. Esto es así para evitar que las inversiones del fondo mutuo, que son propiedad de los trabajadores afiliados, se vean afectadas, en caso de que una AFP quiebre.

Los trabajadores tienen la libertad de cambiarse de AFP y de multifondo. Existe una competencia entre las compañías por lograr mejores retornos, elevar la calidad del servicio, y cobrar comisiones más bajas. La AFP está obligada a enviarle al trabajador cada cuatro meses un estado de cuenta que le informa cuánto ha acumulado, las contribuciones acreditadas y el rendimiento de sus fondos. Tanto las cotizaciones del trabajador como las ganancias de las inversiones de la cuenta de capitalización individual están libres de impuestos. Al jubilarse el trabajador, paga impuestos a la renta sobre la cantidad que retira como pensión.

El sistema chileno incluye a los trabajadores del sector privado y estatal. Los únicos excluidos fueron los miembros de la policía y de las fuerzas armadas, cuyo régimen de pensiones está diseñado como parte de su salario y sistema de trabajo.

El sistema también incluye un seguro contra la muerte prematura y la invalidez. Cada AFP ofrece esta cobertura a sus clientes, obteniendo un seguro de vida y de invalidez colectivo de una compañía de seguros privada. Esta cobertura se paga con una contribución adicional.

El nivel de ahorro obligatorio del 10 por ciento fue calculado asumiendo un rendimiento real durante toda la vida laboral del 4 por ciento anual, de tal manera que el trabajador común acumule dinero suficiente en su cuenta de AFP como para obtener una pensión de alrededor

del 70 por ciento de su salario final. El Estado define una pensión básica que asegura a todos los chilenos y que, junto con un aporte incremental a las pensiones bajas, es financiada con recursos tributarios generales.

La denominada edad legal para la jubilación es 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. Estas edades, que eran las edades de jubilación tradicionales en el sistema de reparto, no se discutieron en la reforma, dado que no son características estructurales del nuevo sistema. Pero el significado de la palabra “jubilación” en el sistema de capitalización individual es diferente al tradicional. Primero, los trabajadores pueden continuar trabajando después de la edad legal de jubilación. Si lo hacen, pueden retirar mensualmente de su cuenta la pensión correspondiente y no tienen la obligación de seguir ahorrando el 10 por ciento de su salario. Segundo, los trabajadores con ahorros suficientes en sus cuentas como para disponer de una pensión equivalente al 70 por ciento de su salario promedio durante los diez últimos años (siempre y cuando sea superior a la pensión básica) pueden elegir jubilarse prematuramente.

El significado real del umbral de los 65 ó 60 años es el siguiente: a) Hasta esa edad el trabajador debe continuar ahorrando un 10 por ciento de su salario a su cuenta de capitalización individual, a no ser que haya elegido la jubilación prematura (significando la posibilidad de retirar su dinero mediante una pensión mensual, sin que ello implique necesariamente su retiro de la fuerza laboral); b) Para recibir la pensión básica garantizada por el Estado, si fuera necesario, el trabajador debe llegar a esa edad. Pero no existe una obligación de dejar de trabajar a ninguna edad, ni tampoco de continuar trabajando o ahorrando una vez que se haya asegurado una pensión “razonable”.

Algunas personas desean trabajar para siempre; otras quieren dedicarse lo antes posible a su vocación verdadera o a sus pasatiempos. El sistema de reparto no permite la satisfacción de estas preferencias individuales, excepto a través de la presión colectiva para obtener, por ejemplo, una edad de jubilación prematura para grupos de votantes poderosos. En otras palabras, la realidad tiene que ser mutilada, pagándose así un precio en términos de felicidad humana.

El sistema de capitalización individual, por el contrario, permite que las diferentes preferencias personales se traduzcan en decisiones individuales que produzcan el resultado deseado. En las sucursales de muchas AFP hay terminales de computadoras que permiten al trabajador calcular el valor de su futura pensión y la fecha en que quiere jubilarse. El trabajador puede señalar el monto de la pensión que espera recibir y pedirle a la computadora que le indique cuánto debe depositar mensualmente para alcanzar esa meta a la edad en que desea jubilarse. Por supuesto, él puede ajustar sus decisiones a medida que pasa el tiempo, dependiendo del rendimiento de su fondo de pensión. Lo fundamental es que el trabajador puede determinar la edad de jubilación que desea, de la misma manera que una persona puede hacerse un traje a la medida.

Al jubilarse, el trabajador puede elegir entre dos mecanismos. En un primer caso, un jubilado puede usar los ahorros en su cuenta de capitalización individual para comprar una pensión vitalicia (para él y sus dependientes) con una compañía de seguros privada, la cual le garantiza un ingreso mensual constante de por vida, actualizado por la inflación (el mercado de capitales chileno ofrece bonos indexados para que las compañías puedan realizar sus inversiones). La otra alternativa para el jubilado es dejar sus fondos en la cuenta de capitalización individual y hacer retiros programados, los cuales están sujetos a límites basados en las expectativas de vida del jubilado y de sus dependientes. En este caso, si él muere, los fondos restantes en su cuenta forman parte de su herencia. En ambos casos, un jubilado puede retirar de golpe los fondos en exceso de aquellos necesarios para obtener una pensión vitalicia o retiros programados mensuales equivalentes al 70 por ciento de sus últimos salarios.

Con el sistema de capitalización individual, la población activa no subsidia las pensiones de los jubilados. Por lo tanto, en contraste con el sistema de reparto, no existe el conflicto intergeneracional y la eventual bancarrota a medida que envejece la población.

La cuenta de cada trabajador es totalmente portátil. Dado que los fondos deben ser invertidos en instrumentos comerciables, la cuenta de capitalización individual tiene un valor diario y por lo tanto es fácil de transferir de una AFP a otra. Al no entorpecer la movilidad del trabajador tanto dentro de un país como internacionalmente, el sistema de capitalización individual ayuda a crear flexibilidad en el mercado laboral, y no subsidia ni penaliza a los inmigrantes.

Las personas optan cada día más por trabajar unas cuantas horas al día o bien interrumpir sus vidas laborales, especialmente en el caso de las mujeres y de la gente joven. En los sistemas de reparto estos estilos flexibles de trabajo crean el problema de llenar los espacios en las cotizaciones. Esto no sucede con el esquema de capitalización individual en el cual las cotizaciones interrumpidas no representan ningún problema.

3. LA TRANSICIÓN

Un desafío es definir un sistema de capitalización individual; otro, en países donde ya tienen un sistema de reparto, es diseñar la transición al sistema de capitalización. Por supuesto, la transición debe tomar en cuenta las características particulares de cada país, especialmente las necesidades referentes a la situación presupuestaria. En Chile definimos tres reglas básicas para la transición:

1. El gobierno garantizó a los jubilados que sus pensiones no serían afectadas por la reforma, ya que sería injusto reducirles sus beneficios a esta altura de sus vidas.
2. Todo trabajador que estuviese cotizando en el sistema de reparto tuvo la opción de quedarse en ese sistema o de cambiarse al nuevo sistema de capitalización individual.

Aquellos que dejaron el sistema antiguo para entrar al nuevo recibieron un “bono de reconocimiento”. (Este bono cero cupón está indexado y tiene una tasa de interés real del 4 por ciento.) El gobierno lo paga cuando el trabajador llega a la edad legal de jubilación. Los bonos se pueden transar en los mercados de capitales secundarios, de tal manera que se pueden utilizar para obtener una jubilación adelantada. Este bono refleja los derechos adquiridos anteriormente bajo el sistema de reparto. De esta manera, un trabajador que hubiera cotizado durante años no tuvo que empezar de cero cuando entró en el sistema nuevo.

3. Las personas que se van incorporando a la fuerza laboral ingresan al sistema de capitalización individual. La puerta del sistema de reparto se cerró dado que era insustentable. Este requisito asegura el fin definitivo del sistema antiguo una vez que el último trabajador que permaneció en el mismo alcance la edad de jubilación (de ahí en adelante, y durante un período de tiempo limitado, el gobierno sólo tiene que pagar las pensiones).

Después de varios meses de debate nacional sobre las reformas propuestas y un enorme esfuerzo educativo y de comunicación con el fin de explicar el nuevo sistema a la gente, la ley de reforma de las pensiones fue aprobada el 4 de Noviembre de 1980.

La ley estableció una fecha clara de inicio (1 de Mayo de 1981) del nuevo sistema de AFP. En Chile, al igual que en la mayor parte de los países del mundo, el día 1 de Mayo es el día del trabajo. Los símbolos son importantes y escogimos esta fecha de nacimiento del sistema privado de pensiones para permitirles a los trabajadores celebrar ese día no como uno de lucha de clases, sino como el día en que ganaron la libertad de controlar sus recursos para el retiro y se liberaron de “las cadenas” del seguro social estatizado.

Junto con la creación del nuevo sistema, se terminó con la ilusión de que hay tanto una cotización empresarial como una cotización del trabajador al seguro social. Desde un punto de vista económico, todos los aportes son finalmente pagados por la productividad marginal del trabajo, dado que el empresario considera todos los costos laborales--ya sean las cotizaciones al seguro social o el salario--al tomar las decisiones sobre contratación y pagos. Para la transición se redefinió la cotización empresarial como salario bruto y de allí se deduce el aporte del trabajador. El sistema hace evidente y transparente que todas las cotizaciones las paga el trabajador y evita la manipulación política de las tasas. Por supuesto, el nivel final de los salarios es determinado por las fuerzas del mercado.

El financiamiento de la transición es un asunto muy técnico que cada país debe resolver de acuerdo a su propia realidad. El Banco Mundial estimó la deuda implícita del sistema chileno de reparto en 1980, en alrededor del 80 por ciento del PIB. (El valor de esa deuda se había reducido con un ajuste al sistema de reparto dos años antes, especialmente con la eliminación de los regímenes especiales.) El mismo estudio afirma que “Chile demuestra cómo un país con

un sistema bancario razonablemente competitivo, un mercado de capitales que funciona bien, y estabilidad macroeconómica puede financiar déficits de transición grandes sin repercusiones considerables sobre las tasas de interés.”

Chile utilizó cinco métodos simultáneamente para financiar la transición al sistema de capitalización individual:

1. Como los aportes que se necesitan en el sistema de capitalización individual para financiar pensiones adecuadas son inferiores a aquéllos en el sistema público, la diferencia entre ambos se utilizó temporalmente como una tasa de aporte a la transición sin reducir los salarios netos o incrementar los costos laborales para el empresario.
2. El financiamiento de la transición se compartió con generaciones futuras a través de emitir bonos del estado a tasas de interés del mercado. Estos bonos a largo plazo fueron comprados principalmente por las AFP como parte de sus carteras de inversión. Cabe destacar que ésta no es una “deuda nueva” sino sólo el reconocimiento de una fracción de la “deuda implícita” del sistema de reparto.
3. La necesidad de financiar la transición fue un incentivo importante para reducir el excesivo gasto gubernamental. Durante años, el director de presupuestos pudo utilizar este poderoso argumento para rechazar nuevos gastos o para reducir programas gubernamentales innecesarios. Por lo tanto, el Estado ha contribuido de manera importante al incremento del ahorro nacional, otro efecto indirecto de la reforma de las pensiones.
4. El incremento en el crecimiento económico promovido por el sistema de capitalización individual hizo aumentar a su vez las recaudaciones tributarias. Cabe destacar que Chile está teniendo un superávit anual de alrededor del 2-3 por ciento del PNB en su presupuesto fiscal.
5. Cinco años después de haberse iniciado el nuevo sistema, y una vez que los fondos de pensiones habían acumulado recursos sustanciales, comenzaron a privatizarse las grandes empresas estatales. Los recursos obtenidos por el Estado no fueron cuantiosos, ya que las empresas no estaban en buenas condiciones al privatizarse, pero contribuyeron marginalmente a financiar la transición.

Cuando el sistema de capitalización individual se inauguró en Chile en mayo de 1981, los trabajadores tuvieron la opción de entrar al nuevo sistema o de permanecer en el antiguo. Medio millón de trabajadores (una cuarta parte de la fuerza laboral) se afilió al nuevo sistema en tan sólo el primer mes. Durante el primer año se cambió de sistema un 70% de los trabajadores. Hoy día, el 98 por ciento de los trabajadores están en el sistema de capitalización individual.

4. RESULTADOS

En marzo del 2012, el sistema de AFP administra un fondo de inversiones de 150.000 millones de dólares. Si se suman las reservas técnicas de 40.000 millones de dólares que mantienen las compañías de seguros para pagar las rentas vitalicias generadas por el sistema, se concluye que el sistema de AFP ha generado un capital de 190.000 millones de dólares, equivalente a un 80% del PIB de Chile.

Esta inversión de capital a largo plazo no sólo ha ayudado a fomentar el crecimiento económico, sino que también ha estimulado el desarrollo de instituciones y mercados financieros eficientes. La decisión de crear el sistema de capitalización individual en primer lugar y de privatizar las grandes empresas públicas después resultó en una “secuencia virtuosa”. Le ofreció a los trabajadores la oportunidad de beneficiarse del aumento en la productividad de las compañías privatizadas al permitirles, gracias a una subida en los precios en las acciones, capturar una parte apreciable de la riqueza creada durante el proceso de privatización.

Uno de los resultados notables del nuevo sistema ha sido el incremento en la productividad del capital en la economía chilena y, por lo tanto, la tasa de crecimiento económico. Los fondos de pensión privados han hecho al mercado de capitales más eficiente y han afectado fuertemente su crecimiento en los últimos años. Los vastos recursos que las AFP administran han promovido la creación de nuevos instrumentos financieros. Otra de las contribuciones de la reforma de las pensiones a la operación solvente y transparente de los mercados de capital ha sido la creación de una industria doméstica de clasificación de riesgo y la mejora de la dirección corporativa. (Las AFP nombran directores externos independientes en las compañías en las que tienen acciones.)

Al aumentar tanto el ahorro como la productividad en los mercados laborales y de capital, el nuevo sistema de pensiones ha sido la reforma fundamental que permitió más que doblar la tasa anual de crecimiento de la economía.

Por otra parte, las pensiones han dejado de ser un problema gubernamental, despolitizando así a un gran sector de la economía y permitiendo a los individuos tener mayor control sobre sus vidas. El defecto estructural ha sido eliminado y el futuro de las pensiones depende del comportamiento individual y del desarrollo de los mercados.

Desde que el sistema empezó a operar el 1 de Mayo de 1981, la rentabilidad promedio de los fondos en términos reales (por encima de la inflación) ha sido del 9 por ciento anual. Por supuesto, el rendimiento anual ha mostrado las oscilaciones intrínsecas al libre mercado--yendo de menos 3 por ciento a más del 30 por ciento en términos reales--pero lo que cuenta es el rendimiento promedio a largo plazo.

Las pensiones bajo el sistema de capitalización individual han sido significativamente más altas que bajo el sistema antiguo que administraba el Estado, el cual requería de un impuesto al salario del 25 por ciento.

Así el nuevo sistema de pensiones ha contribuido significativamente a reducir la pobreza al incrementar la certeza y el valor de las pensiones de vejez, de viudez, orfandad, e invalidez. También ha contribuido mediante el efecto indirecto pero muy poderoso de incrementar el crecimiento económico y el empleo.

El nuevo sistema ha eliminado la inequidad del sistema antiguo. Algunas personas creen que los esquemas de pensiones de reparto redistribuyen los ingresos desde los trabajadores ricos hacia los más pobres. Sin embargo, varios estudios recientes demuestran que, una vez tomadas en cuenta ciertas características relativas a los ingresos de los trabajadores y al funcionamiento del sistema político, los sistemas públicos generalmente redistribuyen el ingreso hacia los grupos de trabajadores más ricos y poderosos.

La pionera reforma chilena ha servido de modelo a treinta países que han introducido sistemas de capitalización, ya sea parcial o total, la mayoría de ellos en América Latina (p.ej. Perú, Colombia y México) y en los países ex comunistas de Europa Central y del Este (p.ej. Polonia, Eslovaquia y Kazakstán).

Sirva como indicación del poder de las ideas decir que hasta expertos de la República Popular China han venido a Chile para estudiar el sistema privado de pensiones. Uno de los resultados es esta disputa particularmente interesante que fue reportada así por la revista *The Economist*: “Usualmente hay más acritud que comedia en la larga lucha entre Inglaterra y China sobre el futuro de Hong Kong. No obstante, una sonrisa pudo haber aparecido en la cara de Chris Patten, gobernador de Hong Kong, al frustrar China sus planes de introducir un sistema de pensiones de reparto en la colonia. Zhou Nan, el representante de la China comunista en Hong Kong señaló que el Sr. Patten, quien es un conservador británico, estaba tratando de traer ‘costosas ideas eurosocialistas’ a Hong Kong”. Poco después Hong Kong adoptó el modelo chileno.

5. REFLEXIÓN FINAL

El sistema de capitalización individual en Chile ha ayudado a promover la estabilidad del país. Los trabajadores comprenden que a través de sus cuentas de pensiones se han transformado en propietarios y tienen un interés directo y visible en la economía. Como una fracción sustancial de las acciones emitidas por las compañías chilenas más grandes pertenecen a los fondos de pensiones privados, los trabajadores son de hecho inversionistas en la prosperidad del país.

Para los chilenos las cuentas de ahorro para la vejez representan ahora derechos de propiedad reales y visibles, y son las fuentes de seguridad para el retiro. Se ha calculado que el activo más importante del chileno promedio ya no es su auto usado o su pequeña casa (probablemente todavía hipotecada), sino el capital en su cuenta de capitalización individual.

Por todo esto el sistema de AFP ha tenido consecuencias políticas y culturales importantes. Los trabajadores chilenos eligieron cambiarse al nuevo sistema, a pesar de que conocidos líderes sindicales y políticos les recomendaron que no lo hicieran. Pero los trabajadores se preocupan mucho sobre los asuntos relacionados con sus vidas, tales como las pensiones, la educación, y la salud. Por consiguiente, basan sus decisiones sobre estos temas pensando en sus familias y no según las tendencias políticas del momento.

Efectivamente, el sistema de AFP les da a los chilenos un lazo personal con el desarrollo de la economía. El trabajador chileno promedio no es indiferente al comportamiento de la Bolsa de Valores o a las tasas de interés. Cuando los trabajadores sienten que son dueños de una fracción del país, no a través de los líderes del partido ni a través de un Politburó, ellos comprenden y se adhieren en mayor medida al libre mercado y a los valores de una sociedad libre.

Esta es una historia breve de un sueño que se ha hecho realidad. La lección final es que las únicas revoluciones que triunfan son aquellas que confían en el individuo y en las maravillas que el individuo puede hacer cuando es libre.