

Los trabajadores como pilar del sistema financiero

EL BOTÍN DETRÁS DE LAS AFP

Sebastián Caviedes



RESUMEN:

Se revisan de manera general algunos aspectos del sistema de pensiones, buscando explicar la defensa que el sector privado realiza de éste. Se analiza la contribución estatal creciente al pago de pensiones y, junto con ello, se detallan los principales impactos macroeconómicos que tiene el sistema de capitalización individual. Se muestra cómo el modelo ha propiciado el desarrollo del sistema financiero y ha servido como ancla de la modernización del mismo, más allá de su capacidad de pagar pensiones adecuadas. Principalmente por esta razón, y por los cuantiosos recursos que maneja, se concluye que una reforma que no afecte los fundamentos básicos del sistema, difícilmente podrá reinstalar los principios de la seguridad social ni la concepción de la previsión como un derecho social.

PALABRAS CLAVE:

- Capitalización individual.
- Pensiones.
- Sistema financiero.
- Estado subsidiario.

Entre los temas que quedan aún por resolver y que más entrapados están en la actual coyuntura política, se encuentra el rumbo que tomarán las agendas laboral y previsional impulsadas por el Gobierno. Si en la primera se sigue una indefinición acorde al habitual derrotero de la Concertación, proclive a los dictámenes empresariales, la trayectoria de los cambios a la seguridad social no parece variar en ese sentido, habida cuenta de que ha sido postergada la entrega del primer informe de diagnóstico que debía presentar la “Comisión Bravo” a comienzos de noviembre. En tal escenario, diferentes personeros del Gobierno han recalcado que lo realmente importante son las propuestas finales, las cuales deberían conocerse en agosto del próximo año¹, siendo el objetivo de éstas servir como hoja de ruta para posibles cambios en el sistema de pensiones.

La postergación de este informe no parece ser un hecho aislado, sino indicativo de un rumbo concreto que han adoptado las medidas del Gobierno en la materia. Esto, debido a que el ejecutivo le ha quitado la urgencia simple en el Congreso a su emblemático proyecto de AFP estatal, a la espera también de las indicaciones que presente la comisión de Trabajo y Previsión Social de la cámara baja, con lo cual, además, se mantiene en suspenso la iniciativa que busca la obligatoriedad de cotizar para los trabajadores independientes.

Extraoficialmente, sin embargo, han salido a la luz algunas de las propuestas que estaría barajando la Comisión Bravo², dentro de las cuales se cuentan la eliminación del giro único en el sistema de AFP y la introducción de un régimen mixto de pensiones, que buscaría equilibrar un sistema con presencia de capitalización individual y reparto. La industria ha acusado el golpe, y rápidamente ha salido a encender las alarmas respecto a lo que, consideran, son sucesivos cambios “estructurales”, que perjudicarían la impecable gestión hasta ahora realizada por las AFP y las Compañías de Seguros con los fondos de pensiones. Asimismo, sus críticas han remarcado que cambios en la actual estructura del sistema pondrían en riesgo la estabilidad del ahorro y la inversión en Chile, que constituye uno de los dinamizadores más importantes del mercado de capitales, a la vez que es fuente de otra serie de beneficios indirectos para la economía.

Ahora bien, ¿Por qué el sector privado defiende de manera tan enérgica el sistema de AFP? ¿Qué intereses están asociados a esta defensa? Ambos puntos -a menudo descuidados- son abordados en el presente artículo. En el texto se delinearán las razones por las que la industria de las pensiones logra tener un peso específico relevante en la economía chilena. Primero, destacando los rasgos de subsidiariedad que benefician al sistema y afectan el tamaño de las pensiones de los afiliados al sistema privado. Y luego, analizando cómo el esquema de contribución individual es fundamental para la financiarización de la economía chilena y para su estabilidad, especialmente en un escenario de desaceleración como el actual.

1 La Tercera. (2014, 3 de diciembre). Gobierno extiende hasta agosto de 2015 plazo a comisión Bravo para debate en pensiones. *La Tercera*. Recuperado de: <http://diario.latercera.com/2014/12/03/01/contenido/negocios/10-178845-9-gobierno-extiende-hasta-agosto-de-2015-plazo-a-comision-bravo-para-debate-en.shtml>

2 La Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones es una instancia creada por el Gobierno de Bachelet para diagnosticar el funcionamiento del sistema de pensiones y de allí elaborar propuestas destinadas a resolver las deficiencias que se identifiquen. Es presidida por el economista de la Universidad Católica, David Bravo, desde quien proviene el nombre que le ha otorgado la prensa.

I. SUBSIDIARIEDAD ESTATAL Y RENTISMO EMPRESARIAL

Como ya ha sido mencionado en estas páginas, la apuesta por una AFP estatal impulsada por el Gobierno de Bachelet sólo viene a legitimar -ahora desde la acción estatal- un sistema de pensiones creado en dictadura y concebido para la acumulación de los grupos económicos³. La idea de que la seguridad social es un asunto individual de resolución en el mercado y no un principio bajo el cual los trabajadores activos traspasan recursos a aquellos que no pueden trabajar, se mantiene al no acabar con la modalidad de capitalización individual, mediante la cual el vigente sistema único de pensiones se apropia, forzosa y mensualmente, de las cotizaciones de los trabajadores chilenos. Aunque se ha dicho que este aporte constituye una suerte de ahorro almacenado al cual se recurre después de trabajar, lo cierto es que los montos de los pensionados son inciertos al estar sometidos a la gracia del mercado internacional, así como a las reducciones automáticas que periódicamente se concluyen del aumento de la esperanza de vida.

Para mejorar los montos de los pensionados, el Fisco traspasa simultáneamente -y de manera creciente- una gran cantidad de recursos a las administradoras y Compañías de Seguros que integran el sistema. Conjuntamente con el sistema privado de pensiones, se ha conformado otro paralelo, de carácter solidario, compuesto por las Garantías Estatales de Pensión Mínima y los Aportes Previsionales Solidarios. Mientras los primeros constituyen un fondo alternativo para incrementar las pensiones de los jubilados, los segundos -que corresponden a lo que desde la primera administración Bachelet se denominara "Pilar Solidario"- son lisa y llanamente transferencias directas de recursos desde el Estado. En tanto, el aporte estatal al fondo también es vehiculizado por la vía de los Bonos de Reconocimiento, los cuales constituyen traspasos íntegros y directos hacia las administradoras, de grandes sumas de dinero en efectivo, mediante las cuales el Estado reconoce los periodos de cotización de aquellos trabajadores afiliados al antiguo régimen previsional.

Al evaluar la importancia de estos aportes fiscales, queda de manifiesto que los mismos permiten a las AFP y Compañías de Seguros reducir parte importante de sus gastos. Tal como se observa en el cuadro 1, considerando el periodo 1982-2012, la suma de estos aportes no sólo suplementa a más de la mitad de las pensiones privadas e incrementa en más de un tercio a éstas, sino que también explica casi tres cuartas partes de los beneficios pagados por el sistema privado a sus cotizantes (74%)⁴.

Si bien tal aporte es relevante como porcentaje de los beneficios pagados, este solo corresponde a una pequeña fracción del total acumulado en conjunto por los afiliados y el Fisco. La diferencia entre el total de los aportes acumulados y el total de los beneficios pagados, a lo largo de 30 años de funcionamiento del sistema, sugiere la existencia de un aporte neto que ha revalorizado el fondo de pensiones en alrededor de 24,4 billones de pesos, si se considera que hacia el año 2012 la Superintendencia de Pensiones estimaba el valor del fondo final en 76,6 billones de pesos. Este aporte neto es la expresión de un importante excedente que ha venido siendo acumulado a lo largo del tiempo, y que ha

3 Allende, D. & Goyenechea, M. (2014, agosto). AFP estatal: El hospital del mercado. *Cuadernos de Coyuntura*, (4), pp. 14-23.

4 El propio Subsecretario de Previsión Social, Marcos Barraza, ha reconocido en una reciente columna de opinión este peso de la acción estatal en el pago de pensiones. Según las cifras que entrega para el año 2013, del total de gasto en pensiones, el 70% lo realiza el Estado y sólo un 30% el sector privado. Esto supone que, por cada peso que aporta el capital base del trabajador, el Estado financia 3 pesos adicionales, esto es, un 75% del Bono de Reconocimiento. Ver Barraza, M. (2014, 15 de noviembre). La paradoja de las pensiones en Chile. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www.papeldigital.info/lt/2014/11/15/01/paginas/076.pdf>

debido ser liquidado o reinvertido de variadas formas, exceptuando, por supuesto, el pago de pensiones.

Cuadro 1: Resultados Sistema AFP 1982-2012 (en millones de \$ al 2012).

Ítem	Año 2012	Total acumulado desde 1982	% de beneficios
Fondo Inicial	71.299.104	216.762	
Aportes Afiliados y Fisco	5.813.716	75.215.060	323%
Aportes Afiliados	4.453.362	57.971.689	249%
Cotización obligatoria	4.356.200	55.467.759	238%
Otros aportes afiliados netos	97.162	2.503.930	11%
Aporte Fisco	1.360.354	17.243.372	74%
Bonos de Reconocimiento	1.013.756	15.524.406	67%
Garantía Estatal de Pensión Mínima	171.864	1.334.544	6%
Aporte Previsional Solidario	174.734	384.422	1,65%
Beneficios pagados	2.273.314	23.296.489	100%
Beneficios pagados por AFP	853.415	9.522.040	41%
Beneficios pagados por Cías. de Seguros	1.245.165	13.390.027	57%
Aporte Previsional Solidario	174.734	384.422	2%
Aporte Neto (Aporte Afiliados y Fisco – Beneficios)	3.540.402	51.918.571	223%
Revalorización neta	1.742.453	24.446.637	105%
Fondo Final	76.581.960	76.581.960	

Fuente: Elaboración propia a partir de CENDA. (2012, septiembre). Resultados para sus afiliados de las AFP y Compañías de Seguros relacionadas con la previsión, 1982-2012, CENDA.

Si se caracteriza el destino de ese excedente, se observa que una parte considerable es apropiada por las AFP y Compañías de Seguros. En efecto, estas empresas se habían embolsado, hacia 2012, comisiones y primas netas por alrededor de 19,7 billones de pesos. Esto es interesante de observar, dado que, demostrando la cuantía del negocio, tal monto acumulado es similar al total de las pensiones pagadas desde 1982 (23,3 billones de pesos)⁵.

El desvío de los fondos acumulados hacia objetivos distintos al pago de pensiones, es fundamental para comprender la escasa magnitud de las pensiones recibidas por los trabajadores. Aun cuando el Estado carga con parte importante, todas las cotizaciones son desviadas de modo obligatorio hacia las AFP. Así, poseen el control sobre el fondo acumulado por los afiliados y los recursos directamente traspasados por el Estado, y pueden extraer utilidades importantes año a año, a pesar de los vaivenes económicos locales e internacionales.

⁵ CENDA. (2012, septiembre). Resultados para sus afiliados de las AFP y Compañías de Seguros relacionadas con la previsión, 1982-2012. CENDA. Recuperado de: www.cendachile.cl

Cuadro 2: Recursos de los afiliados embolsados por AFP y compañías de Seguros, 1982-2012 (en millones de \$ al 2012).

Ítem	Total acumulado desde 1982	% de cotizaciones obligatorias
Cotizaciones obligatorias	55.467.759	100%
Comisiones recaudadas por AFP (incluyendo Seguro de Invalidez y Supervivencia de empleadores)	10.850.938	20%
Primas Netas anticipadas a compañías de seguros	5.546.262	10%
Bonos de reconocimiento liquidados por compañías de seguros y otras entidades, al vencimiento	7.042.558	13%
(menos) Seguros de invalidez y supervivencia	3.715.305	-7%
Total recursos de afiliados embolsados por AFP y compañías de seguros en su conjunto	19.724.452	36%

Fuente: Elaboración propia a partir de CENDA. (2012, septiembre). Resultados para sus afiliados de las AFP y Compañías de Seguros relacionadas con la previsión, 1982-2012, CENDA.

Ahora bien, la clave está en que esos mismos retiros, en forma de comisiones y primas netas, son los que hacen mella en la rentabilidad efectiva de los aportes entregados por los afiliados y el Fisco. En este sentido, considerando la estimación sobre el fondo final que realiza la Superintendencia de Pensiones hacia diciembre de 2012, la tasa interna de retorno del fondo sólo llega al 3,2% anual en promedio, resultando ser poco más de un tercio de la rentabilidad real promedio (8,5%) que informa dicha institución⁶. Se trata, entonces, de un sistema diseñado para que los aportes de los afiliados y el Fisco siempre sean mayores a los beneficios pagados, suerte incluso que esto se incremente indefinidamente en el tiempo.

Se entiende que los argumentos esgrimidos habitualmente por la industria para justificar las bajas pensiones pagadas, sean cuestionables. En ellos, se apela a la responsabilidad individual de aquellos que desajustarían el sistema a punta de “lagunas” previsionales, evasión en el pago de cotizaciones y sub-cotización. Asimismo, suele repetirse el argumento estructural que alerta del aumento en la expectativa de vida, con lo cual se resitúa el problema ya no sólo en la desidia de los cotizantes, sino también en las deficiencias del mercado de trabajo.

Los proyectos impulsados por el Gobierno de Bachelet se han concentrado en enfrentar estos dilemas, desde el Pilar Solidario hasta la AFP estatal. Sin embargo, lo cierto es que tal retórica vacía, de supuesta oposición entre Estado y mercado, no tiene asidero en el neoliberalismo chileno. Esto, ya que si se lo considera en términos sistémicos, el funcionamiento del sistema de pensiones se vale de una subsidiaridad estatal desplegada en dos dimensiones. Por una parte, en tanto el Estado renuncia a hacerse directamente cargo del reparto de pensiones, actúa subsidiando al sistema privado mediante una serie de transferencias directas. Aunque esto produce el efecto de aumentar y mejorar las pensiones de un cierto grupo de trabajadores, tal resultado se consigue a costa de un mecanismo que permite a las AFP y a las Compañías de Seguros rentar con tales traspasos, ahorrándose gastos mínimos que deberían solventar⁷.

⁶ *Ibíd.*

⁷ Al dirigirse a sus afiliados, el gerente general de AFP Habitat señaló que el aumento de las pensiones para quienes no

Así, tal traspaso, en condiciones de ahorro forzoso, capitalización individual y control de estos activos por parte del sector privado, deviene en un flujo de acumulación de los excedentes de los trabajadores asalariados, primero, para el retiro de utilidades de las empresas, y luego, para ser transferidos al capital financiero, nacional e internacional. De tal suerte, la acción diferenciada del Estado vuelve a hacerse presente; si bien incentiva los mecanismos de mercado y el riesgo entre los trabajadores, también subvenciona el funcionamiento de un negocio que, sin crear mayor valor en el mercado, se apropia del trabajo de parte importante de los chilenos.

II. LA FUNCIÓN MACROECONÓMICA DE LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL. LA VERDADERA RAZÓN DE SER DEL SISTEMA

Visto el sistema de capitalización individual desde la perspectiva de su capacidad de pagar pensiones adecuadas, es evidente que la conclusión es que no pasa la prueba. Y menos aún si tuviese que prescindir de los generosos subsidios del Estado. Enfrentados a dar explicaciones por esta realidad, y en reacción al manto de duda que ha generado el trabajo de la Comisión Bravo para todos los actores implicados, los representantes de la industria han reiterado los argumentos ya mencionados, lo cual ha significado una nueva y marcada ofensiva de las AFP para poner énfasis en la responsabilidad individual⁸. En términos generales, dado que en el sistema de capitalización individual el resultado de la pensión depende del monto ahorrado por cada persona, la evidente insuficiencia de las pensiones ha generado como respuestas de las AFP tanto un llamado a legislar el aumento de la edad límite de jubilación, como una interpelación a los cotizantes a incorporar mayores niveles de ahorro voluntario.

Detrás de esta forma de argumentación, sin embargo, se esconde la intención de evadir el bulto del problema de las pensiones, y así traspasar la responsabilidad al usuario para no dañar la legitimidad del sistema. Esto queda de manifiesto cuando se plantea este problema desde una perspectiva colectiva, enfatizando la perspectiva de los derechos sociales, pero se obtiene como única respuesta articulada desde la industria la demonización del sistema de reparto. ¿Qué razones explican que se produzca esta defensa tan categórica del sistema? ¿Cuál es la función de las AFP que el empresariado no está dispuesto a transar? Esta lógica de argumentación denota no sólo que para el neoliberalismo la pensión no es concebible como un derecho. Más allá, indica que el argumento más poderoso para la defensa del modelo es exógeno a la problemática de las pensiones.

En relación con lo anterior, una marcada línea de argumentación de los creadores del sistema es su impacto macroeconómico, debido a que la entrada en vigencia del sistema sería responsable de un porcentaje importante del crecimiento económico experimentado por el país en el período reciente. En la comprensión y estudio de esta posición radica un elemento analítico clave, ya que revela en toda su expresión el objetivo de fondo de todo el sistema: otorgar liquidez a los grupos económicos y específicamente dar un impulso al sector financiero de la economía.

pudieron ahorrar lo suficiente durante su vida laboral, deben "provenir del presupuesto general de la nación y no de los ahorros de los chilenos que cotizan en AFP". Ver El Mostrador Mercados (2014, 3 de Noviembre). La respuesta que un afiliado de AFP Habitat le dio a la polémica carta de Cristián Rodríguez. *El Mostrador*. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/negocios/2014/11/03/la-respuesta-que-un-afiliadode-afp-habitat-le-dio-a-la-polemica-carta-de-cristian-rodriguez/>
8 Celedón, X. (2014, 11 de noviembre). Asociación de AFP envía cartas para reafirmar su visión previo a Comisión Bravo. *Pulso*. Recuperado de: <http://www.pulso.cl/noticia/empresa---mercado/empresa/2014/11/11-53379-9-asociacion-de-afp-envia-cartas-para-reafirmar-su-vision-previo-a-comision-bravo.shtml>

En este punto, la clave pasa por mostrar cómo es capaz de mostrarse el interés real del capital, porque más allá de las pensiones que se paguen, las AFP cumplen una función en la economía. En definitiva, es la preponderancia e importancia estratégica de esta función la que determina la extensión del espacio político disponible para la realización de transformaciones al sistema.

El año 2003, Vittorio Corbo y Klaus Schmidt-Hebbel -este último integrante del directorio de AFP Habitat- publicaron un estudio sobre el impacto macroeconómico de la reforma previsional de los años 80⁹. En él, identificaron que del 4,6% del promedio de crecimiento anual de la economía chilena, 0,49 puntos porcentuales (un poco más del 10% del crecimiento anual) son atribuibles al efecto de la reforma. Diez años después, SURA Asset Management -grupo económico de capitales colombianos y actual controlador de AFP Capital- publicó un estudio para medir el impacto del sistema de capitalización individual en el crecimiento económico chileno y de otros países de la región¹⁰. En este se distinguen tres vías centrales por las cuales el sistema privado de capitalización individual impacta en la economía: 1) la estructura del empleo y la productividad del trabajo, 2) el ahorro y la inversión y 3) el desarrollo y eficiencia del mercado de capitales, todas estas variables impactan en la productividad total de factores.

En cuanto al empleo, el efecto que identifican los autores implica una combinación entre el aumento en el nivel de empleo, un incentivo a la mayor formalización del empleo en Chile y, como consecuencia, un aumento en la productividad del factor trabajo¹¹. La relación entre los tres elementos mencionados se basa en la disminución del porcentaje de cotización que tiene lugar entre el sistema de reparto (26%) y el nuevo sistema de capitalización individual (10,5%). En la práctica, esta disminución representa para los autores un aumento del ingreso líquido disponible, situación que origina incentivos para que personas desempleadas encuentren trabajo, personas inactivas pasen a formar parte de la fuerza de trabajo y encuentren empleo, y que a su vez se produzca un traslado desde el sector informal al formal. De allí, el efecto en la productividad del trabajo se explica tanto por el aumento del nivel de empleo, como por la mayor proporción del empleo que se genera en el sector formal. De acuerdo a los distintos modelos utilizados, los autores estiman el aumento del empleo total en un rango entre 1,3% y 3,7%, y a su vez una ganancia en el PIB a partir de una mayor productividad del trabajo, en un rango entre 0,11% y 0,32%¹².

Respecto al ámbito de impacto relativo al ahorro y la inversión, dado que la reforma implica un traspaso de recursos desde el anterior administrador -el Estado- hacia los nuevos administradores privados, se origina un déficit fiscal marcado porque el Estado deja de percibir los recursos de las cotizaciones, a la vez que debe financiar el traspaso de los trabajadores que se cambian de sistema por medio de los Bonos de Reconocimiento. Este déficit, sin embargo, es compensado por un incremento del ahorro privado. Al mirar los datos del período estudiado se observa un significativo aumento del ahorro nacional como

9 Corbo, V. & Schmidt-Hebbel, K. (2003). *Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile*. Recuperado de: http://www.ciedessweb.cl/ciedess/images/stories/PDF/LIBROS/RESULTADOS_Y_DESAF_DE_LAS_REF_A_LAS_PENSIONES/05-FIAP-259-351_CORBO.pdf

10 SURA Asset Management. (2013). *Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica. Experiencia de Colombia, México, Chile y Perú*. Recuperado de: http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20131010/asocfile/20131010181113/librointeractivo.pdf

11 Para llegar a esta conclusión, el estudio se basa en las conclusiones del estudio de 2003 de Corbo y Schmidt-Hebbel.

12 *Ibid.*, p. 213.

porcentaje del PIB a contar de 1980. En la actualidad, este componente pesa cerca del 30% del PIB y es liderado por el ahorro privado¹³. A su vez, el ahorro previsional obligatorio representa un 17,8% del ahorro nacional¹⁴.

Este incremento significativo tiene un efecto en la inversión, cuantificado en un incremento de esta tasa de un 1,19% del PIB. El cuadro 3 resume el efecto de la reforma en los distintos componentes del ahorro y la inversión:

Cuadro 3: Impacto creación sistema de capitalización individual sobre el ahorro e inversión¹⁵.

Concepto	Chile
a. Déficit de transición	-3,18%
b. Ajuste fiscal por mayor déficit	2,38%
c. Variación ahorro sector público	-0,80%
d. Respuesta del ahorro privado	0,41%
e. Nuevo ahorro previsional obligatorio	4,86%
f. Respuesta ahorro voluntario hogares	-1,75%
g. Impacto final sobre el ahorro total	2,72%
h. Efecto del ahorro sobre la inversión	0,439
i. Impacto final sobre la inversión	1,19%

Fuente: SURA Asset Management. (2013). Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica. Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú.

La reforma, en tercer lugar, genera un efecto sobre el mercado de capitales, propiciado a partir del traspaso hacia el sector privado de recursos que antes eran administrados por el Estado. Este elemento es quizás el más relevante, ya que el impacto del sistema no sólo tiene que ver con una mayor inyección de recursos, sino en definitiva con la dinamización del sector financiero. En consecuencia, con el sistema de AFP se inicia un ciclo de dinamismo del capital que, a su vez, genera presiones a la propia modernización capitalista en términos de su complejidad e instrumentos regulatorios.

Para ilustrar este efecto sobre la economía, los autores analizan un indicador de profundización financiera, que en el caso de Chile se entiende como la suma de depósitos bancarios, pasivos hipotecarios, deuda pública interna, bonos de empresas y capitalización bursátil¹⁶. Al expresar este indicador como porcentaje del PIB, se aprecia un aumento desde 46% en 1981, a 276% en el 2011¹⁷.

Este aumento en el nivel de recursos administrados por el sistema genera un incentivo y una presión por la propia modernización capitalista. Al enumerar la gran cantidad de cambios internos que se gatillan por el ingreso de los fondos de pensiones, el estudio menciona entre otros los perfeccionamientos a la regulación que implican nuevas opciones de financiamiento e inversión, la mejora en la institucionalidad del mercado de capitales, la protección de accionistas minoritarios, la creación de nuevos instrumentos financieros con distintas características de plazo, liquidez y riesgo, el aumento en la especialización de las

13 *Ibid.*, p. 195.

14 *Ibid.*, p. 145. Datos de Chile corresponden al año 2012.

15 Promedio del periodo de evaluación. El efecto del ahorro sobre la inversión no está expresada como porcentaje del PIB.

16 *Ibid.*, p. 36

17 *Ibid.*, p. 36.

entidades financieras, la mayor estabilidad en la oferta de fondos disponibles en el mercado nacional y el acceso de las entidades financieras y empresas a recursos financieros para inversiones de largo plazo¹⁸. En una perspectiva más amplia, este elemento modernizador es clave en el devenir del capitalismo chileno, y se inscribe en la tendencia de alineamiento con los principios de la libre competencia, que no son necesariamente constituyentes de la élite local, en tanto un importante sector exhibe aún comportamientos ligados a formas de acumulación generadas en la dictadura. En este sentido, que el sistema de capitalización individual juegue un papel relevante en la dinámica de modernización del mercado financiero hace coherente, por ejemplo, que uno de los mayores escándalos financieros del último período, el caso Cascadas, haya sido denunciado por una AFP¹⁹.

Para dimensionar el nivel de recursos involucrados en el sistema de capitalización individual, es posible echar mano a una de las cifras del estudio, que calcula el valor acumulado absoluto de los fondos de pensiones y lo expresa como porcentaje del PIB, ascendiendo esta cifra a 57% en el año 2012²⁰. Este aumento es el mayor en relación a los cuatro países estudiados, y para los autores se explica por el mayor tiempo de operación que lleva el sistema de capitalización individual en Chile. Esta cifra revela claramente la importancia estratégica de la industria para el gran capital, más allá de las pensiones adecuadas.

En función de lo anterior, también hay otro elemento relacionado con el desarrollo del mercado financiero que se ha visto apuntalado por el sistema de capitalización individual, vinculada a la posibilidad de propiciar mayor estabilidad a la economía. Es el gigantesco volumen de recursos acumulados que se transforman en fuente de financiamiento permanente, actuando como colchón frente a los habituales ciclos de expansión y contracción económica. En palabras de los autores:

“el surgimiento de los fondos de pensiones implicó la entrada de un nuevo oferente de fondos al mercado; especializado, profesional, con un objetivo claro (obtener una adecuada rentabilidad y seguridad para los recursos previsionales) y con un flujo de ahorro relevante que sistemáticamente ingresa al mercado”²¹.

Como muestra el cuadro 4, la reforma explicaría en este análisis 0,37 puntos porcentuales del PIB, lo que representa un 8,08% del crecimiento económico anual en el período 1981-2011.

Cuadro 4: Impacto macroeconómico de la creación sistema de capitalización individual.

Impacto reforma	Chile
Año inicio nuevo sistema	1981
Período evaluación	1981 – 2011
Crecimiento anual PIB período	4,58%
Efecto reforma sobre PIB escenario medio ²²	0,37%
Ahorro e inversión	0,09%
Mercado laboral	0,08%
Desarrollo financiero y PTF ²³	0,20%
% Crecimiento PIB explicado por reforma	8,08%

Fuente: SURA Asset Management. (2013). Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica. Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú.

En definitiva, al desagregar los 0,37 puntos que aporta la reforma previsional, a partir de los

18 *Ibíd.*, p. 38.

19 La idea de la modernización del sistema financiero y las tensiones que se generan en la propia élite, han sido desarrolladas con más detalle en Equipo de Investigadores Nodo XXI. (2014). Tras las riendas del neoliberalismo chileno. Balance económico del gobierno de Piñera. *Cuadernos de Coyuntura*, (2), pp. 37-50.

20 *Ibíd.*, p. 39.

21 *Ibíd.*, p. 38.

tres efectos descritos, 0,20 puntos se explicarían por el desarrollo financiero. Esto implica que, en la práctica, más del 50% del crecimiento económico que se atribuye a la reforma se origina en el desarrollo del sistema financiero.

III. DEMASIADO GRANDE PARA CAER

Un sistema que maneja recursos valorizados en más de un 50% del PIB, y que es clave para la propia modernización capitalista, no se transformará de buenas a primeras y menos con propuestas que no solo evaden el corazón del sistema, sino que lo perfeccionan por la vía del subsidio estatal. Contraviniendo la calidad de la gestión privada de los fondos de pensiones que la industria ha querido destacar, así como la pertinencia y profundidad que el Gobierno ha buscado atribuirle al proyecto de AFP estatal y al resto de sus propuestas sobre seguridad social, el sistema de pensiones chileno muestra que su razón de ser está lejos de pagar buenas pensiones. Más bien, su funcionamiento exhibe un curso que parece indicar como objetivo central el apuntalar la economía en un sentido macroeconómico básico, caracterizado porque el excedente acumulado por los trabajadores es traspasado hacia el capital.

El peso sobre la economía del ahorro forzoso que los cotizantes han acumulado en el fondo de pensiones es una clara evidencia de que el factor trabajo no sólo aporta con su labor al desenvolvimiento de la economía, sino también, y de manera forzada, pone parte importante del capital con el que se sostiene y crece en el tiempo. El sistema de pensiones chileno exhibe un carácter social empresarial, en tanto se comporta como un espacio de “acumulación por desposesión” de los trabajadores. Esto, por cuanto al valor acumulado a través de la explotación en el trabajo se suma la apropiación de parte importante de los ahorros que los trabajadores reúnen para sobrellevar su vejez.

Estos últimos no sólo son perjudicados por el desbalance que existe entre capital y trabajo a la hora de valorizar su aporte en la economía y la cuantía del producto que reciben por dicha labor. Además de ello, al ser víctimas del ahorro forzoso, pasan a ser obligatoriamente pilares del desarrollo del sistema financiero. Esto se refuerza por la vía de los hechos, en la medida que en su papel de consumidores, los trabajadores se convierten en usuarios del sistema financiero a través del endeudamiento, implicando en la práctica, una operación financiera forzada de entrega de fondos, para luego recibirlos en préstamos a tasas notablemente mayores.

Como se señaló, a pesar de su uso ideológico, en el desarrollo del capitalismo chileno no existe la pretendida contradicción entre Estado y mercado. La acumulación de la industria de las pensiones no proviene de la sinergia invisible de la oferta y la demanda, sino del control que sobre las cotizaciones tienen las AFP y las Compañías de Seguros, así como de los importantes subsidios que estas empresas se embolsan desde el Estado. Por tales motivos, si bien la capitalización individual es la transformación central para el mejoramiento del monto de las pensiones, cambiar la modalidad de recaudación no supone inmediatamente

22 Mayor crecimiento anual que genera la reforma. El estudio de Chile calcula el aumento del PIB en estado estacionario. La cifra presentada es el efecto estimado en 30 años, lo que supone que en este período se ha cerrado la mitad de la brecha entre un estado estacionario y el otro.

23 Productividad total de factores.

el fin de esta forma de acumulación. Aunque pudiera haber otro mecanismo de recaudación -inclusive solidario-, si el dinero en efectivo de los cotizantes sigue estando en manos de las administradoras privadas, las mismas mantienen la oportunidad de reinvertirlo y de desviarlo hacia el mercado financiero internacional o hacia las arcas de los grupos económicos chilenos. Y, como se ha dicho, renunciar a tal botín estratégico parece poco probable.

Por consiguiente, es en el control privado donde se juega no sólo parte importante del derecho a la seguridad social de los trabajadores, sino también la sobrevivencia de una de las expresiones más claras del Estado subsidiario chileno: que el sistema de pensiones es uno de los tantos nichos de acumulación protegida del neoliberalismo chileno, que en las últimas décadas se han convertido en pilar del modelo de desarrollo.

En tal situación, las propuestas de cambio del Gobierno no solo son insuficientes, sino que parecen ser acordes con el hecho poco probable de que la estructura del sistema de pensiones caiga en el corto plazo. Los proyectos de AFP estatal y de cotización de los trabajadores independientes parecen concurrir en la inalterabilidad del sistema, ya que suman nuevos cotizantes -antes excluidos- que aumentarán los recursos recaudados para luego hacer su traspaso²⁴.

Presentar como “reformas estructurales” los cambios que actualmente son impulsados por el Gobierno, no son más que una exageración sin arraigo en la realidad. Sin embargo, la postergación que han experimentado estos proyectos, y el mismo aplazamiento de los resultados de la Comisión Bravo, parecen indicar que incluso proyectos de baja intensidad como los que el Gobierno ha buscado impulsar en el último año, no tienen la fuerza suficiente para contrarrestar la posición de fuerza en que se encuentra el empresariado. Por el contrario, los argumentos de estos últimos se potencian en el actual escenario de desaceleración, debido a que el esquema de pensiones privadas vigente es clave para amortiguar las bajas en los ciclos económicos y para atraer la inversión extranjera directa.

En síntesis, el peso macroeconómico del sistema de AFP es tan significativo, que en la medida que no se cuestionen sus principios básicos, el centro de gravedad del sistema seguirá anclado al interés del capital, sin ser resituado en las pensiones. En ese marco, lo que se requiere no son propuestas de cambio que morigeren aspectos del sistema o que lo perfeccionen aún más por la vía del incremento del subsidio estatal. Más bien, se requiere una reforma que restituya los principios de la seguridad social ▼

24 Op. Cit. 2.

SUSCRIPCIONES:

PARA RECIBIR CADA EDICIÓN DE LOS CUADERNOS DE COYUNTURA EN TU DOMICILIO, CONTAMOS CON UNA MODALIDAD DE DONACIONES Y SUSCRIPCIÓN.

► ¿CÓMO PUEDES APOYARNOS?

1. Comprometiéndote con un aporte mensual de 5.000, 10.000, 15.000 pesos o una cifra mayor en la medida de tus posibilidades.
2. A todos quienes hagan un aporte mensual de 5.000 pesos o más se les enviará a su domicilio cada versión de los Cuadernos de Coyuntura que editamos bimestralmente.
3. Puedes elegir la modalidad de pago entre hacer un depósito bancario o una transferencia electrónica mensual a la Cuenta Corriente de Fundación Nodo XXI.



► ¿QUÉ DATOS NECESITAS PARA HACER TU DEPÓSITO?

- Fundación Nodo XXI - RUT: 65.065.819-1
- Cuenta Corriente N°:
008000240709 - Banco de Chile
- Correo de confirmación:
suscripciones@nodoxxi.cl

► ¿A QUÉ DESTINAMOS LAS DONACIONES?

- A la elaboración y difusión de material de estudio sobre problemáticas políticas, sociales, económicas y culturales, con una perspectiva de derechos y un enfoque que destaca por su originalidad y compromiso con el cambio social.
- A la organización de actividades de formación de masas críticas a través del debate, la deliberación y construcción de miradas colectivas, especialmente en conjunto con organizaciones y movimientos sociales de relevancia nacional.
- A la elaboración y socialización de propuestas y opiniones relevantes para la apropiación crítica de nuestra realidad, a través de material para medios de comunicación, redes sociales, columnas de opinión y campañas.