

DEMOCRACIA Y PREVISION EN CHILE: EXPERIENCIA CON DOS SISTEMAS*

OSCAR GODOY ARCAJA **
SALVADOR VALDÉS PRIETO ***

ABSTRACT

This paper discusses the projections that the current system of social security in Chile has in the context of democratic development. Such projections, as shall be seen, indicate that the system involves a positive turn towards the deepening of this process of development. At the same time, in the light of the current democratic model, we conclude that the old system of social security was based on a type of democracy that is now under crisis. In this manner, the evolution of the pension system shows not only the deepening already mentioned, but also a change of the political model itself. This work is divided in two sections. In the first, the political history of the old social security system is analyzed: the bases of the democratic system on which it was founded and how that pension regime did not fulfill those bases. In the second part, the relationship between the new pension system and the new democratic model is described, and two case studies are presented where the differences can be perceived in a practical manner.

I. INTRODUCCIÓN

Es un hecho bien conocido para los economistas de finanzas públicas que el diseño de sistemas obligatorios de pensiones está limitado por factores políticos. Sin embargo, esta causalidad puede operar también en la dirección inversa, pues el sistema de pensiones influye

* Presentado en la Conferencia Internacional "Pensiones, Privatizaciones y Política Macroeconómica" realizada en Santiago de Chile los días 26 y 27 de enero de 1994, organizada por el Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile.

** Doctorado en Filosofía, Universidad Complutense de Madrid; profesor titular de Teoría Política en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile; miembro de la Academia Nacional de Ciencias Sociales de Chile.

*** Doctorado en Economía en MIT; profesor del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile.

en el sistema político. Cuando el diseño global del sistema de pensiones alienta ciertas relaciones entre electores y políticos, esas relaciones se fortalecen, y pueden afectar el propio proceso de desarrollo político.

Este trabajo se propone hacer un estudio comparativo de las bases democráticas de los dos sistemas previsionales vigentes en Chile. Los sistemas mencionados se establecen en dos momentos diferentes: el primero en 1952 y el segundo, en el año 1981. Ellos son cualitativamente diferentes porque se basan en premisas conceptuales y prácticas diferentes, y constituyen dos modos distintos de abordar el problema del financiamiento de las pensiones obligatorias. En este trabajo se analiza la relación de los sistemas de reparto y de acumulación con dos modelos democráticos distintos. Por razones que no se detallan aquí, junto con decidir la creación del nuevo sistema en 1981, se mantuvo el antiguo. Así, hoy en día conviven en Chile dos sistemas previsionales, creados a la luz de paradigmas democráticos diferentes, pero operando bajo el mismo régimen político.

La primera parte de este trabajo está dedicada al análisis de la relación entre cada sistema y el modelo que les presta su base de apoyo y respaldo político. Su punto de partida es una visión sumaria de la historia política del antiguo sistema de previsión. A través de ese breve recuento histórico se da cuenta de las corrientes políticas que influyeron en el origen y desarrollo de la política previsional. Enseguida se hace una evaluación del antiguo sistema, cuya característica política central fue su fuerte dependencia a un esquema de democracia social, asociado al estado de bienestar. En otras palabras, se esperaba que el antiguo sistema lograra una mayor igualdad, aceptándose al costo de reducir las libertades individuales y de aumentar el poder de la burocracia. Esta política socialdemócrata se desarrolló en Chile con marcadas tendencias al clientelismo y la dependencia a partidos y cúpulas partidistas. Bajo un tercer título, se analiza el modelo democrático actual, y el valor que tienen en el mismo la autonomía y la independencia individual, los derechos políticos y las instituciones mayores de la economía de mercado. El nuevo sistema se caracteriza por proyectar este modelo político a la esfera previsional, por la vía de convertir al ahorrante individual en el protagonista principal. En el intento de lograr este objetivo, el nuevo sistema dota al individuo con derechos de propiedad explícitos sobre los fondos acumulados, la intangibilidad de los contratos y varias libertades que le permiten protegerse de una administración ineficiente.

En su segunda parte, se presentan dos casos prácticos. El primero describe la forma en que el sistema político ha manejado un aspecto central del valor económico de los derechos de los pensionados en el sistema antiguo, que es el mecanismo de reajuste frente a la inflación, en el período 1985-93. Aparte de las lecciones directas que ofrece esta sección, ella documenta cómo los reajustes han sido utilizados para lograr los fines políticos de los grupos gobernantes. Esto muestra que el antiguo sistema exhibe una tendencia intrínseca hacia el clientelismo, ya que continúa siendo utilizado para manipular indirectamente al votante, aun en las condiciones políticas actuales. El otro estudio de caso describe cómo el nuevo sistema se desempeñó en el reciente (1992) conflicto entre los intereses financieros de una poderosa agencia estatal y los intereses de los afiliados, representados por sus empresas privadas de administración de pensiones. El episodio muestra que los afiliados al nuevo sistema previsional han alcanzado un alto grado de independencia de las presiones políticas y electorales, a pesar de que las cotizaciones son obligatorias y que las empresas de administración de pensiones están reguladas.

1. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA HISTORIA POLÍTICA DE LA PREVISIÓN CHILENA

A partir del gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964) ganó intensidad la discusión sobre el sistema público de pensiones. Tal discusión revela un serio grado de inquietud social y política. El sistema previsional tenía, desde el punto de vista político, tres características que eran el blanco de las críticas: era discriminatorio, anárquico y expropiatorio.

Las ideas sobre la seguridad social derivadas de la socialdemocracia europea habían ejercido una gran influencia sobre el sistema imperante. Así, por ejemplo, las proposiciones básicas de William Beveridge, expuestas en el famoso informe de la comisión gubernamental británica que lleva su nombre (Beveridge Report, 1942), fueron adoptadas en Chile como postulados de un sistema previsional moderno y democrático. Su idea central consistía en establecer un sistema de atención universal a los estados de necesidad de la población, en la que se garantizarían soluciones igualitarias básicas sobre la base de aportes obligatorios de igual valor para todos. Beveridge propone, como instrumento central del sistema, la creación de un fondo único alimentado con los aportes de los trabajadores, los empleadores y el Estado.

La idea de este fondo único formado por aportes obligatorios iguales era la fórmula dominante en las sociedades democráticas de después de la Segunda Guerra Mundial. En Chile, y en contraste con este modelo, había una gran variedad de sistemas de pensiones, institucionalizadas bajo la forma de "Cajas" para los empleados, por un lado, y el Servicio de Seguridad Social (SSS) para los trabajadores, por el otro. Entre una Caja y otra había diferencias sustanciales, tanto en los procedimientos de recolección de los aportes como en la prestación de los beneficios. De hecho, se hacían distinciones entre las Cajas y el SSS, las que en general correspondían al nivel socioeconómico en que se podía clasificar a sus afiliados. Las Cajas incluían 450.000 afiliados que recibían el 59% de los ingresos del sistema, mientras el SSS concentraba a un millón doscientos mil afiliados que recibían el 33% de los mismos¹.

Tal diversidad de sistemas previsionales se fundaba, desde el punto de vista jurídico e institucional, en una enorme cantidad de leyes. El Informe Prat señala que existían 515 textos legales que incluían leyes, decretos y normas que controlaban la existencia, el carácter y las atribuciones de este complejo sistema². Cada grupo adquiría un nivel de beneficios proporcional a su poder político y social (entre los mayores beneficios que otorgaban las Cajas más privilegiadas estaban la jubilación anticipada y créditos blandos no reajustables, donde los demás pagaban vía inflación). En consecuencia, durante la década del cincuenta el sistema era en realidad la suma de diversos sistemas previsionales negociados entre el poder político del Estado y diversos grupos con influencia electoral. Las instituciones previsionales acumuladas en este proceso llegaron a ser 18 durante los años sesenta, las cuales administraban cerca de sesenta regímenes diferentes, sin contar los de las Fuerzas Armadas y Carabineros³. A finales de la década de los sesenta, justo antes de una reforma previsional, estas instituciones habían aumentado a 32⁴, que estaban a cargo de más de 100

¹ Prat, Jorge; *La Legislación Previsional. Comentarios y Proyectos de Reforma*; Universidad Católica de Chile, 1962; p.60.

² Prat, Jorge; *op. cit.*; p. 41.

³ Thayer Arteaga, William y Fernández Flores, Eduardo; *El Nuevo Regimen Previsional y de Cotizaciones*; Editorial Jurídica de Chile; Santiago, 1981; p. 31.

⁴ Cheyre, Hernán; *La Previsión en Chile. Ayer y Hoy*; Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1991; p. 36.

distintos regímenes previsionales⁵. La anarquía legal e institucional así creada se extendía también hacia los costos de administración de las pensiones. Y por último, estos tres factores conspiraban contra la eficiencia económica global del sistema previsional entero.

Durante los años cincuenta, la misión Klein-Saks (gobierno de Carlos Ibáñez, 1952-1958) emitió un informe que confirma lo que acabamos de señalar. De hecho, según este informe, el sistema previsional chileno adolecía de las siguientes limitaciones: constituía una carga extremadamente onerosa sobre los sueldos y salarios y sobre el capital de las empresas; inhibía el ahorro; y el exceso de Cajas aumentaba el gasto de su administración y creaba gran anarquía en las valorizaciones y los beneficios. Además, con respecto a los fondos acumulados, el informe agrega que sólo se habían hecho pequeñas inversiones en proyectos de desarrollo y que, por el contrario, se habían otorgado créditos y construido viviendas que beneficiaban sólo a una minoría, no salvaguardando el valor real del capital invertido o prestado⁶. De esta forma, y al amparo de la ley, se expropiaba el capital acumulado a quienes deberían haber sido sus legítimos beneficiarios.

Durante los sesenta, el presidente Jorge Alessandri creó la Comisión de Estudios al Sistema Previsional Chileno, presidida por Jorge Prat. El informe de la Comisión y su presidente se encargaron de evaluar el estado del sistema previsional del país. Prat señala, como uno de los problemas más urgentes de entonces, la devaluación crónica de las pensiones destinadas a enfrentar los estados de necesidad debidos a vejez o incapacidad: "los pensionados de la administración pública sin la cláusula 'perseguidora' (reajuste periódico de acuerdo al salario activo del último empleo del beneficiario) que pasaron al sector pasivo entre los años 1940 y 1950 han sufrido una devaluación del 82% de sus pensiones"⁷. Además, Prat destaca el hecho que un 75% del sistema previsional es financiado por la comunidad. El Estado, señala, aporta un 31% y los empleados un 44%. La primera cifra viene de impuestos y la segunda es cargada al costo de producción de los bienes y servicios que las empresas entregan al mercado, y en consecuencia, es financiada por la demanda. Si el principal aporte a la seguridad social viene de la comunidad, afirma Prat, la legislación debería asegurar que la distribución de dichos fondos "no beneficie a grupos u oligarquías, sino que se haga según el sano concepto de redistribución a favor de los sectores más débiles y más numerosos de la sociedad"⁸. Tales resultados se podrían obtener, de acuerdo al propio Prat, "si tuviéramos un sistema previsional único e igualitario, pero nuestro sistema es diferenciado por grupos y es discriminatorio"⁹. Una tercera idea desarrollada por Prat se refiere a los estados de discriminación que hacen vulnerable al sistema. Estos estados se relacionan con los requisitos para afiliarse o entrar al sistema; a la pluralidad y arbitrariedad del concepto de incapacidad (diez criterios diferentes); a la diferenciación de los servicios prestados; y a la discriminación en los reajustes de las pensiones y costo de la vida.

En su análisis, Prat incluye un tema no muy común en el debate de aquellos días: la seguridad social como instrumento de capitalización. El antiguo sistema incluía la capitalización individual, a través de cuentas individuales en el SSS, el que debía financiar directamente los servicios prestados al final del período de acumulación de capital. Sin embargo, en 1962 financiaban apenas un 3% del costo del sistema. Desde el punto de vista de las inversiones realizadas, Prat entrega datos impresionantes: un 35% del excedente apto para capitalización se había invertido en préstamos y bonos en valor nominal, lo que

5 Cheyre, Hernán; *op. cit.*; p. 170.

6 Informe de la Comisión Klein-Saks; Santiago; p. 25.

7 Prat, Jorge; *op. cit.*; p.52.

8 Prat, Jorge; *op. cit.*; p. 53.

9 Prat, Jorge; *op. cit.*; p. 54.

significó que, entre 1940 y 1954, dichos instrumentos sufrieran los efectos de una inflación acumulada del 322.4%, esto es, perdieran alrededor de un 80% de su valor real¹⁰.

Durante el período 1952-1973, todos los presidentes de la República se referían al tema previsional en términos de crisis. El presidente Eduardo Frei M. (1964-1970)¹¹ amplió la evaluación hecha por su antecesor, Jorge Alessandri. Y resulta interesante confirmar que al final de su mandato, Frei prácticamente repite la crítica al sistema previsional que había hecho al iniciarlo. Entre los puntos más importantes señala que no cubre a toda la comunidad; sus recursos son insuficientes; la distribución del ingreso es mala; falta de adaptación a los actuales cambios sociales y económicos; administración costosa e ineficiente; anarquía en su financiamiento y en los servicios y beneficios prestados, lo que se traduce en una "profunda discriminación"; y devaluación de las pensiones. En su análisis final, los argumentos más importantes están relacionados con el modelo previsional asociado al Estado benefactor. Sin embargo, durante los tres años en que el Presidente Salvador Allende (1970-1973) pudo gobernar, se hicieron cambios en una dirección distinta.

La política previsional del gobierno de Allende tuvo una marcada orientación ideológica. Estuvo regida por principios generales de tipo socialista, tales como la "solidaridad del sistema, la uniformidad y extensión hacia todos los trabajadores, incluyendo grupos poblacionales que necesitan cobertura urgente debido a los *estados de necesidad* que se pueden observar dentro de la estructura socioeconómica de carácter capitalista que existía al tomar posesión el actual gobierno"¹². En su último mensaje a la nación, antes de la caída de su gobierno, el presidente Allende dijo que su política en esta área estaba "orientada desde el comienzo hacia el reemplazo del sistema vigente, con el propósito de corregir sus deficiencias, propias de un esquema de naturaleza típicamente capitalista"¹³. Las iniciativas que derivaron de esta política no se concretaron, dado que sólo eran proyectos de ley, en proceso de legislación, al momento de ocurrir la intervención militar de 1973¹⁴. En todo caso, estaban dirigidas hacia un Estado benefactor *socialista*, que radicalizaba las tesis socialdemócratas. Esto significa que el gobierno de Allende estuvo orientado hacia la centralización política y económica en el Estado, más allá del marco de compromiso con la democracia liberal y el capitalismo que sustenta la socialdemocracia.

2. EVALUACIÓN POLÍTICO-DEMOCRÁTICA DEL ANTIGUO SISTEMA

Los aspectos brevemente expuestos expresan un modelo político implícito. Desde los comienzos de la legislación previsional chilena en 1924 hasta su última reforma en los años ochenta, se puede observar una gran tensión entre los sistemas previsionales apoyados por los distintos modelos políticos y democráticos (liberalismo versus socialdemocracia). La anarquía característica del surgimiento de la seguridad social en el país corresponde a un período de crisis de la democracia liberal, en su forma clásica. La seguridad social, como todas las políticas sociales, constituía una respuesta a los problemas sociales generados por el capitalismo industrial del siglo XIX. Su desarrollo durante el siglo XX trajo consigo una

10 Prat, Jorge; *op. cit.*; p. 61.

11 Frei, Eduardo; *Mensaje Presidencial*, 1966 y 1969; Santiago, 1966 y 1969; pp. 74-75 y 334-335 respectivamente.

12 Allende, Salvador; *Mensaje Presidencial*, 1972; Santiago, 1972; p. 871.

13 Allende, Salvador; *Mensaje Presidencial*, 1973; Santiago, 1973; p. 800.

14 Allende, Salvador; *Mensaje Presidencial*, 1973; Santiago, 1973; p. 800.

extensión de la agenda estatal. En otras palabras, el Estado amplió sus actividades para incluir el bienestar social, y por esta razón, hacia la atención de los *estados de necesidad* de la población.

En una primera fase, las fórmulas consagradas por las sociedades capitalistas para evitar futuras contingencias, tales como los planes de seguros, parecían insuficientes para enfrentar el problema: responder a los desafíos planteados por los críticos al sistema. El desarrollo temprano de las políticas de bienestar, fundadas en un fuerte principio de igualdad, promovió la *universalización* de los protegidos (todos los miembros de una sociedad), la protección otorgada (todas las contingencias); la *integralidad* de la seguridad social (para que cubra todo el impacto financiero de cada contingencia); y su *uniformidad* (cada contingencia debe ser atendida con la misma calidad de beneficios y servicios prestados), en un contexto de *solidaridad*, por el cual todos aportan al sistema según su capacidad, y reciben los beneficios según su necesidad¹⁵.

La base ideal del sistema, anclado en un modelo democrático igualitario, no podía hacerse realidad fuera del Estado. No había una proposición alternativa que fuera a la vez viable y no orientada al Estado. Por tal razón, ya desde la aplicación del *polizeistaat* por parte de Bismarck, se suponía que la seguridad social no sólo debía ser realizada con la participación del Estado, sino que era una función del mismo, que tenía que disponer del poder coercitivo estatal, para asegurar su carácter obligatorio, y ser financiada básicamente por toda la comunidad por la vía de los impuestos.

Dadas las anteriores características, sus mecanismos institucionales tenían que ser centralizados y el estatuto jurídico de los servicios otorgados debía constituir un *deber del Estado hacia los habitantes del territorio nacional* consagrado en algunas constituciones modernas como el *derecho a la seguridad social*. En el contexto descrito, la aplicación y ejercicio de este derecho es la expresión del principio de solidaridad de toda la comunidad hacia sus miembros en *estado de necesidad*.

El establecimiento de un fuerte principio de igualdad en un sistema democrático pluralista no puede ser un valor aislado e independiente. Está relacionado con el principio de libertad, del que depende en última instancia (en este sentido, es necesario establecer un orden lexicográfico, según el cual la libertad viene primero y es la condición necesaria para la igualdad). La política previsional enunciada más arriba se puede aplicar de distintas maneras, y ser o no funcional a esa relación. De hecho, la libertad no excluye la solidaridad, sea voluntaria o apoyada coercitivamente por el Estado, aun cuando en el segundo caso los ciudadanos deben aprobar mediante leyes el carácter y magnitud de las obligaciones que la comunidad ha de asumir para asistir a sus miembros en *estado de necesidad*. Así, ni la universalidad, ni la integralidad, ni la uniformidad del sistema previsional son por sí mismas incompatibles con la libertad; lo que las puede hacer incompatibles es la forma en que se apliquen. En un análisis final, dicha compatibilidad depende de los procedimientos adoptados para configurar el sistema previsional.

Desde esta perspectiva, el antiguo sistema previsional chileno no sólo violaba el principio democrático de igualdad, sino que además destruía otros valores políticos relacionados con la libertad. En primer lugar, los distintos sistemas previsionales arriba descritos sufrieron los efectos del clientelismo político. Como ya hemos dicho, la sucesiva aparición de grupos protegidos por diversos regímenes previsionales se puede explicar, en términos políticos, como el resultado de negociaciones y transacciones de beneficios previsionales a cambio de favores políticos, que eran considerados conquistas sociales por cada grupo. De esta forma los beneficiarios, segmentados en grupos, se convertían en los

15

Thayer Arteaga, William y Fernández Flores, Eduardo; *op. cit.*; p. 31 y 32.

clientes de los líderes políticos a quienes apoyaban, y con quienes se establecía el intercambio mutuo de favores. En la práctica, los diversos sistemas previsionales competían entre sí para aumentar los beneficios otorgados por el poder político, por medio de acciones parlamentarias o la acción del Ejecutivo. Por esta vía, algunos grupos se las arreglaron para obtener jubilaciones anticipadas, pensiones con persecuidora, o créditos blandos. O bien, reajustes inflacionarios preferentes a las pensiones de jubilación.

A este nivel, la participación del Estado en el financiamiento de la seguridad social tuvo dos efectos sobre los valores políticos: por una parte, los grupos con seguridad social, a través de la intermediación política, se apropiaban de los recursos públicos en una forma no igualitaria (cada grupo obtenía recursos como una relación de su desigual influencia política); y por la otra, los intermediarios políticos manipulaban la libertad de dichos grupos, bajo fórmulas clientelistas típicas. Esto era más serio en el caso de la seguridad social del sector público, porque allí el gobierno imperante fortalecía esta relación de intercambio de favores entre el partido o partidos gobernantes y los empleados públicos. El fenómeno del clientelismo era tan evidente que las posiciones administrativas más altas de muchas instituciones previsionales constituían cuotas políticas, que se distribuían entre los miembros del partido o coalición de partidos gobernantes. De esta forma, al comienzo de cada mandato presidencial, tales puestos y funciones administrativos se distribuían de acuerdo a las necesidades políticas del nuevo gobierno y sus aliados, afectando seriamente la continuidad de las instituciones y el costo de su administración.

El clientelismo, entonces, tenía efectos sobre la libertad de sus beneficiarios en general, quienes podían ser manipulados por la clase política. Pero además tenía efectos sobre los *grados de libertad* de los participantes del sistema de seguridad social. Este último es un fenómeno relacionado con el anterior, pero más específico. Los diversos regímenes otorgaban beneficios diferentes, los que generalmente correspondían al nivel de ingresos y poder político del respectivo grupo de afiliados: a mayor ingreso y poder, mayor volumen de beneficios y servicios obtenidos. Las relaciones de clientelismo configuraban grupos que maximizaban sus propios intereses. En este cuadro, los grupos con mayor poder e influencia lo ejercían para desventaja de grupos menores. Así, el esquema democrático de *igual libertad para todos* se veía afectado por la poca disponibilidad de recursos para la gran mayoría de personas que caían en los *estados de necesidad* (concentrados en el SSS: 1.4 millones en 1979, o 64% del total de afiliados al sistema). Además, los grupos de menores ingresos dependían en mayor medida del financiamiento público para sus beneficios previsionales. En consecuencia, la mayoría contaba sólo con una previsión mínima, extraordinariamente dependiente del Estado y por lo tanto manipulable por los líderes de los partidos gobernantes y el sistema político en general. La previsión, desde el punto de vista de la dependencia de ciertas personas a la voluntad de otras, estaba configurado de forma tal que el mayor grupo de afiliados estaba sujeto al mayor número de mecanismos de control político, los que les impedían desarrollar un buen poder de negociación. Sin embargo, las minorías con mayor capacidad para negociar con la clase política para la obtención de beneficios se ubicaban en los escalones más altos del sistema. De este modo, estos sectores tenían más libertad que los otros. Pero su grado de libertad estaba sujeto a acuerdos privilegiados con la clase política; un tipo de dependencia basado en la convergencia de intereses y que se mantenía por medio de complejas transacciones.

Entre los instrumentos de control sobre los pensionados menos favorecidos estaba la aprobación legislativa periódica para reajustar las pensiones y los esfuerzos para entregar una solución estructural y permanente al problema. No existía un mecanismo de reajustabilidad automática. A partir de 1952 (Ley N° 10.343), se aprobaron normas que exigían una legislación periódica para reajustar las pensiones, pero la reajustabilidad variaba entre un 25%

y un 90% del alza del costo de la vida, dependiendo del monto de la pensión. Así, en la práctica, la mayoría de las compensaciones periódicas recibidas por los pensionados no reflejaban el alza real del costo de la vida y se situaban por debajo del aumento del índice de precios al consumidor¹⁶. Como se dijo más arriba, había simultánea y paralelamente ciertas pensiones privilegiadas que beneficiaban a los escalones superiores de la administración pública. Los montos de estas pensiones se calculaban sobre una base especial y se reajustaban periódicamente de acuerdo con el salario activo del último puesto laboral ocupado por el beneficiario (el sistema de "perseguidora"). Aun así, éstos estaban sujetos a considerable incertidumbre, ya que las variaciones reales fluctuaban ampliamente entre individuos¹⁷. La aprobación legislativa de los reajustes, de las pensiones privilegiadas o del acceso a ellas, constituía un instrumento de manipulación política periódica y sistemática.

Abunda la evidencia para sostener que durante los períodos electorarios, los gobiernos y la clase política intervenían en el ciclo económico. Hace poco, Paola Assael y Felipe Larraín investigaron los últimos 50 años del ciclo político-económico chileno (1939-1989) a la luz de la literatura internacional existente en este tema¹⁸. Este ciclo consiste en la manipulación de las variables económicas que son instrumentales para la obtención de un efecto político¹⁹. Los autores consideran que "para lograr los resultados electorales favorables para los gobernantes de entonces, las autoridades políticas a cargo del sector económico podían controlar -parcial o totalmente- las variables monetarias, fiscales y cambiarias"²⁰. Los criterios que usaron para detectar esta manipulación son simples: i) si durante el trimestre en el que se realizan las elecciones, el crecimiento de la oferta monetaria es un 20% mayor que el promedio del período de gobierno; ii) si durante el año electoral hay un incremento del déficit público real comparado con el año anterior, y iii) si en el área cambiaria sucede una o más de las siguientes conductas oportunistas: a) si durante el año electoral el país pierde más del 30% de sus reservas internacionales o aumenta su endeudamiento en más del 10%; b) si el gobierno entrante (ganador) devalúa la moneda nacional en más del 10% al tomar el poder, o c) si las normas de estabilización cambiaria son alteradas cerca de las elecciones para reducir el tipo de cambio real²¹. Los autores concluyen, respecto a este período, que los gobiernos de Aguirre Cerda, Ríos, Gonzalez Videla, Alessandri y Frei Montalva manipularon las variables monetarias y fiscales durante los ciclos electorales. Una manipulación de la política cambiaria se observa durante los gobiernos de Ríos, Ibáñez, Alessandri y Frei²².

No hay estudios específicos que permitan afirmar cuánto y hasta qué punto la intervención política al ciclo económico afectó al sistema de seguridad social. Pero sí se puede sostener que globalmente lo afectó porque en general durante los ciclos electorales se intensificaron las negociaciones clientelistas, lo que se tradujo en revaluaciones, reajustes y beneficios que a veces desaparecían durante el siguiente ciclo económico. O sea que, al

16 Un estudio completo de este hecho para 1924-1959 aparece en "Deterioro de las Pensiones", Informe No.8 del Informe Prat, pp.1153-1169, Santiago, Editorial Jurídica, mayo de 1961.

17 Prat, Jorge, Informe Prat, *op. cit.*; p. 1153-1169.

18 El modelo predominante del ciclo político económico fue creado por William Nordhaus y Edward Juffe. Véase también Weatherford, Stephen; "Political Business Cycle and the Process of Policymaking"; *American Politics Quarterly* 16, (enero 1988), pp. 99-136.

19 Assael, Paola y Larraín, Felipe; *Cincuenta Años de Ciclo Económico en Chile: 1939-1989*; documento mimeografiado, noviembre 1993; p. 22.

20 Assael, Paola y Larraín, Felipe; *op. cit.*; p. 23.

21 Assael, Paola y Larraín, Felipe; *op. cit.*; p. 25.

22 Assael, Paola y Larraín, Felipe; *op. cit.*; p. 26.

menos, se puede sostener que la política previsional era fuertemente dependiente del ciclo político económico.

Por último, hay que añadir que en el antiguo sistema previsional, las pensiones pagadas a los jubilados eran financiadas por los aportes de los trabajadores activos, sus empleadores y el Estado. Este régimen distributivo compensado con financiamiento estatal generaba incentivos contradictorios. En términos legales, el monto de la base de la pensión se relacionaba con la historia previsional de cada beneficiario, pero económicamente se trataba de una ficción, pues éste era un sistema redistributivo. Así, cada beneficiario recibía financiamiento inmediato por parte de los trabajadores activos. El incentivo no era "ahorre hoy para proteger su futuro", sino más bien "pague hoy para financiar a la población pasiva actual y de ese modo gánese el derecho a que en el futuro otros hagan lo mismo por usted". Como consecuencia de sus obvias contradicciones, los intereses presentes de cada trabajador activo ya no eran compatibles con sus propias expectativas futuras, porque el sector pasivo se quejaba de sus bajas pensiones. Así, los aportes presentes se convertían en una tarifa muy costosa para tener acceso a una solidaridad futura bastante precaria, generando una fuerte tendencia a la falta de solidaridad social.

El fenómeno recién descrito tendía a deteriorar gravemente un activo básico de la democracia: la solidaridad. No sólo como un fin deseable en sí mismo, sino también por sus resultados prácticos o su eficiencia (ningún individuo ni grupo privado puede apropiarse por sí mismo los resultados de la cooperación social).

Durante la década de los setenta y hasta el fin del antiguo sistema, el número de pensionados se casi duplicó, comparado con el primer año de la década. De hecho, pasó de 581 mil en 1970 a más de un millón en 1979. Pero el punto más importante es que en 1970 los trabajadores activos eran 2.2 millones, en tanto al final de la década eran 2.4 millones. En otras palabras, la población activa asegurada había aumentado casi lo mismo que el crecimiento vegetativo de la población, mientras el número de pensionados había aumentado a casi el doble. Por lo tanto, ahora cada trabajador activo tenía que financiar a dos pensionados pasivos²³.

3. CARACTERÍSTICAS POLÍTICO DEMOCRÁTICAS DEL ACTUAL SISTEMA

Durante los años ochenta, las fórmulas igualitarias (o seudo igualitarias) se deterioraron fuertemente. Este fenómeno tuvo su mayor expresión en la caída de las democracias populares de Europa Oriental y la antigua Unión Soviética. Entre sus aspectos políticos más notorios se debe señalar la crisis de los regímenes populistas de América Latina y, en general, un proceso de revisión a la intervención estatal en la sociedad civil. Sin embargo, ninguno de estos acontecimientos surgió de manera repentina. Ya en los años sesenta había comenzado una crisis de las ideologías igualitarias, así como una crítica al tamaño del Estado y sus políticas de bienestar. Junto con estas manifestaciones de decadencia ideológica y política, habían comenzado procesos de modernización económico-sociales en varios países de todo el mundo.

Tales modernizaciones se relacionaban con la difusión del capitalismo y sus efectos. Dondequiera que se habían establecido instituciones y prácticas capitalistas, las sociedades se habían hecho más complejas, con más heterogeneidad social, mayor concentración de la población en las zonas urbanas, un desarrollo educacional más extensivo y acelerado, y un

fortalecimiento de la movilidad social. El surgimiento de clases medias ilustradas se tradujo en demanda por una mayor participación política. Según señala Paul Drake, "en casi toda América Latina, el crecimiento económico de la década de los setenta aumentó el deseo de consumir al estilo occidental, y de tener bienestar, progreso, y democracia en los ochenta"²⁴. Durante el régimen militar chileno, la demanda por un tipo de economía capaz de generar consumo, bienestar y progreso era muy fuerte, tan fuerte como el dinamismo fundamental que alimentó el retorno a la democracia. Por esta razón, no es extraño que las modernizaciones llevadas a cabo durante dicho período tuvieran dos características: por una parte, eran funcionales a la economía de mercado y a las instituciones capitalistas; y tácitamente funcionales a la democracia liberal bajo su forma constitucional y representativa, común en las sociedades industriales occidentales avanzadas, por la otra.

Una de las modernizaciones más importantes efectuadas en Chile fue la del sistema previsional. Desapareció la ambigüedad entre las tendencias que polarizaban los procesos de decisión política en los sesenta, no sólo porque el régimen autoritario no permitía otras expresiones, sino por otros motivos que a la larga demostraron ser más importantes. El primero es que ahora la economía de mercado tenía mejores respuestas que durante los años treinta para solucionar los problemas relacionados con la seguridad social. El segundo es que históricamente, aun sin pleno conocimiento de los actores políticos y económicos, las democracias populares y las economías centralizadas dejaron de ser opciones de gobierno y legitimidad política. El tercero es que surgió una elite técnicamente calificada para poner en práctica -en el área de la seguridad social- políticas públicas no orientadas al Estado. En síntesis, no sólo habían desaparecido las propuestas alternativas de los sesenta; además el desarrollo de la economía de mercado ofrecía nuevas soluciones a los problemas presentados por el crecimiento y la equidad, dentro del marco de un régimen democrático constitucional.

En el contexto descrito, el régimen autoritario creó un nuevo sistema y conservó parte del sistema antiguo, el que ha seguido funcionando con algunas correcciones. Partiendo de la base de que los derechos previsionales no se extinguen, se prefirió crear incentivos para una decisión voluntaria: libertad para los trabajadores que estaban afiliados al antiguo sistema eligiesen si quedar en él o cambiar al nuevo²⁵.

3.1. Previsión, derecho de propiedad y maximización de utilidades

El nuevo sistema previsional está en armonía con la liberalización y restauración de la democracia iniciadas por el régimen autoritario. El proceso de transición a la democracia trajo como consecuencia un tipo de sistema democrático distinto del anterior, que hizo crisis en 1973. Uno de los rasgos principales de la nueva democracia es el mayor grado de autonomía de los individuos y de la sociedad civil como un todo con respecto del Estado, el gobierno y la clase política.

La base del sistema previsional es la acumulación de los aportes obligatorios, depositados periódicamente en cuentas individuales, con el objeto de constituir un capital personal que permita financiar los estados de necesidad de cada uno de sus miembros. En cada cuenta se depositan los aportes previsionales para crear un fondo de capitalización individual (10% de los ingresos) y para financiar el sistema de pensiones por invalidez y sobrevivencia

²⁴ Drake, Paul; *Los Factores Internacionales en la Coyuntura Democrática*; Documento del Seminario "Democratización Chilena desde una Perspectiva Comparada"; FLACSO, Santiago, 1993, p.9.

²⁵ Varios autores, *El Ladrillo*; Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1992. Ver las bases del nuevo sistema previsional y las proposiciones para la estrategia de transición para su aplicación; pp. 129-136.

(alrededor de un 0.80% de los ingresos)²⁶, a los que se agregan cerca de 2.20% para gastos de administración de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El régimen de cuenta individual, cuyo contraste con el esquema de distribución del antiguo sistema es obvio, se basa en la *propiedad individual* de los recursos acumulados y en la maximización de utilidades (en este caso, el retorno a la inversión). De modo complementario, el Estado actúa para asegurar que las instituciones privadas que administran los fondos de pensiones actúen en ese sentido.

El primer aspecto de la creación de los fondos de pensiones que debe subrayarse es que su punto de partida es el ahorro de cada uno de sus miembros y la propiedad de los recursos acumulados. En otras palabras, la acumulación individual está fuertemente protegida por el derecho de propiedad. Debe recordarse que este derecho se había visto debilitado durante los años sesenta como consecuencia de las reformas a la Constitución de 1925, cuyo propósito fue el adaptarla para nacionalizar la gran industria del cobre y las expropiaciones de la reforma agraria. Además, durante el régimen del presidente Allende, varios vacíos legales o decretos de un breve período socialista previo -y que no habían sido revocados- se usaron para debilitar aún más el derecho de propiedad. La Constitución de 1980 restituye el derecho de propiedad y le confiere la certidumbre jurídica que había perdido. De este modo, los propietarios de las cuentas individuales tienen la certeza de que las decisiones fundamentales relativas a su utilización están protegidas por ley.

Por otra parte, la propiedad de estas cuentas está relacionada al fuerte incentivo que ofrece la expectativa de acumulación. De hecho, en esta acumulación juega un papel fundamental la percepción de que el sacrificio de hoy se hace para obtener un activo en el futuro, el cual está jurídicamente asegurado.

Todo miembro del sistema sabe que el nivel de sus pensiones está directamente relacionado con el saldo acumulado en su cuenta. También sabe que sus recursos están protegidos al menos por los siguientes derechos: de propiedad (que le permite cambiarse a la Administradora que mejor administre sus recursos); y por las facultades reguladoras del Estado, que supervisa la eficiencia y transparencia de la administración e inversión de sus recursos. Pero sabe también que sus recursos están administrados por instituciones privadas que están obligadas por la competencia a maximizar sus retornos financieros. En este sentido, cada AFP compite por interpretar mejor el dinamismo de la maximización de utilidades que motiva espontáneamente a los propietarios de cada cuenta.

En las democracias constitucionales y en las economías de mercado, el derecho de propiedad, la intangibilidad de los contratos y el goce real de los derechos consagrados en la Constitución son elementos centrales del Estado de Derecho.

3.2. Estado, aportes obligatorios y regulaciones

El nuevo sistema es obligatorio. El Estado obliga a la población trabajadora a hacer aportes en sus cuentas individuales. A partir de esta base de coerción, los individuos ejercen sus derechos de propiedad, con limitaciones, en la posesión de sus recursos acumulados. Cada persona escoge la AFP donde desea abrir su cuenta y además es libre de cambiarse a otra (luego de una permanencia mínima de tres meses). Sin embargo, no puede disponer a voluntad de sus aportes acumulados. Ya vimos que los ahorros previsionales tienen el status de un activo sobre el cual se ejerce el derecho de propiedad. Es, entonces, un *activo privado*.

26

Valdés-Prieto, Salvador y Navarro, Eduardo (1992), "Subsidios Cruzados en el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia del Nuevo Sistema Previsional Chileno"; *Cuadernos de Economía* 29, Nº 88, Diciembre pp. 409-442.

Sin embargo, su uso es limitado porque sólo se puede destinar a financiar *estados de necesidad* cuando éstos ocurran, es decir, en el futuro. La discusión de este punto, aunque superficial, nos ayuda a comprender la relación que hay entre esta institución y el sistema democrático.

El hecho de que el Estado establezca la obligatoriedad del sistema previsional significa que su propia existencia está garantizada por ley y por el ejercicio de la coerción. El punto crucial reside en el hecho que el Estado moderno se ha comprometido a salvaguardar o asegurar, como un deber colectivo, los medios materiales para satisfacer las necesidades vitales en caso de desgracia, enfermedad, incapacidad o vejez de los habitantes del país. Esta tendencia apareció durante el siglo XIX y se ha difundido extensamente durante nuestro siglo. El supuesto es que la atención de los *estados de necesidad* es una tarea solidaria de la sociedad como un todo, y que el Estado está a cargo de institucionalizarla y convertirla en realidad. Las constituciones de los estados democráticos modernos han incluido, durante este siglo, algunas normas prescriptivas a este respecto. Hay naciones que asignan al Estado la obligación de instaurar la seguridad social²⁷. Otros, como Dinamarca, establecen el "derecho a asistencia por parte de la autoridad" para todos aquéllos que "no están en condiciones de proveer para su propia subsistencia y la de sus dependientes"²⁸. La Constitución chilena no sólo establece el "derecho a la seguridad social" en el capítulo de Deberes y Derechos Constitucionales, sino que afirma que "la acción del Estado deberá estar dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de servicios básicos uniformes, sea a través de instituciones públicas o privadas. La Ley puede establecer aportes obligatorios"²⁹. El carácter obligatorio de los aportes y el límite al uso de los recursos acumulados expresa la idea de que el Estado resguarda la obligación de la comunidad: la solidaridad social para con los *estados de necesidad* de sus miembros.

En una tesis radical sobre un Estado mínimo, la obligación de enfrentar los *estados de necesidad* es individual. Desde esta perspectiva la propiedad de las cuentas previsionales es correcta, pero no así el carácter obligatorio de los aportes ni las limitaciones a su uso. Dicho de otra forma, para esta tesis los individuos tienen el derecho a no anticipar sus eventuales *estados de necesidad*. A través de un proceso de aprendizaje social de prueba y error, por ejemplo, los individuos pueden llegar a darse cuenta de que no planear anticipadamente podría llevarlos a perder libertad por razones de indigencia y dependencia de otros, benefactores o no. Según esta postura, el Estado no tendría otra función que garantizar la inviolabilidad de los ahorros previsionales y la intangibilidad de los contratos. Cada persona sería libre de escoger si ahorrar o no para su previsión y, de hacerlo, también sería libre de disponer de sus recursos acumulados en el momento que quisiera (como permite el contrato de ahorro).

Sin embargo, los mecanismos tradicionales del capitalismo para institucionalizar los ahorros previsionales imponen limitaciones voluntarias a la disponibilidad de los recursos para sus dueños, ya que sin tales limitaciones no sería posible transformar la abstención de consumo presente en activos futuros. Y por otro lado, parece que la comunidad tiene algún derecho a anticipar que la incontinencia individual en el gasto presente, así como la falta de una planificación anticipada, puede traerle efectos adversos a ella como un todo. De hecho, se puede suponer que como efecto de la decisión de no planificar para los futuros *estados de necesidad*, habrá individuos afectados que no tendrán más opción que recurrir a la ayuda de los demás. Y siempre habrá personas o grupos humanitarios, para quienes la inanición de otros

27 Daranas, Mariano; *Las Constituciones Europeas*; Editora Nacional, Madrid, 1979; Constitución Federal de Austria, art. 10, No. 11, p. 243; y Constitución Española, art. 41, p. 747.

28 Daranas, Mariano; *op. cit.*; *Constitución del Reino de Dinamarca*, art. 75; p. 697.

29 *Constitución Política de la República de Chile*; Editorial Jurídica de Chile; Santiago, 1993; art 18, p. 24.

es moral y humanamente intolerable, que tratarán de satisfacer esas necesidades de ayuda. Sobre estas personas caerá de manera aleatoria una carga que se podría distribuir más propiamente si la sociedad como un todo asumiera este deber. Esta forma de cooperación, por el otro lado, evita que las personas que reciben la ayuda sean objeto de una potencial servidumbre, perdiendo autonomía e independencia. Por estas razones, parece irremplazable la cooperación social para enfrentar estas situaciones. Este razonamiento va más allá del concepto del *estado benefactor* o de consideraciones antropológicas, como conceptos pesimistas sobre la naturaleza humana, cuyas perversas tendencias debe corregir el Estado; o de argumentos culturales como la negligencia de los individuos para hacerse cargo de su propio destino por culpa de su bajo nivel educacional, social y cultural y su consiguiente incapacidad para planear con anticipación sus necesidades y enfrentarlas. De esta forma se justifica cierta intervención estatal como instrumento de cooperación social. Pero lo que no se justifica es el fundamento y la forma que esta intervención ha tomado en regímenes de corte socialista y socialdemócrata.

El aspecto más novedoso del nuevo sistema previsional -desde la perspectiva de la renovación democrática de los ochenta- consiste en la relación que establece entre la propiedad de los ahorros previsionales y la actividad del Estado.

El Estado obliga a pertenecer a un régimen previsional, pero junto con ello asume obligaciones. La primera es, como hemos visto, proteger la propiedad individual de los recursos acumulados. Pero además actúa como supervisor de la comunidad, de modo que los fondos estén administrados debidamente por las AFP, y que su colocación en el mercado de capitales sea transparente y sujeta al mínimo riesgo posible para un retorno dado. La actividad reguladora del Estado es reducida y puede ser interpretada bajo dos enfoques diferentes: como protección de la propiedad de las cuentas de capitalización individual, y como la delegación de las aspiraciones de la comunidad de compartir la responsabilidad de los *estados de necesidad* de sus miembros. Este último punto es complejo. La solidaridad del sistema de distribución parece obvio: los recursos aportados por la población activa en todo momento financian los *estados de necesidad* presentes. Y el mecanismo es claramente redistributivo (cuando funciona, lo que no fue el caso chileno). Así, en teoría, el sistema de distribución es solidario de manera igualitaria. En el sistema de capitalización individual la solidaridad toma un carácter distinto: la comunidad acuerda entregar un *activo privado*, la cuenta de capitalización individual, la administración de un activo, protegido por disposiciones legales que son válidas para todos, con el propósito de que los *estados de necesidad* sean enfrentados a todo evento. El Estado, junto con las libertades y derechos arriba descritos, garantiza la existencia de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Además garantiza pensiones mínimas, de modo que si el saldo acumulado en la cuenta de capitalización no es suficiente como pensión de vejez, el Estado financia el faltante. También en ciertos casos de invalidez y sobrevivencia, la población activa financia la prima del seguro³⁰.

El sistema enfatiza la responsabilidad individual y otorga incentivos e instrumentos con los cuales maximizar los intereses individuales. El individuo no se considera protegido por el Estado desde la cuna hasta la tumba, sino que más bien exige al Estado los instrumentos legales que conserven y maximicen el valor y uso eficiente de su propiedad, entendida como extensión de sí mismo y producto de su trabajo.

Una posición más radical en cuanto a la autonomía de las personas ha sido expuesta por uno de los autores de este artículo, que parte por cuestionar el carácter obligatorio de los aportes previsionales. Debe recordarse que la Constitución usa un lenguaje potencial, y dice

30

Cheyre, Hernán; *op. cit.*; p. 152.

que "la Ley *puede* establecer aportes previsionales obligatorios". En consecuencia, está abierta a que no sean obligatorios. El argumento del autor es que la Ley supone equivocadamente que todos los trabajadores son incapaces de planear con anticipación y que bajo ese supuesto entregan la administración de sus ahorros previsionales a las instituciones, las que a su vez están fuertemente sujetas a la acción reguladora del Estado. Tal dependencia tiene sus peligros. Entre otros, que las regulaciones aumenten; que la clase política pueda influenciar las decisiones de votación de las AFP en las juntas de accionistas orientando a los directorios de empresas privadas a favorecer a sus aliados políticos y a contribuir a financiar sus partidos; que la responsabilidad individual se debilite al transferir el proceso de toma de decisiones de ahorro para la vejez a la ley y al proceso político; y por último, que los ahorros previsionales obligatorios sean menos rentables que los ahorros voluntarios para jubilar. El autor propone un sistema de exención de la obligatoriedad de los aportes³¹.

4. SEGURIDAD SOCIAL, ESTADO Y AUTONOMÍA: DOS CASOS PRÁCTICOS

En esta sección se presentan dos casos prácticos que comparan los sistemas previsionales antiguo y nuevo que actualmente operan en el nuevo ámbito democrático instaurado en Chile a partir de 1988, cuya principal diferencia con el esquema democrático anterior es el mayor grado de autonomía respecto del Estado. Este es un ejercicio revelador porque evalúa el ambiente político global. En este sentido, el período 1988-1993 proporciona un experimento natural en la política de las pensiones. Para destacar el ambiente común, primero entregamos un breve resumen de las disposiciones constitucionales bajo las cuales coexisten los dos sistemas.

4.1. Protección de los derechos previsionales: entorno político

La experiencia pasada y la necesidad de otorgar autonomía a las personas llevó a los constituyentes de 1980 a establecer normas constitucionales que protegieran el sistema previsional de la tendencia oportunista de la clase política. En el análisis final, se hicieron esfuerzos para independizar la existencia social y económica del sistema del ciclo político económico.

Como ya se mencionó, la Constitución de 1980 establece la base de la seguridad social en un artículo que está protegido por un quorum de dos tercios³². En otro de sus acápites, el mismo texto señala que "las leyes que rigen" el ejercicio del derecho a la seguridad social "requerirán de quorum calificado" (mayoría absoluta de todos sus miembros)³³. Otra disposición constitucional asegura la igualdad ante la ley en el sentido

31 Valdés-Prieto, Salvador: "Libertad, Responsabilidad y la Obligación de Cotizar"; *El Mercurio*, 30 de Junio de 1993, p.B2; y "La Obligación de Cotizar: Un Error Reparable"; *Administración y Economía U.C.*, Verano de 1994, N° 16 (pp. 10-12). Valdés-Prieto propone una reforma que permitiría a los trabajadores previsores reclamar una exención de los aportes obligatorios, basada en el principio de autoselección. El requisito para la exención es que los trabajadores hayan hecho aportes voluntarios en sus cuentas individuales para la vejez, por encima del exigido 10% de los ingresos, según un programa de ahorro de las siguientes características: i) existe un tope a los aportes voluntarios mensuales válidos para efectos de la exención, que podría fijarse, por ejemplo, en un 10% de los ingresos mensuales; ii) los aportes voluntarios acumulados deben exceder al equivalente de 4 meses de los ingresos mensuales promedio para los últimos 10 años.

32 *Constitución Política de la República de Chile; op. cit.*; art. 116; p. 78-79.

33 *Constitución Política de la República de Chile; op. cit.*; art. 17; p. 24.

que "no existen personas o grupos privilegiados: ni la Ley ni ninguna autoridad podrá establecer diferencias arbitrarias"³⁴. Al mismo tiempo, el sistema constitucional concentra la iniciativa de las leyes relativas a la seguridad social en el Poder Ejecutivo, de modo que los parlamentarios no pueden intervenir por sí mismos en el sistema previsional público ni en la legislación del nuevo sistema sin la iniciativa de aquél. Además el Congreso no tiene el poder de iniciar leyes en materias que involucran el gasto público, incluyendo los beneficios previsionales del antiguo sistema, las pensiones mínimas (en parte no contributivas) y las pensiones asistenciales (no contributivas).

Otros aspectos del ámbito político de este período incluyen tribunales relativamente independientes, movimientos y partidos políticos que rutinariamente exponen a la opinión pública los abusos, y una Contraloría que controla la legalidad de las leyes.

En 1980, un plebiscito aprobó la actual Constitución chilena, designó al General Augusto Pinochet Presidente de la República por un período de ocho años y le entregó las facultades legislativas a los Comandantes de las FF.AA. En 1988, al final del período del General Pinochet, otro plebiscito le dio el triunfo a la oposición. A fines de 1989 se realizó una elección presidencial y parlamentaria en la que fue elegido Aylwin como Presidente y se instauró un parlamento. En 1992 se efectuó una elección municipal y a fines de 1993 hubo una nueva elección presidencial y parlamentaria, donde ganó Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

4.2. Reajustes a las pensiones en el sistema antiguo, 1979-1993³⁵

La mayoría de los derechos de propiedad asociados a las pensiones del antiguo sistema gozan de protección constitucional. Los reajustes a las pensiones por el alza del costo de la vida son interesantes de estudiar porque constituyen uno de los pocos aspectos de los derechos de propiedad sobre los beneficios previsionales del antiguo sistema que no tienen protección constitucional. Siguiendo la tradición internacional³⁶, la Ley 18.252 de 1981 interpretó la Constitución (y obligó a la Corte Suprema a interpretarla igual) en el sentido de que otorga protección sólo a la pensión nominal, no a su poder adquisitivo.

Reajustes a las pensiones en Chile

Los dos sistemas de pensiones chilenos tienen mecanismos de indexación distintos³⁷. En el sistema nuevo, las pensiones se reajustan todos los meses por la variación del IPC durante el mes anterior. En el caso de las rentas vitalicias, se incluye un reajuste mensual en los contratos de pólizas de seguros. En el caso de retiros programados, se establece un reajuste mensual automático en la ley de pensiones, aunque el monto de la pensión se recalcula cada 12 meses.

³⁴ Constitución Política de la República de Chile; *op. cit.*; art. 19, No. 2; p. 16.

³⁵ Nuestros agradecimientos a los profesores Gert Wagner y Fernando Coloma por sus observaciones a esta sección; al señor Carlos Salineros, consultor de la Dirección de Presupuestos, por toda la información que nos aportó. Las interpretaciones aquí contenidas no son de su responsabilidad, sino únicamente nuestras.

³⁶ Este es también el caso en los Estados Unidos. En ese país, la Corte Suprema sostuvo en 1960 (Flemming vs. Nestor, 363 US 610) que los jubilados no tienen derecho contractual a los prometidos beneficios previsionales a pesar de sus pagos pasados al sistema, y que el Congreso tiene el poder de reducir o eliminar en cualquier momento los beneficios del programa, a uno o todos los pensionados (Ferrara, p.193, 1985).

³⁷ Las pensiones mínimas y asistenciales se reajustan según leyes anuales discrecionales. No hemos considerado dichas pensiones.

En el sistema antiguo, los reajustes de los cuatro grupos principales -empleados, obreros, empleados públicos y fuerzas armadas- se regían por leyes y mecanismos diferentes. También la diversidad era generalizada dentro de estos grupos (Informe N° 8 de la Comisión Prat, *op. cit.*). En 1975 el Decreto Ley 670 unificó los tres primeros sistemas de reajuste, y en 1979 el DL 2448 unificó el cuarto grupo y eliminó el sistema de reajustes con persecuidora.

En el sistema previsional antiguo la indexación se rigió inicialmente tanto por normas legales como por reajustes discrecionales legislados. Una ley de 1952 estableció la oportunidad y magnitud de los reajustes, pero con una magnitud inferior a la variación del IPC, con lo que dicha ley perdió importancia y las negociaciones políticas se centraron en reajustes discrecionales. A partir de diciembre de 1974, el gobierno estableció por ley el reajuste total según la inflación pasada del IPC³⁸. Sin embargo, la oportunidad de los reajustes fue fijada para meses específicos de 1975, sin formular un sistema permanente.

Recién en 1979 se fijaron la oportunidad y la magnitud de los reajustes en una ley permanente³⁹. Esta ley, que rigió hasta septiembre de 1986, estableció el reajuste en la variación total del IPC acumulada desde el último reajuste anterior y su oportunidad quedó fijada en i) el 30 de junio de cada año, ó ii) cuando la inflación acumulada alcanzara el 15%. La interpretación de la Contraloría -ratificada por la Ley 18.549 de 1986- fue que podía usarse sólo uno de estos mecanismos de reajuste por año calendario, de modo que si se reajustaba el 30 de junio no podía reajustarse de nuevo en el mismo año.

Ahora comentaremos las políticas de reajustes generales de pensiones del sistema antiguo, comenzando en 1985.

El congelamiento del 10.6%

En mayo de 1985, el gobierno emitió una ley declarando que se saltaría parte del reajuste que correspondía según la legislación de reajuste automático. El monto equivalía al 10.6% de las pensiones del sistema antiguo, lo que creó una tormenta política que sólo vino a concluir en 1992.

En 1985, el Ministro de Hacienda argumentó que el congelamiento era equitativo porque los salarios reales habían sufrido una caída del 20% durante la recesión de 1982-85, en tanto las pensiones habían conservado el 100% de su poder adquisitivo. La oposición contraargumentó que dado el nivel de las pensiones del antiguo sistema, esta medida era inhumana. El congelamiento también afectó a las pensiones mínimas y asistenciales. Este tema se llegó a convertir en un importante estandarte político contra Pinochet en las elecciones de 1988 y 1989.

Diamond y Valdés-Prieto (1993) analizan la hipótesis de que una reforma previsional deja a quienes permanecen en el antiguo sistema en una posición política debilitada, pues sus pensiones se convierten en un blanco visible para reducir el déficit. Argumentan que esta hipótesis no está confirmada en la experiencia chilena, ya que en los comienzos de los años ochenta el gobierno no siguió la práctica tradicional de reducir las pensiones reales cuando empeoraba su situación presupuestaria. Sólo en 1985, luego que la severa recesión había reducido sustancialmente los salarios reales, se aplicó el congelamiento de las pensiones del sistema antiguo. Por otro lado, hubo cambios a la política fiscal al comienzo de la recesión de 1982-85: se aumentaron los impuestos generales en abril de 1982 y se redujo drásticamente la inversión pública durante 1982.

38 Ver Decreto Ley 670, Diario Oficial, octubre 2, 1974.

39 Ver Decreto Ley 2448, Diario Oficial, febrero 9, 1979.

Una hipótesis más convincente puede ser que el congelamiento del 10.6% fue un error político, no parte de un equilibrio político. Esto fue demostrado en el reajuste de 1986 que veremos a continuación, y en los de 1987 y 1988, donde el Gobierno intentó recuperar el terreno político perdido.

En enero de 1986 hubo un reajuste discrecional anticipado. En septiembre de 1986, luego de tres meses de discusiones, el gobierno aprobó la Ley 18.549 que declaraba que a) en julio de 1986 correspondía un reajuste del 8.8% que compensaría la variación del IPC del primer semestre y b) anticipando una reducción de la inflación, modificaba la legislación de los reajustes automáticos dejándolos sólo para cuando la inflación acumulada desde el último reajuste anterior sobrepasara el 15%.

En 1990, la restitución total del 10.6% perdido se convirtió en una de las prioridades políticas del gobierno recién elegido. Las pensiones mínimas y asistenciales fueron reajustadas en el 10.6% en julio de 1990. El Parlamento restableció totalmente el 10.6% a todas las pensiones del sistema antiguo⁴⁰ según el siguiente programa:

- a) En julio de 1991, las pensiones inferiores a \$80.000 mensuales;
- b) En julio de 1992, las pensiones de entre \$80.001 y \$120.000;
- c) En diciembre de 1992, las pensiones superiores a \$120.000.

La restitución en tiempos distintos sigue la tradición de las redistribuciones discrecionales del antiguo sistema previsional, lo que tiene una motivación electoral y demuestra que estas tendencias del antiguo sistema previsional continúan existiendo en el nuevo orden político.

Reajustes diferenciales en 1987 y 1988

En 1987 y 1988 hubo leyes especiales que impusieron "reajustes diferenciales" que reemplazaron al trato uniforme descrito más arriba. Estas revalorizaciones siguieron un esquema redistributivo en favor de las pensiones bajas y de vejez, a expensas de las pensiones altas y de invalidez y sobrevivencia, como muestra el Cuadro A1 del Apéndice.

A primera vista parecería que la razón de ser de estos dos reajustes sería una manipulación electoral en la tradición de los ciclos político económicos; especialmente el segundo, que fue otorgado cinco meses antes del plebiscito que rechazó la opción de que el presidente Pinochet continuara en el poder.

Sin embargo, un examen más riguroso de las cifras sugiere que lo anterior es incorrecto. La revalorización apenas más alta para las pensiones bajas no es significativa en el gasto total. Más aún, el texto de la Ley 18.549 es explícito al señalar que el propósito de los reajustes diferenciales era reducir el gasto del gobierno en las pensiones del antiguo sistema, por motivos fiscales.

Aun así, el mayor reajuste a las pensiones más bajas otorgó una presentación conveniente como medida progresista. Las autoridades argumentaron también que el reajuste más alto para las pensiones más bajas era un paso importante en la devolución del poder adquisitivo de 10.6%, que había quitado en 1985.

Estos intentos de distorsionar las percepciones del electorado tuvieron éxito, pues permitieron la notable hazaña de reducir sustancialmente el gasto de gobierno en un escenario con un pequeño excedente presupuestario, sin la oposición política de la izquierda. En los

40

Ley 19.073 del 31 de julio de 1991.

partidos de derecha, las favorables implicancias electorales de los reajustes más altos para las pensiones bajas anularon las preocupaciones por la reducción de las pensiones más altas⁴¹.

Aunque manipular las percepciones de la opinión pública no era el objetivo prioritario de los reajustes diferenciales, ciertamente fue un requisito impuesto por los políticos para reducir el gasto previsional. Esto sugiere que el antiguo sistema continúa mostrando tendencias contrarias al desarrollo democrático.

El Aumento Real Especial de 1989

A medida que se acercaban las elecciones presidencial y parlamentaria de diciembre de 1989, fue quedando claro que el reajuste de 10.6%, que no se hizo en 1985, había tenido un alto costo político para el gobierno. Pocos votantes aceptaron la idea de que los mayores reajustes para las pensiones más bajas en 1987 y 1988 habían recuperado el 10.6% perdido de manera significativa.

El daño político indujo a la Junta Militar a aprobar la Ley 18.806, que establecía un alza especial para las pensiones, la que no produciría un retraso en el próximo reajuste. Se estructuraba de la siguiente manera (ver Cuadro 1).

Este aumento favoreció a la mayoría de los beneficiarios del sistema antiguo. Sabemos que más del 60% de ellos recibe la pensión mínima o menos. A partir de julio de 1989 la pensión mínima era de \$15.015,35 para las personas menores de 70 años y de \$16.045,10 para los mayores de 70.

Debido a su oportunidad, este reajuste fue un claro intento de influenciar al electorado, en la tradición del ciclo político económico. Esto sugiere que los aumentos manipuladores de las pensiones continúan siendo característicos del sistema previsional antiguo, con la pérdida asociada de desarrollo democrático.

CUADRO N° 1
EL AUMENTO REAL ESPECIAL DE LAS PENSIONES DE JUNIO DE 1989

Tipo de Pensión (\$/mes)	Aumento Real
Hombres de 65 años o más, con pensiones inferiores a \$21.000:	5%
Mujeres de 60 años o más, con pensiones inferiores a \$21.000:	5%
Quienes cumplían el requisito de edad, cuya pensión está entre \$21.000 y \$21.000 x (1.05)	aumento hasta \$21.000x(1.05)

FUENTE: Ley No. 18.806.

41

Estas leyes fueron aprobadas por la Junta Militar, no por un parlamento elegido. Al contrario de lo que podría suponerse, esto hizo más difícil -no más fácil- la aprobación de la ley, ya que una gran proporción de las pensiones más altas del antiguo sistema corresponde a militares en retiro.

Nueva legislación para la oportunidad de los reajustes en 1992-93

Según la ley, la oportunidad para reajustar está fijada para cuando la inflación acumulada según el IPC llega a 15%. Como la inflación es estocástica, la fórmula implica reajustes estocásticos. En 1992-93, el sistema político modificó esta fórmula.

En tres años recientes, 1988, 1992 y 1993, el IPC subió en sólo 12-13%. En consecuencia, debían pasar más meses que lo tradicional hasta el reajuste siguiente. En 1988, aparentemente no hubo ninguna iniciativa que propusiera legislar una frecuencia anual mínima, a pesar de que la inflación también fue baja en ese año. Tal desinterés en una reforma de este tipo por parte de las autoridades de gobierno es un misterio, teniendo en cuenta que en agosto de ese año hubo un plebiscito. En 1992 los políticos argumentaron que si el país estaba logrando reducir la inflación, resultaba injusto que los jubilados tuvieran que "sufrir por el retraso del reajuste" (*La Cuarta*, 20 de octubre de 1993)⁴².

El Parlamento aprobó una ley en noviembre de 1992 que ordenaba un reajuste especial para diciembre de ese año, adelantando el calendario preestablecido. Sin embargo, como la inflación de noviembre de 1992 resultó más alta que lo esperado, en diciembre la inflación acumulada llegó al 15,05% y las disposiciones de la ley especial coincidieron con las de la ley general.

Lo notable es que el Gobierno propusiera reajustes discrecionales especiales en vez de una reforma a la fórmula permanente, aun cuando se reconocía claramente la existencia de un problema periódico y persistente. Por el contrario, el gobierno aprovechó su exclusividad para iniciar legislaciones previsionales presentando al Parlamento sólo un reajuste especial, asegurándose de que el mismo problema resurgiera nuevamente en 1993. Considerando que había elecciones presidenciales y parlamentarias en diciembre de ese mismo año, lo anterior es prueba de la sofisticada programación electoral de esta reforma.

El impacto de esta reforma sobre los pensionados va más allá de la manipulación de la opinión pública, porque además sube las pensiones reales promedio. Esto puede apreciarse en que la reforma adelantó el reajuste siguiente desde marzo o abril de 1994 a los primeros días de diciembre de 1993, eliminando del ciclo de los reajustes los meses con pensiones reales inferiores. La intencionada evasión de una reforma permanente en 1992 sugiere que el aumento real de las pensiones del sistema antiguo, justo antes de las elecciones, había estado preparándose desde 1992.

La reforma permanente fue por fin promulgada el 11 de noviembre de 1993 con la Ley 19.262. Según ésta, los reajustes ocurrirán cuando i) se cumplan 12 meses desde el último reajuste anterior o ii) la variación acumulada del IPC desde el último reajuste anterior supere el 15%.

Este episodio demuestra que la tendencia a la manipulación electoral de los reajustes a las pensiones del sistema antiguo continúa en Chile después del retorno a la democracia. Por lo tanto, hay evidencias de que el diseño global del sistema antiguo parece inducir un comportamiento contrario al desarrollo democrático. El comportamiento de los años cincuenta y sesenta no se puede atribuir exclusivamente al régimen político de la época, pues parte de ese comportamiento aparece ligado al diseño intrínseco del sistema antiguo.

42

El análisis económico demuestra que una disposición que indica que las revalorizaciones ocurrirán "cada vez que la inflación acumulada llegue al 15% "entrega un valor de la pensión real promedio que es independiente del nivel de inflación cuando la inflación no salta". Por lo tanto, no es cierto que los pensionados están peor cuando la inflación se estabiliza en un nivel inferior, pues el rezago de la revalorización es compensado por el rezago en la reducción de la pensión real inmediatamente después de la revalorización.

4.3. El nuevo Sistema Previsional y la Falencia de los Bonos de la Empresa Nacional del Carbón, ENACAR

Con el nuevo sistema previsional han surgido otras formas de tensiones conflictivas con el Estado, las cuales revelan el nuevo tipo de relación que está apareciendo entre el Estado y el sistema de seguridad social. El siguiente caso práctico es extraordinariamente revelador. A través de él se puede aquilatar el amplio grado de autonomía de que gozan las AFP y cómo protegen los intereses de sus afiliados⁴³.

Este episodio ocurrió en 1992, luego que Chile retornó a la democracia representativa. ENACAR es una compañía carbonífera estatal ubicada en Lota, cerca de la ciudad de Concepción. Ha operado a pérdida desde los años cincuenta, y se ha mantenido funcionando por ser la única fuente de empleo de Lota, donde los mineros son pobres y políticamente organizados. ENACAR empleaba cerca de 5.000 personas en 1990. El mercado de bonos corporativos en Chile incluye todos los instrumentos de deudas con vencimiento a más de un año que no sean emitidos por un banco comercial o por el gobierno. El mercado moderno de bonos es relativamente nuevo, ya que su uso fuerte comenzó recién en 1987.

Origen de la emisión de bonos de ENACAR

Al asumir el poder el gobierno de Aylwin, reemplazó el directorio y la gerencia de ENACAR con personas cercanas a la coalición de gobierno. A principios de 1991, la nueva gerencia de ENACAR convenció a Corporación de Fomento, CORFO, la compañía estatal que es su propietaria legal, de que tenía una posibilidad de obtener algunas utilidades si se realizaba un programa de inversiones. Esto requería una reorganización de sus deudas, la mayoría de las cuales era de corto plazo con bancos y avaladas por CORFO. Esta aceptó el plan, en parte por la influencia política del nuevo directorio de ENACAR. Además, algunos de los gerentes de CORFO vieron aquí una oportunidad para controlar a ENACAR a través de las cláusulas de resguardo incluidas en los contratos de emisión de bonos, de modo que insistieron en que la restructuración financiera debía hacerse a través de la emisión de bonos en lugar de endeudarse a largo plazo con los bancos comerciales. Los resguardos en los que CORFO insistía al final eran apenas cinco, y uno de ellos exigía que la razón de pasivos a patrimonio no superara un 1.5, bajo pena de hacer exigible el pago total del bono.

Condiciones que impusieron las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP

Los inversionistas privados, específicamente las Administradoras de Fondos de Pensiones, condicionaron la compra de bonos a la garantía de CORFO; era obvio que ENACAR no daba una seguridad razonable, así es que no se molestaron en estudiar los prospectos. Sus abogados se concentraron en CORFO, y como tenían prevenciones con esta última, llegaron al extremo de exigir la firma del representante legal de CORFO en cada uno de los cupones del bono, reconociendo la garantía. Como es habitual en estos casos, el valor par de los bonos se fijó por encima del precio de venta para limitar la probabilidad de prepago por parte de ENACAR. En este caso el valor par quedó en un 108.7% del precio de venta.

Los bonos de ENACAR se vendieron a mediados de 1991. Sólo la mitad de la emisión se vendió a las AFP y sólo unas pocas de ellas compraron los bonos. Tres de las

43

Agradecemos la información aportada por los señores Sergio Henríquez, de O'Higgins Agente de Valores, Santiago Edwards, de Provida, y José Ramón Valente. Ellos no son responsables de la interpretación que damos a los hechos.

AFP más grandes no compraron. Los demás compradores fueron una importante compañía de seguros de vida y varios fondos mutuos controlados por bancos comerciales.

Violación de los Resguardos de los Bonos

ENACAR siguió generando pérdidas, con la consiguiente reducción de patrimonio. Para diciembre de 1991, a seis meses de la emisión, la razón de pasivos a patrimonio llegó a 1.54. ENACAR no informó el hecho como lo exigían los convenios; ni CORFO, ni el auditor externo, (Langton Clarke fue posteriormente multado por esta causa) ni el representante de los tenedores de bonos (Banco de Santiago), ni ningún inversionista, se dieron cuenta de este hecho. Al trimestre siguiente la proporción subió a 1.7, y cuando se entregó el informe contable en mayo de 1992, el hecho fue detectado por una de las administradoras de fondos de pensiones. Debido al escándalo, el directorio y la gerencia de ENACAR fueron despedidos de sus cargos, lo que eventualmente ayudó a quienes estaban presionando por una reestructuración de ENACAR. Sin embargo, éste resultó ser un método ineficiente para controlar a ENACAR, considerando las batallas legales que describiremos más adelante.

En la tormenta política que siguió, el Ministerio de Hacienda, incluyendo la Superintendencia de Valores y Seguros, la Superintendencia de AFP y el resto del gobierno se negó a tomar partido abiertamente, dejando solas en la pelea a las autoridades de CORFO. La Superintendencia de AFP declaró que por ley éstas debían actuar en el interés de los inversionistas y rehusó participar más. La Superintendencia de Valores suspendió la transacción del bono, lo que ocasionó un daño efectivo a los tenedores y debilitó la posición legal de CORFO.

El conflicto legal

La aceleración del bono y su pago inmediato permitiría a los inversionistas obtener una ganancia inesperada, dado que la obligación que vencía era el valor par del bono. La diferencia con su valor de colocación era cercana a los dos millones y medio de dólares.

Varios inversionistas privados exigieron a CORFO el pago inmediato de los bonos que había garantizado. Los acreedores más agresivos fueron las AFP y las compañías de seguros de vida, quienes exigieron a los tribunales el pago inmediato y alegaron en la prensa que su obligación fiduciaria era extraer esta utilidad, con el argumento de que el "procedimiento ejecutivo" para cobrar bonos se aplica a los pagos de intereses y capital, pero no al incumplimiento de resguardo.

CORFO disputó en el tribunal el pago exigido. Su principal objetivo era evitar el "procedimiento ejecutivo", logrando en su lugar el procedimiento ordinario que podía tomar tres o más años. Aunque los acreedores recurrieron a tres jueces diferentes, dos dictaminaron que el procedimiento no era aplicable; hay dos hipótesis para explicar esta decisión: (1) inexperiencia de los jueces en la aplicación de las leyes de valores; (2) presión indebida -y exitosa- de CORFO sobre la judicatura. Esta última hipótesis se basa en que la modernización del poder judicial es una materia pendiente. La excesiva influencia del poder ejecutivo sobre la promoción de los jueces los hace vulnerables a entes estatales poderosos como la CORFO.

Una Administradora de Fondos de Pensiones -la AFP Protección- obtuvo la aprobación del procedimiento ejecutivo, pero CORFO apeló y ganó la apelación. Luego de un par de meses de litigios, las AFP se convencieron de que la batalla legal con CORFO se iba a demorar fácilmente tres años. CORFO había ganado.

Renegociación de los resguardos

CORFO argumentó que en el caso de ENACAR el procedimiento comercial estándar era una renegociación de los resguardos de bonos. Las administradoras de fondos de pensiones replicaron que su riesgo era ahora mayor, porque la garantía de CORFO había demostrado ser dudosa. Como las AFP se negaron a aceptar una renegociación de los convenios, CORFO ofreció a todos los inversionistas recomprarles los bonos al valor de emisión, menos los intereses ya pagados. Simultáneamente, siguió la estrategia de obstrucción legal explicada más arriba.

Una explicación para la negativa de las AFP a renegociar es que su desempeño financiero relativo se determinaría según el resultado de este caso. De acuerdo con esta explicación, el hecho de que varias AFP grandes no tuvieran bonos de ENACAR era un incentivo para que las que sí los tenían se comportasen de modo agresivo.

En la junta de tenedores de bonos, varias AFP propusieron demandar colectivamente a CORFO además de las demandas individuales. Sin embargo, los administradores de fondos mutuos controlados por bancos bloquearon esa proposición. Estos también parecían más flexibles para renegociar.

Una interpretación generalizada es que los bancos comerciales no querían comprometer su relación con CORFO y las demás empresas estatales. Además, la alternativa era que los bancos prestaran por su propia cuenta a ENACAR, con un *spread* sustancial. Ambas explicaciones implican que los bancos, en su calidad de administradores de fondos mutuos, no cumplieron con sus obligaciones fiduciarias para con sus inversionistas. Sin embargo, no hubo investigación ni pena por parte de la Superintendencia de Valores a este respecto.

La AFP Protección, la única que logró obtener un procedimiento ejecutivo que obligaría a CORFO a pagar, fue la primera AFP en retroceder y aceptar el ofrecimiento de CORFO. Una explicación para esto es que la gerencia de esta empresa, de propiedad francesa, no quiso pelear con un ente oficial como CORFO, con vistas a sus otras inversiones en Chile. Otra explicación es que reconoció que la posición de CORFO tenía mérito. La primera hipótesis implicaría que esta AFP no cumplió con su obligación fiduciaria para con sus afiliados, pero no hubo investigación a este respecto.

Clasificación de riesgos

Los bonos de ENACAR estaban sujetos a permanente clasificación de riesgos, tanto por la semiestatal Comisión Clasificadora de Riesgos (CCR) como por dos agencias privadas clasificadoras de riesgos. A mediados de 1991, cuando se emitieron los bonos de ENACAR, las deudas se clasificaron en la categoría D, que subió a B con el aval de CORFO. No pudo subir a A porque la ley que rige la CCR establece que el aval puede mejorar una clasificación en un máximo de dos grados.

Tres de los cinco miembros de la semiestatal CCR son elegidos por las AFP, pero sólo unas pocas AFP habían adquirido bonos de ENACAR. Los dos miembros del sector público son el Superintendente de AFP y el Superintendente de Valores y Seguros. Además, por exigencia legal, dos compañías privadas clasificadoras de riesgo evaluaban este bono continuamente. Ambas fueron contratadas por ENACAR.

La CCR y las compañías clasificadoras privadas tuvieron la oportunidad de reclasificar los bonos de ENACAR en mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 1992. Ninguna lo hizo, a pesar de que el riesgo de prestarle a ENACAR había aumentado y la

calidad del aval de CORFO parecía ser menor, pues había demostrado su capacidad para demorar los pagos obteniendo el procedimiento ordinario en el tribunal.

La razón principal, al menos para las firmas privadas de clasificación de riesgos⁴⁴, era la opinión de varios abogados en el sentido que la capacidad de CORFO para obtener retrasos en los tribunales se limitaba a pasivos vencidos debido a la aceleración de resguardos, y no se extendía a obligaciones de intereses o amortizaciones vencidas según el calendario normal de pagos. Como el propósito de la clasificación de riesgos es evaluar la probabilidad de pago oportuno de intereses y amortizaciones, ella no debería depender de la probabilidad de cumplir con las nuevas obligaciones que se hacen exigibles cuando se viola un resguardo. Ello tiene sentido, pues normalmente la cláusula de aceleración se pone para obligar al deudor a renegociar, no para obtener el pago total.

Obviamente, esta justificación para no modificar la clasificación del riesgo presupone aceptar la posición de CORFO en cuanto a que deseaba pagar los cupones de bonos según lo prometido, pero no con una ganancia del 8.7% para los inversionistas únicamente porque ENACAR no cumplió un resguardo.

Resultado para CORFO y ENACAR

Al final, las demás AFP y la compañía de seguros decidieron aceptar la oferta de CORFO, especialmente dado que su valor futuro se había elevado gracias a un aumento en las tasas de interés de mercado. Los fondos mutuos también vendieron. CORFO pagó con los dineros de un préstamo de largo plazo otorgado por un consorcio de bancos comerciales, que cobraron un *spread* más alto que el original.

Después de este episodio -y por otras razones- el Gobierno decidió proponer un cambio a las leyes de valores y pensiones. Un aspecto del diagnóstico fue que el mercado de bonos no estaba funcionando adecuadamente, ya que muchos de los actores no habían actuado como se esperaba. Las autoridades propusieron legislar para regular en mucho mayor detalle las obligaciones y funciones de los emisores, suscriptores, el representante de los tenedores de bonos, el banco custodio y los auditores externos. Esta proposición ha sido debatida en el Congreso y fue aprobada en enero de 1994.

Una proposición específica relacionada con el caso de los bonos de ENACAR es que el derecho del inversionista individual para demandar al emisor quedaría restringido a eventos de no pago de capital e intereses, incluyendo los intereses penales. Sin embargo, se propone que hacer cumplir las cláusulas de aceleración originadas en la violación de cualquier resguardo u otra causa⁴⁵ requiera de demandas colectivas, endosadas por una mayoría (50%) de acuerdo en la Junta de Tenedores de Bonos. Según la proposición, al menos un 50% de los bonos debe estar representado en el primer llamado a junta, pero no se exige quorum mínimo para la junta en un segundo llamado.

El razonamiento tras esta propuesta es el que usaron CORFO y las agencias clasificadoras de riesgo: las cláusulas de aceleración tienen como objetivo obligar al deudor a negociar con la comunidad de inversionistas, no con cada uno en particular.

44 Otra razón, que descartamos, es que una baja de los bonos de ENACAR habría afectado los límites de cartera que deben cumplir por ley los fondos de pensiones, obligando a vender. Esto es erróneo pues la ley otorga 12 meses para vender cuando se superan los límites legales.

45 Un cambio polémico es que el derecho a pedir la quiebra de un emisor podría no estar más disponible para un tenedor individual de bonos, si una Junta de Tenedores de Bonos ordena a su representante a negociar con un deudor con una mayoría de al menos dos tercios. Algunos observadores piensan que en caso de quiebra, esto debilitaría a los tenedores de bonos en comparación con los demás acreedores.

Resultado final

La idea de que el Ministerio de Hacienda decidió apoyar a la gerencia de CORFO, legislando un comportamiento más dócil para las AFP en el futuro, no es compatible con el hecho de que las AFP tienen muy pocos títulos de empresas públicas.

En realidad, las autoridades deseaban mejorar el sistema de bonos y proteger a las empresas de quiebras innecesarias. En esta interpretación, se intentaría resistir los posibles intentos espúreos de las AFP de explotar un vacío legal. Estos supuestos parecen haber asustado a algunos emisores privados, que empezaron a dudar de la equidad de los bonos.

Lo crucial para nosotros es otra cosa: ¿cuál fue el papel político de las administradoras privadas de fondos de pensiones? Los observadores concuerdan en que se comportaron activamente y presionaron por los derechos de sus afiliados, aun cuando implicaba pelear con los dirigentes políticos. Limitar las acciones del Estado cuando éste se endeuda aumenta la autonomía de los individuos. Este rol positivo para el desarrollo democrático es muy improbable que sea asumido por una administradora estatal de fondos de pensiones.

Una segunda conclusión es que la fuerte defensa de las AFP a los derechos de sus afiliados obligó a las autoridades y al proceso político a proceder con cautela y buscar el equilibrio. Esta presión evitó cualquier tentación de legislar que los inversionistas quedaran sin defensa legal. Las fuerzas políticas fueron capaces de reaccionar constructivamente, mejorando la infraestructura legal del mercado de bonos. Esto sugiere que un apoyo activo a los derechos de los afiliados ayuda al desarrollo democrático. Lógicamente, tiene también externalidades económicas positivas para los emisores de bonos en el futuro.

También se demostró que CORFO, la compañía *holding* estatal, es lo suficientemente poderosa para lograr demoras decisivas en el resultado del proceso judicial y presionar a los demás inversionistas a cooperar, aun si esto les exige abandonar sus deberes fiduciarios. El hecho que esto siga siendo posible dentro del nuevo marco constitucional demuestra la importancia para el desarrollo democrático de dar tanto poder a los cotizantes individuales como sea posible.

El nuevo sistema demostró que ha comenzado a resolver uno de los principales obstáculos para lograr este objetivo, pues pone intermediarios poderosos -las AFP- a representar el interés colectivo de millones de afiliados dispersos en las batallas legales que normalmente se necesitan para defender sus intereses.

5. CONCLUSIONES GENERALES

En este trabajo se han mostrado los problemas causados por una excesiva dependencia al Estado de la política de pensiones basada en el reparto y la relativa vulnerabilidad de los individuos frente a las decisiones de los órganos del estado de bienestar. Ese gran poder de los políticos y burócratas fue políticamente factible sólo en el contexto del modelo político socialdemócrata, cuya característica central fue la centralización de las decisiones en el Estado, a cambio de un aumento en las igualdades. El antiguo sistema de pensiones estaba fundado en ese modelo, y exhibió sus mismas limitaciones.

Tal como se expone en la primera parte, la dependencia de la política de pensiones a órganos estatales dio resultados negativos no sólo desde el punto de vista previsional, sino que también retardó el desarrollo democrático. En teoría, las limitaciones a las libertades individuales que imponía el modelo socialdemócrata tenían como incentivo una mayor

igualdad social, conseguida a través de políticas de bienestar. Pero, en los hechos, las políticas sociales sirvieron como marco a transacciones de poder electoral a cambio de beneficios previsionales. Las cúpulas políticas hicieron un activo intercambio de estos beneficios por apoyo electoral. En este sentido, la política de pensiones fue instrumentalizada y puesta al servicio de clientelas electorales. De este modo, la práctica de las políticas de bienestar, cuya meta es la igualdad, dio como resultado "no querido" un sistema de marcadas inequidades, debido a los mayores beneficios obtenidos por los grupos con más poder político.

La experiencia de la excesiva dependencia del individuo al Estado, la acumulación de poder en este último y, en el otro extremo, la crisis de los regímenes socialistas, han revitalizado la democracia liberal. El nuevo sistema previsional de acumulación se acomoda bien a este modelo político, pues compatibiliza mejor que el antiguo las libertades democráticas básicas y las igualdades (ante la ley y de oportunidades). El paradigma democrático que le sirve de base se afirma en un principio democrático fuerte: la persona, por su valor intrínseco, debe ser considerada como un fin en sí misma, y nunca como un medio. De este concepto deriva la idea de ciudadano, como sujeto de derechos inalienables.

En una sociedad democrática, la persona es autónoma y aspira a ensanchar la esfera de su autodeterminación. Pero esta autonomía entre personas que, además de ser libres son también iguales, no es absoluta. Se ejerce dentro de una esfera de relaciones interpersonales y, más específicamente, dentro de una sociedad políticamente organizada. La autonomía individual está entonces limitada por la autonomía de los demás y, además, por las limitaciones libremente aceptadas por todos en aras de los beneficios de la cooperación mutua.

Las limitaciones que no son aceptadas libremente por todos, sea por su carácter coercitivo o su imposición por otros medios ilegítimos, constituyen violaciones a los principios básicos del modelo democrático liberal. Por tal motivo, el clientelismo político es una forma de sometimiento, pues interfiere con la libertad y autonomía de las personas, manipulando sus legítimos intereses u obteniendo beneficios negociados con minorías que afectan o son financiados por la sociedad como un todo. En este sentido, el nuevo sistema previsional aumenta la autonomía de las personas y su capacidad de autodeterminación.

El clientelismo político en su forma tradicional es impracticable dentro del nuevo sistema. Sus beneficiarios son independientes y libres de perseguir sus propios intereses. Ellos sólo esperan que el Estado aplique normas universales en la regulación del sistema. La negociación con la clase política no es conveniente para los afiliados a las AFP, salvo la presión para mantener la universalidad de las normas. Como el sistema está administrado por instituciones privadas que compiten entre sí en el mercado, hay una regulación espontánea de los costos administrativos y de la rentabilidad del fondo. El acceso al sistema es abierto. Una AFP no tiene privilegios legales en detrimento de las demás o del sistema como un todo, por alguna ley especial. El valor real de las cuentas de capitalización y de las pensiones de jubilación no tiene que ver con decisiones políticas. Se pueden dar muchos ejemplos de asuntos que en sistema antiguo eran objeto de transacciones entre grupos minoritarios y el gobierno y la clase política en general.

La experiencia pasada y la necesidad de entregar autonomía a las personas llevó a los constituyentes a establecer normas constitucionales que protegen al sistema previsional de la conducta oportunista de la clase política. En el análisis final, se hicieron esfuerzos para independizar la existencia social y económica del sistema del ciclo político económico.

Como ya se mencionó, la Constitución establece las bases de la seguridad social en un artículo que está protegido por un quorum de dos tercios⁴⁶. En otro acápite, el mismo documento señala que "las leyes que rigen" el ejercicio del derecho a la seguridad social "requerirán quorum calificado"⁴⁷. Otra disposición constitucional asegura la igualdad ante la ley, en el sentido de que "no hay personas ni grupos privilegiados; ni la Ley ni ninguna autoridad puede establecer diferencias arbitrarias"⁴⁸. Al mismo tiempo, el sistema constitucional concentra la iniciativa de leyes concernientes a la seguridad social en el Ejecutivo, de modo que los parlamentarios no pueden intervenir en el sistema previsional público. Además, el Congreso no tiene la facultad de iniciar leyes en asuntos que involucran el gasto público.

Los estudios de casos respecto a la reajustabilidad de las pensiones del antiguo sistema y al conflicto con los bonos de ENACAR demuestran la mayor eficacia del nuevo sistema para defender los derechos previsionales y patrimoniales de los chilenos. En el primer estudio de caso se establece que el antiguo sistema, a pesar del nuevo contexto, sigue permitiendo y facilitando la manipulación del ciclo económico político. El antiguo sistema sigue siendo vulnerable a la manipulación clientelística, aunque en menor grado que en los 1950's y 1960's. El segundo caso, respecto a los bonos de ENACAR, demuestra el amplio grado de autonomía de las administradoras privadas de fondos de pensiones, y su fuerte capacidad para proteger los intereses de sus afiliados aun al enfrentarse con los significativos poderes discrecionales y no transparentes del Estado.

El contraste entre la dependencia y manipulación observado en el antiguo sistema y la situación de autonomía y empuje hacia la maximización de la rentabilidad observada en el nuevo sistema es dramático. A fin de cuentas, el nuevo sistema de pensiones es el mejor intento del Chile democrático liberal para lograr la independencia económica y política del sistema de pensiones del clientelismo y el ciclo político electoral.

46 Constitución Política de la República de Chile; *op. cit.*; art. 116; p. 78-79.

47 Constitución Política de la República de Chile; *op. cit.*; art. 17; p. 24.

48 Constitución Política de la República de Chile; *op. cit.*; art. 19, No. 2; p. 16.