

LIBRO

"LA PREVISIÓN EN CHILE AYER Y HOY"*

José Pablo Arellano**

El "objetivo central del estudio" de Cheyre, según se plantea en la introducción, "es mostrar el impacto que tendrá la reforma en los afiliados al sistema previsional sin recurrir a argumentaciones en el plano teórico..., sino que analizando la realidad de cada sistema"... "el elemento distintivo del estudio, —según el autor— es que no se trata de una comparación entre dos utopías, sino que de dos realidades" (pág. 22).

No cabe sino celebrar que se aborde un estudio empírico de una materia que ha estado demasiado dominada, en los últimos años en nuestro país, por planteamientos generales que se desentienden de la realidad.

Una de las ventajas del análisis empírico es que puede ser más fácilmente sometido a discusión y análisis teórico para evaluar sus conclusiones. Eso es lo que me ha movido a discutir críticamente algunos de los resultados que se exponen en este libro.

1. En primer lugar vale la pena referirse a los antecedentes sobre la evolución de las pensiones reales en las distintas Cajas (págs. 61 a 66).

Los datos muestran, casi sin excepción, que el poder adquisitivo de las pensiones entre 1973 y 1980 es sustancialmente

* Comentarios al libro de Hernán Cheyre *"La Previsión en Chile Ayer y Hoy"* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1988).

** Doctor en Economía, Universidad de Harvard, Director Ejecutivo CIEPLAN.

menor al de los 10 años previos. El autor lo reconoce. Esto es importante porque algunos comentaristas todavía plantean lo contrario.

Los datos de pensiones reales se calculan en base a antecedentes de la Superintendencia de Seguridad Social sobre pensiones en moneda de cada año. Estos deben complementarse con el uso de un deflactor para llegar a moneda de un año común. Ahí residen los problemas.

Como es sabido, el IPC calculado por el INE subestima la inflación en 1973 y 1976-79.¹ Usando el IPC corregido, hemos sostenido que las pensiones tuvieron un fuerte deterioro de poder adquisitivo a partir de 1973 (Véase por ejemplo mi libro *Políticas Sociales y Desarrollo*, Capítulo 2).

Cheyre usa el deflactor del PGB, el que, como ya se ha dicho, tiene una evolución similar al IPC corregido, y por eso confirma nuestros resultados. Básicamente la misma tendencia se hubiera reafirmado usando el IPM.

Hay, eso sí, una impresión equivocada a que llevan los datos presentados por Cheyre en lo que se refiere al comportamiento de las pensiones entre 1963 y 1970. Ello se debe a que Cheyre utiliza el deflactor del PGB, de acuerdo a las series revisadas por el Banco Central y publicadas en 1984. Esta revisión ha sido cuestionada y tiene varios defectos.² Entre otros, sobreestima la inflación entre 1963 y 1970. Según este deflactor del PGB "revisado", los precios habrían aumentado en 8,7 veces entre ambas fechas. En tanto el deflactor del PGB originalmente calculado por ODEPLAN registra un aumento de 6,3 veces entre 1963 y 1970. El IPC lo hace en 6 veces y el IPM en 6,7.

Por lo tanto, las cifras usadas por Cheyre muestran una reducción del poder adquisitivo de las pensiones entre 1963 y 1970, la cual no existió. Por el contrario, éstas aumentaron su poder de compra.

Esto indica que lo sucedido a partir de 1973 con el valor de las pensiones refleja un quiebre con la tendencia de las décadas anteriores.

¹ R. Cortázar y J. Marshall, "Índice de Precios al Consumidor", *Colección Estudios Cieplan*, 4 (noviembre 1980), 159.

² P. Meller y M. Marcel, "Empalme de las Cuentas Nacionales de Chile 1960-1985: Métodos alternativos y resultados", *Colección Estudios Cieplan*, 20 (diciembre 1986), 121.

Por esta misma razón, comparar los beneficios que el nuevo sistema de pensiones puede ofrecer a fines de los 80 con los que el antiguo entregó después de 1973 resulta inapropiado, ya que el período 1973-80 es el peor de su historia para el antiguo sistema. Ello obedeció, en gran medida, a las políticas específicas seguidas en 1973-80 con respecto a las pensiones.

2. Cheyre argumenta que el sistema antiguo tenía un problema de "desfinanciamiento estructural" (págs. 67 a 71).

El argumento descansa principalmente en la disminución en el número de activos por cada pasivo entre 1960 y 1980. La verdad es que esta disminución es normal en cualquier sistema de pensiones mientras no llegue a su madurez, como era el caso del antiguo sistema. Lo mismo ha estado sucediendo y seguirá ocurriendo con el nuevo sistema.

Probablemente por esta razón, Cheyre pretende dar el argumento definitivo usando el *nivel* alcanzado por la tasa de activos por pasivo. Señala "que si la tasa de cotización para el financiamiento de las pensiones fuera de 20%, y el objetivo fuera pagar pensiones promedio equivalentes al 70% de la remuneración imponible de los afiliados, se requeriría que la relación activos/pasivos fuera a lo menos igual a 3,5. La relación activos/pasivos observada en 1980 (2,2 en el SSS según el Cuadro 5.19) implica que las cotizaciones recaudadas alcanzaban solamente para financiar una fracción de las pensiones ofrecidas".

El error de este cálculo es que en la relación activos/pasivos se considera el *total* de pasivos (por vejez, viudez, invalidez, orfandad). En cambio, corresponde considerar en el cociente aludido sólo los pasivos para los cuales rige la proporción del 70% entre pensión y renta imponible (para viudez y orfandad esta proporción es bastante menor). Si se toma en cuenta a los pensionados por vejez e invalidez, la relación entre activos y pasivo llega a 4. Vale decir, sería superior a la necesaria para financiar las pensiones, según el cálculo de Cheyre.

Las proyecciones que yo he realizado (ver el libro citado) muestran que el déficit del sistema previsional antiguo iba a desaparecer a raíz del cambio en las edades de jubilación decretado en 1979.

Esas proyecciones demuestran que a raíz del cambio en las edades de jubilación era posible —incluso en el SSS— reducir la tasa de cotización a niveles como los que hoy rigen, dado que la relación activos/pasivos tenía que aumentar considerablemente entre 1980 y fines de siglo (Ver Anexo II del Capítulo III de mi libro citado).

3. Otro argumento que se repite a lo largo del estudio de Cheyre está basado en el cálculo de las "pérdidas para los imponentes del régimen previsional antiguo" (pág. 149 y siguientes) "por el hecho de que no se hubieren capitalizado sus aportes".

De estas estimaciones se concluye que "en el caso más desfavorable la pensión que hubiera podido obtener un beneficiario del régimen antiguo, si se hubieren capitalizado sus aportes, excede en más de un 50 por ciento la pensión máxima a la que podían aspirar en el sistema anterior" (pág. 151 y siguientes).

La verdad es que la realidad era bien distinta. Los que obtuvieron pensiones del régimen antiguo hasta 1980 recibieron, casi sin excepción, beneficios mayores a los aportes que realizaron durante toda su vida activa. En estimaciones que publiqué hace varios años demostré que quienes jubilaron del Servicio de Seguro Social (SSS) recibieron pensiones que más que duplicaron sus aportes debidamente capitalizados. (Las estimaciones están referidas a los que jubilaron en 1953, 1960, 1968 y 1978. Ver en mi libro pág. 102 y siguientes).

El motivo de la discrepancia de estas estimaciones con la de Cheyre es que yo consideré las cotizaciones *efectivamente* realizadas y no las teóricas, como lo hace Cheyre. Las primeras son muy inferiores a las teóricas porque las tasas de cotización fueron por muchos años sustancialmente menores a las de 1980 que considera Cheyre. Por ejemplo, los que jubilaron del SSS en 1978 empezaron a cotizar en 1930, entonces la tasa de cotización total era de 5% y no de 22% como se supone en la estimación comentada. Asimismo, la densidad de las cotizaciones (proporción de meses con cotizaciones efectivas) para quienes se pensionaron en 1978 fue de 59% y no de 93% como supone Cheyre.

Si las condiciones prevalecientes en el sistema antiguo hubieran sido las que Cheyre asume, los beneficios podrían haber sido muy superiores a los otorgados.

Como he planteado antes, el hecho de que en el sistema antiguo las pensiones fueran mayores a las cotizaciones capitalizadas es algo que sólo resulta posible para las primeras generaciones de cotizantes, cuando se establece un sistema de reparto sin acumulación de reservas, como fue el caso en Chile. No es algo que pueda ocurrir en forma indefinida.

4. En cuanto a las proyecciones que se hacen respecto del nuevo sistema, hay dos aspectos que me parece importante comentar. En primer lugar, las proyecciones del valor de las pensiones que pagaría el nuevo sistema (pág. 139 y siguientes).

Estas son sólo teóricas y tienen supuestos, a mi juicio, muy optimistas. Lo peor, en mi opinión, es que están referidas a la situación que se produciría para quienes se acojan a retiro después del año 2021.

Pienso que las proyecciones más interesantes y necesarias se refieren a lo que puede suceder con las pensiones que paguen las AFP en los próximos años, en cualquier caso antes del año 2021 y no después. Es posible hacer esto ya que los resultados dependen, fundamentalmente, de los bonos de reconocimiento, los cuales se conocen. Quienes tienen acceso a esa información harían un aporte de realismo proyectando las pensiones que ofrecerán las AFP en el futuro próximo.

Por otra parte, las proyecciones son muy "machistas", ya que no se examina la situación de las mujeres, para las que se presentarán los problemas más serios en términos de insuficiencia de las pensiones.

5. Por último, se sostiene en el estudio comentado que la cobertura del sistema previsional sería actualmente similar a la que había hasta 1974.

El problema de este cálculo es que considera el número de afiliados y no el de quienes efectivamente cotizan. El número de afiliados está abultado y es más de un 40% superior al de cotizantes.³

En el sistema antiguo sucedía algo parecido. Si se considera en ambos casos el número de cotizantes, se observa una disminución de la población cubierta por la seguridad social. Esto es grave, ya que deja sin protección previsional a casi el 50% de los trabajadores. Este es un tema de primera prioridad para el mejoramiento de nuestro sistema previsional.

Para finalizar, un comentario de metodología del trabajo académico y de la discusión teórica en economía. El prólogo de H. Pérez de Arce se inicia haciendo referencia al "bombardeo de estadísticas contradictorias... acerca de las cuales el ciudadano común ya no sabe qué pensar. Las cifras parecen dar para todo".

"Por fortuna —nos dice Pérez de Arce—, al menos sobre este tema ha habido quienes han resuelto "ponerse serios". El resultado es el libro que tenemos entre manos..." (pág. 7).

La verdad es que, sin desconocer la seriedad con que puede haber acometido su trabajo Hernán Cheyre, en materias técnicas

³ Esto también distorsiona los datos de costo de operación de las AFP que presenta el estudio citado, ya que usa el número de afiliados.

como las que aquí se abordan, "ponerse serios" significa someterse al debate técnico. Las materias de este tipo deben ser sometidas a la discusión técnica siguiendo los métodos que en todo el mundo la rigen.

En Chile la falta de procedimientos de discusión y crítica se ha agudizado porque ni las universidades ni las instituciones públicas han estado abiertas al debate. Allí durante estos 15 años ha predominado el dogmatismo y el sectarismo. Esto dificulta el debate y entorpece la búsqueda de la verdad.

Nuestra responsabilidad profesional es ayudar al "ciudadano común" a entender la realidad económico-social. Para eso necesitamos que las instituciones donde debe darse la elaboración científica y técnica estén abiertas al pluralismo y al rigor técnico.

Este cambio institucional es indispensable para mejorar nuestra comprensión de este y muchos otros temas. Mientras antes se consiga, mayores serán los beneficios para el país. □