

Revista Electrónica
AGENDA PÚBLICA
Edición Año V / N° 9
Agosto 2006

AUTORES

Hugo Fazio

Karina Doña

Ricardo Hormazabal

Bernardo Navarrete

EDITOR

Aldo Meneses C.

AFP: MÁS VALE TARDE QUE NUNCA

Ricardo Hormazábal S*.

La Presidenta Bachelet está cumpliendo otra de sus promesas de campaña: Reformar el Sistema de Pensiones. El 17 de Marzo pasado dictó el Decreto Supremo N° 336 que estableció un Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional, el que tiene como labor fundamental la elaboración de propuestas para mejorar el actual sistema de pensiones, establecido en el DL N° 3.500. El campo de estudio definido deja fuera otros componentes importantes del Sistema Previsional Chileno, ya que existe todavía un número grande de chilenos, cerca de 156.804 (INP, 2004), que se encuentran cotizando en el INP y las Fuerzas Armadas chilenas para las que se ha mantenido el régimen antiguo.

Quienes cuestionamos los aspectos de fondo y forma de la reforma de José Piñera impuesta al país bajo el régimen dictatorial, teníamos la esperanza que la vuelta a la democracia nos permitiría modificar las bases de principio y la superestructura construida a espaldas de un debate ciudadano y sin considerar la voluntad popular. Por diversas razones sólo se han producido cambios menores, manteniendo la esencia del sistema. En los dos primeros años del Gobierno del Presidente Aylwin no se avanzó en el tema para no introducir tensiones extras en una fase tan especial del tránsito de una dictadura a la democracia, en donde cualquier ruido adicional en el sistema previsional, podía repercutir en la economía. Al consolidarse la democracia, los intentos por modificar el sistema se toparon con la fuerza que los grupos que controlaban el sistema tenían en los partidos de la derecha, en la economía y en los medios de comunicación. Pero se agregó un hecho nuevo. Importantes personalidades de la Concertación empezaron a defender el modelo de las AFP y, como tenían mucha influencia en los 3 Gobiernos concertacionistas, no se pudo cambiar nada de fondo. Solo ahora, podemos empezar a debatir en serio sobre una materia tan relevante.

Compartimos la visión de la Presidenta Bachelet que expresó en la ceremonia de constitución del Consejo Asesor de la Reforma Previsional: “La reforma previsional será lo suficientemente importante para el presente y futuro de los trabajadores chilenos, como para que sea una reforma ciudadana, capaz de incorporar los aportes de diversos sectores” (Bachelet, 2006). El Consejo designado, más allá de observaciones puntuales, reúne esos requisitos y como tiene un carácter eminentemente asesor, sus proposiciones unánimes o

* Profesor Asistente del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile

de mayoría y minoría, serán sometidas a la consideración de las autoridades del Gobierno, a las que les corresponde proponer las reformas, fijar sus prioridades, facilitar el dialogo nacional y, posteriormente, implantar los cambios administrativos y legales para su materialización. El Congreso Nacional, como corresponde en democracia, será la instancia de debate final para resolver sobre una materia tan importante, sin olvidar que, por tratarse de materias de seguridad social, la iniciativa exclusiva le corresponde al ejecutivo, según el claro tenor del artículo 62 de la Constitución Política del Estado.

Los antecedentes que se pueden entregar para este debate son múltiples, pero quiero sólo aportar algunas ideas y reiterar algunas propuestas concretas. Para despejar fantasmas, quiero señalar que no soy partidario de volver al antiguo sistema, porque éste presentaba falencias importantes y era evidente que precisaba ser modificado, como lo expresaron gobiernos tan disímiles como los de Carlos Ibáñez, Jorge Alessandri, Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende, pero que no tenía porque ser reemplazado por el actualmente vigente. Hay cambios que necesitan hacerse en atención a factores demográficos de la población, de nuevas modalidades de contratación y de mayor responsabilidad de las personas en los resultados finales de las pensiones, aunque todo ello se puede hacer cumpliendo principios que la OIT ha acordado sobre esta materia y que deberían ser la columna vertebral de cualquier nuevo enfoque.

También llama la atención que los defensores del sistema de AFP se especializan en atacar el antiguo sistema y sin embargo, aquellos que tuvieron el poder total por 17 años, apoyados en las Fuerzas Armadas, hayan dejado a estas instituciones en un sistema tan nefasto. Otro dato valioso es aportado por la ANEF, entidad que agrupa a los trabajador el sector público y que denuncia que el hecho de trasladarlos al nuevo sistema y mantenerles imposiciones por montos inferiores a sus remuneraciones le ha generado un daño previsional a cerca de 150.000 funcionarios. Si el antiguo sistema era tan malo, ¿Por qué siguen allí las FF.AA?, ¿Por qué 150.000 trabajadores afiliados a las AFP quieren volver al antiguo sistema para obtener mejores jubilaciones?

Otra critica infundada es la de sostener que los críticos nos ubicamos sólo entre las personas que tenemos una visión política diferente a la derecha. El propio José Piñera reconoció que pidió a Pinochet no enviar el proyecto al Consejo de Estado, órgano asesor de Pinochet, porque don Jorge Alessandri, ex Presidente de Chile y doña Mercedes Ezquerra no habrían permitido su aprobación. La experiencia recogida entre los trabajadores bancarios afiliados a la Confederación Bancaria en los años 80 muestra que hasta los dirigentes pinochetistas eran críticos al sistema. Lo mismo ocurre hoy con cualquier persona que se preocupa de saber que pasa con este sistema y su futuro.

El reconocimiento de hechos que acreditan que el sistema es muy caro, que la cobertura es bajísima y que las pensiones son muy bajas para más del 60% de los afiliados, no depende de la posición política de las personas.

Es esencial que los chilenos entendamos que debatir sobre el sistema de AFP es pensar en nuestro futuro como pensionados, pero también en nuestro presente como ciudadanos. En efecto, los recursos depositados en las AFP, más los fondos que manejan las compañías de seguros vinculadas son iguales o superiores al PGB de Chile de todo un año. Cerca de 120.000 millones de dólares son manejados por los controladores de las AFP y las Compañías de Seguro vinculadas. En síntesis, ese dinero que nos pertenece a todos los que imponemos, les sirve a unos pocos para controlar empresas, influir indebidamente en los medios de comunicación y en los destinos del país. Nosotros los dueños, no somos consultados para nada.

Los efectos negativos de la influencia de las AFP en los medios de comunicación se pueden comprobar de diversas maneras. Una de ellas es analizando la Primera Encuesta de Protección Social de Julio del 2004, encargada por el Gobierno al Departamento de Economía de la Universidad de Chile. En la página 42 se señala que el 93% de los encuestados no sabe cuanto le cobran por administrar sus fondos y más de un 3% **cree que no cobran. El 55,6% de los encuestados no sabe siquiera cuanto tiene acumulado en su cuenta individual y el 78,4 % no sabe como se calculan las pensiones en el sistema de AFP.**

Los Gobiernos de la Concertación han buscado paliativos y se ha mejorado la información para los usuarios. Por ejemplo en la página Web de la Superintendencia de AFP se puede constatar, por ejemplo, que el costo previsional que allí se señala, muestra que la AFP más barata cobra cerca del 24,80 % mensual de la Cotización para Pensiones y la más cara, alrededor del 30%. También se puede comprobar que el costo es mayor para los que ganan menos.

APORTE TRIPARTITO.

Las bajas remuneraciones que perciben la mayoría de los trabajadores y la importancia de tener una adecuada cobertura para siniestros o la vejez hace necesario que haya aporte tripartito para estos efectos y por ello, se hace indispensable el aporte patronal. Si los empleadores aportaran solo un 2% de las remuneraciones, esto significaría un incremento mínimo de 20% en las pensiones. Se argumenta que esto elevaría el costo de contratación, lo que no es efectivo, ya que el empleador seguiría ofreciendo, al igual que ahora, la remuneración que le parezca apropiada para contratar o retener a un trabajador y, además ese 2% adicional también sería considerado gasto para producir, de manera que tendría el tratamiento tributario pertinente.

PARTICIPACION EN LOS DIRECTORIOS DE LAS AFP

Por supuesto que los empleadores y los trabajadores deberían tener derecho a designar directores en las AFP ya que la primera idea básica es que el sistema de AFP otorgue participación a quienes aportan los recursos en los directorios para restablecer la equidad y hacer respetar el derecho de propiedad.

La presencia de estos directores impediría hechos como el dado a conocer por el destacado economista chileno radicado en USA, Eduardo Engels, que señala que las AFP han obtenido una sobreganancia de 70 millones de dólares anuales, sólo en los últimos 5 años.

UNA AFP ESTATAL

Una AFP del Estado podría ser un primer paso para ayudar a reformar el actual sistema. Primero, ayudaría a evitar que se siguieran produciendo ganancias excesivas, ya que no se pagarían las remuneraciones altísimas que hoy se pagan y no se producirían los cruces de intereses que hacen subir los costos. Esta idea no pretende ser original, ya que se ha conversado en el seno de diversas organizaciones sindicales, con distinguidos abogados especialistas y en el ámbito de los debates partidarios. Las objeciones ideológicas que surjan serán un aporte ya que, entre los antiguos y nuevos liberales, hay gente muy capaz y honesta que tendrá disposición abierta para buscar fórmulas que eviten los riesgos de un estatismo que no he compartido nunca. Hace unos meses el diario Siete, fue el único que publicó un artículo sobre un nuevo libro de Fukuyama, Construyendo el Estado, en que este autor liberal señala que la ausencia de Estado es una de las causas de la pobreza en los países no desarrollados. Me incluyo entre los que sostienen que el Estado no debe invadir todos los campos, entonces ¿Porque no dejamos que los chilenos ejerzan su libertad y opten libremente por la AFP pública o por las privadas? Todas deberían cumplir las reglas básicas, una de ellas, que los trabajadores verdaderamente tomen decisiones libres. Así como existe un Banco del Estado y Bancos privados, así como existe un FONASA e ISAPRES, ¿Por qué no podemos los trabajadores chilenos tener derecho a optar a que AFP ingresamos?

DIFUNDIR Y ESTUDIAR TODOS LOS APORTES TECNICOS

Los aspectos técnicos son muy importantes, por ello hay que incorporar el máximo de aportes. Hasta ahora, se publica y difunde solo aquella parte que beneficia al sistema y se baja el perfil o se ocultan los enfoques críticos. La OIT, la CEPAL y el Banco Mundial han aportado bastante en esta materia. En cambio, las Universidades, los Partidos, los Gobiernos, las AFP y los medios de comunicación, han hecho bastante poco.

El Banco Mundial en un documento denominado “Envejecimiento sin Crisis” menciona tres pilares que permiten combinar sistemas de gestión pública o privada. Estos tres pilares son: 1.-Un pilar de prestación definida, con gestión pública; 2.-Un pilar de aporte definido, con gestión privada y 3.- Un pilar privado voluntario. No es dato menor señalar que en un documento, que citaremos varias veces, participó el Premio Nóbel de Economía Joseph Stiglitz (Stiglitz y Orszag, 1999). En él se señala expresamente el interés por analizar el sistema de cuentas individuales chileno, para constatar si es tan ventajoso como mencionan sus promotores. Por ejemplo, los representantes de las AFP destacan las altas rentabilidades obtenidas por los Fondos, sin detenerse demasiado en el tema del costo para los afiliados. En ese texto se sostiene que la comparación de las tasas de rentabilidad bruta sin los costos administrativos no es adecuada, **ya que los costos administrativos más elevados reducen la tasa neta de rentabilidad**, lo que es particularmente visible en las cuentas de los sectores de menores ingresos. No hay que ser un experto para comprobarlo en Chile, con una simple mirada a los datos que proporciona la Superintendencia de AFP.

Los expertos citados agregan una conclusión muy interesante al respecto: **Tales costos administrativos implican que en base ajustada al riesgo, una vez que se incorporan los costos del viejo sistema, la tasa de rentabilidad en un sistema privado descentralizado tiende a ser menor que en el sistema público”** (Stiglitz y Orszag, 1999).

Otro aspecto que se destaca en el artículo citado, dice relación con el debate abierto en Chile sobre la participación de los Bancos y otros actores en el sistema de AFP: De acuerdo a los estudios realizados una mayor competencia **no garantiza costos bajos**, solo impide rentas excesivas, lo que no es despreciable para nosotros, que observamos con indignación nuestras cartolas con pérdidas el año pasado, mientras las sociedades de AFP alcanzaban rentabilidades espectaculares. **Los autores mencionados concluyen que los bajos costos administrativos podrían ser posibles en un conjunto idealizado de cuentas- uno que comprenda un enfoque centralizado – pero no en uno de enfoque descentralizado.** Para sostener esto, se citan antecedentes proporcionados por el Consejo Asesor de Seguridad Social de Estados Unidos que **concluyen que los costos administrativos en un esquema de gestión centralizada, en un lapso de 40 años, reducirían la cuenta individual en un dos por ciento, en cambio en un sistema descentralizado de cuentas individuales, con varias entidades financieras con opciones amplias de inversión, los costos administrativos reducirían las cuentas individuales en el mismo plazo de 40 años en un 20%** (Stiglitz y Orszag, 1999).

En opinión de estos especialistas, en un sistema como el de **las AFP en Chile, los costos administrativos han probado ser sorprendentemente altos.**

El debate recién comienza, pero aunque tarde, se ha comenzado a caminar. Confucio enseñaba que un camino de mil millas comenzaba con un solo paso. Ya hemos dado el primero para generar un sistema previsional tripartito, administrado por representantes de los afiliados, de los empleadores que aportan y del Estado, órgano del cuerpo político especializado en el Bien Común.

BIBLIOGRAFÍA

- Stiglitz J. y Orszag P. (1999), “*Un Nuevo Análisis de la Reforma de las Pensiones: Diez Mitos Sobre los Sistemas de Seguridad Social*”, presentado en la Conferencia "Nuevas Ideas sobre la Seguridad en la Vejez" Banco Mundial, Washington.
- Instituto De Normalización Previsional (2004),” *Memoria anual INP*”, Santiago.
- Bachelet M. (2006), Discurso por motivo de la constitución del consejo Asesor de la reforma Previsional. Fragmento del discurso en línea, <http://www.consejoreformaprevisional.cl/view/presentacion.asp>