

Revista Electrónica

AGENDA PÚBLICA

Edición Año V / N° 9

Agosto 2006

AUTORES

Hugo Fazio

Karina Doña

Ricardo Hormazabal

Bernardo Navarrete

EDITOR

Aldo Meneses C.

EL DOBLE PROBLEMA DE LA LEGITIMIDAD DE LAS ASOCIACIONES DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES (AFPs)

Bernardo Navarrete Yáñez*

INTRODUCCIÓN

Sobre la reforma al Sistema Previsional chileno de 1981 existe abundante literatura disponible, lo que contrasta con los estudios sobre lo que opinan los chilenos sobre él. Si bien el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) es una de las instituciones que más datos aporta, en particular, sobresale la Encuesta de Protección Social 2002 y 2004 liderada por David Bravo del Centro de Microdatos de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, la verdad es que una de las principales limitaciones que presenta este tipo de estudios, es la carencia de una serie histórica de encuestas, que permitan evaluar con cierta precisión la evolución del marco actitudinal de la opinión pública, respecto a los temas de previsión social.

En este sentido avanzar en un análisis sobre la legitimidad de la institucionalidad previsional es un problema no menor: primero definir qué entendemos por legitimidad y en segundo lugar, sustentar empíricamente una afirmación de grado. Sobre lo primero, sabemos que es un lugar común hablar del déficit de legitimidad de las instituciones, realidad que se explica por las limitaciones de encontrar una teoría explícita de la legitimidad y la polisemia conceptual que se expresa de formas diferentes e incongruentes. Sobre lo segundo, es difícil saber porqué algunas instituciones tienen más o menos grados de legitimidad y las razones por las que le otorgan más o menos grados de ella. Los ciudadanos rara vez reflexionan de forma explícita sobre sus instituciones; sencillamente las aceptan, la mayoría de las veces sin pensar.

A lo anterior contribuye la asimetría que existe entre la capacidad comunicacional de las AFP's, expresada en la inversión destinada a publicidad, y la que poseen los ciudadanos, sus organizaciones y especialmente los críticos al actual sistema previsional.

1. LA LEGITIMIDAD DE ORIGEN

Cuando se habla de la implementación del modelo previsional y más en particular del de las Asociaciones de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), debemos reconocer que este modelo y el desmantelamiento

* Profesor en el Departamento de Ciencia Política, del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

de parte del sistema precedente, se llevó a cabo bajo un régimen autoritario, con fuertes elementos de coerción, lo que significó que las transformaciones implementadas se estructuraron sobre un mínimo grado de consenso socialmente construido, asociándose el sistema con el régimen autoritario y los grupos de poder económico. La legitimidad del modelo, en consecuencia, está constantemente expuesta a la crítica, a la vez que es objeto de controversia más que de acuerdo, incluso por aquellos que asumen que efectivamente es un avance respecto a lo que existía con anterioridad a 1981.

Los problemas de legitimidad de origen son irresolubles, ya que es imposible hoy generar una nueva institucionalidad previsional, a pesar de que “prever el futuro” y dar respuesta a la inseguridad sobre el “qué nos espera” no se puede evadir con sólo aceptar que debemos incorporar la variable “incertidumbre” como algo habitual de nuestras vidas. Pero, dentro de los problemas propios de una democracia consolidada están el malestar y la desconfianza. Si bien compartimos con Carlos Huneeus la precaución de tener cuidado con el sesgo eurocentrista que se expresa en algunas encuestas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Chile), y en sociólogos que resaltan la importancia del miedo y la inseguridad en la sociedad post moderna (Huneeus, 1998), esta conceptualización es útil para avanzar en nuestra comprensión sobre los cambios que se observan en los ciudadanos chilenos.

El malestar es un fenómeno que se expresa en la falta de alternativas, reflejado a su vez en la erosión de los mapas cognitivos, generando y acentuando la distancia entre lo político, la experiencia cotidiana del ciudadano de a pie y la política institucionalizada. No implica una protesta activa; representa más bien, la reacción frente a una realidad que aparece ininteligible y sustraída a la voluntad de los ciudadanos. Hay una disonancia entre esa percepción de la realidad social y lo que se espera de la política, pero las cosas simplemente acontecen y en ausencia de claves interpretativas que permiten verbalizar la incongruencia, sólo queda un malestar vago y mudo (Lechner, 1993: 74) y una angustia por el presente y el futuro (Tironi, 1998).

En cuanto a la desconfianza, interesa abordar la confianza interpersonal y la confianza en las instituciones. Respecto a lo primero, cuando un ciudadano confía hace un juicio acerca de la otra persona respecto de su sinceridad, competencia y responsabilidad; cuando confía se involucra y al hacerlo toma riesgos. En la desconfianza no se arriesga, sólo busca la seguridad en la vida, cerrándose a nuevas posibilidades, se va a su refugio personal. Una mirada al pasado nos lleva a recordar que los niveles de confianza interpersonal están estrechamente relacionados con los años que las instituciones democráticas han funcionado (Inglehart, 1998).

La imposibilidad de generar una nueva institucionalidad previsional, se evidencia en dos hechos observables en las propuestas del cuadro N° 1. En primer lugar, se plantea mejorar el sistema más que cambiar el sistema, o

dicho de otro modo, se proponen cambios en el sistema y no de sistema y, en segundo lugar, se requiere la entrega de incentivos por parte de las AFP's, esto es que en un esquema con individuos racionales, la tendencia consistirá en minimizar costos y maximizar sus beneficios, por lo tanto, los actores, en este caso los cotizantes, a partir de su interés propio planificarán calculadamente sus estrategias bajo ciertas expectativas de resultados.

Cuadro N° 1: Síntesis de propuestas

Propuesta	Autor y/o Centro auspiciador
1-. Ampliar el sistema estatal para proteger las jubilaciones de los individuos con menores ingresos	Hugo Fazio y Manuel Riesco, CENDA
2-. Incrementar la cobertura, eliminar rigideces del mercado laboral e incrementar el ahorro voluntario	Alberto Arenas de Mesa, Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, Salvador Valdés, Fundación Chile XXI
3-. Establecer incentivos para ingresar a una AFP (beneficios inmediatos)	Alberto Arenas de Mesa, Salvador Valdés, Rodrigo Acuña y Augusto Iglesias
4-. Las mujeres deben tener incentivos para entrar a una AFP, de lo contrario, preferirán el sistema estatal privilegiando el consumo actual	Andras Uthoff, Alejandra Cox, Fundación Chile XXI, Hugo Arias, Regina Clark, Diego López
5-. Bajar las comisiones a cambio de permanecer en una AFP	Andras Uthoff, J. Mastrángelo, Salvador Valdés
6-. Mayor libertad de las personas para manejar sus fondos	Patricio Arrau y Salvador Valdés
7-. Cobro de comisiones diferenciadas según permanencia	Instituto Libertad y Desarrollo en Temas Públicos
8-. Obligación para cotizar a trabajadores independientes subcontratados	Jaime Ruiz Tagle, Superintendencia de AFP, J. Mastrángelo
9-. Profundizar en los incentivos de acuerdo a los multifondos	Superintendencia de AFP, Fundación Chile XXI
10-. Bajar los costos de administración de las AFP	Jaime Ruiz Tagle, Doris Elter, Dagmar Raczinsky, Franyo Zapatta
11-. Reformar el sistema considerando su deficiencia en el trato hacia las mujeres	Hugo Arias, Regina Clark, Diego López.
12-. Crear una AFP pública, a fin de bajar los costos de administración de esta AFP, favorecer a los más pobres, evitar la excesiva concentración del mercado y generar más confianza en las personas	Fundación Chile XXI, J. Mastrángelo, Jaime Ruiz Tagle

Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía anexa

Lo hechos, los porfiados hechos, demuestran que los cotizantes no conocen el sistema. En efecto, la encuesta de Protección Social 2004 muestra el déficit de información, lo que es coincidente con lo observado en la encuesta aplicada el 2002-2003 que “reveló que dos tercios de quienes imponen en las AFP no saben cuánto se les descuenta de su sueldo mensual para fines previsionales; que más del 90% de las personas no conoce ni las rentabilidades de las AFP ni las comisiones que se les cobran; que desconocen en qué se invierten sus fondos de pensiones y que cerca del 50% de los afiliados al sistema jubila en forma anticipada”.

La desinformación que existe sobre el sistema genera entonces, que “el asegurado no tiene un conocimiento adecuado que le permita tomar decisiones adecuadas y, por lo tanto, que el sistema no resulta tan competitivo como se pregona” (Mesa-Lago, 1994: 47)

Si bien, como sostengo, la legitimidad de origen es irresoluble, importa reconocer que las AFPs son una parte importante del modelo económico implementado bajo el régimen autoritario y reconocido fácticamente por la actual coalición gobernante, por ello la desconfianza sobre ellas es también una desconfianza en el modelo económico existente. Más específicamente, hay una ecuación que tiende a permanecer a pesar del traspaso de propiedad a entes extranjeros: los valores y las actitudes de la alta élite económica y sus vínculos políticos (Barrera, 1997).

2. LA LEGITIMIDAD POR RENDIMIENTO

Cuando en 1981 se inició la aplicación de un nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización individual y administrado por empresas privadas, donde el Estado actuaría “como regulador, fiscalizador y responsable por las pensiones mínimas y la rentabilidad de los fondos” (Bustos, 1995: 320), se inició una discusión en dos ejes distintos pero complementarios. Por una parte sobre la confianza en la institución y por otra sobre el futuro del sistema.

Sobre la confianza, ya a mediados del '90 se sabía que este sistema estaba en problemas. En efecto, en enero de 1996 y por encargo de la Superintendencia de AFP, el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) realizó una encuesta nacional¹ de opinión pública. En ella se realizaron varias preguntas, entre las cuales se destaca la siguiente: “mirando al futuro: ¿cuánta confianza tiene usted en que el nuevo sistema previsional de las AFP entregará beneficios reales a los afiliados?”, un 25% de los entrevistados expresaba mucha y bastante confianza y un 62% respondió poca confianza o nada de confianza.

¹ La encuesta incluyó 1.240 entrevistas desde Arica a Puerto Montt.

Cuadro N° 2: El grado de confianza en las AFP de los chilenos (en %)

Mucha Confianza	Bastante Confianza	Poca Confianza	Nada de Confianza	No sabe No Responde
3	22	50	12	12

Fuente: Resumen de prensa: Encuesta Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea CERC sobre las Asociaciones de Administradoras de Fondos de Pensiones AFP, encargada por la Superintendencia de AFP y realizada en Enero de 1996.

Según el Superintendente de la época Julio Bustamante, las razones que explicaban los resultados de la encuesta eran el poco conocimiento e información sobre los beneficios del sistema y a la pérdida, en el año 1995, de un 4,33% en la rentabilidad de la cuota de capitalización individual.

Diez años después el problema de la confianza permanece, pero ello se debe entender en un contexto de desconfianza generalizada en la sociedad, no como un atributo exclusivo de las AFPs.

El problema específico es que éstas son percibidas con un bajo desempeño, el que se incrementa según aumentan los tramos de edad. El rendimiento de las instituciones que administran los fondos para trabajadores activos y jubilados está en cuestión y si la condición para aumentar la confianza es mantener rendimientos crecientes, entonces de nuevo estamos frente a un dilema de “imposibilidad”, ya que no es posible en el corto plazo educar a la población para que “el afiliado sea el propio fiscalizador de sus recursos”; creer esto es desconocer la inexistencia de una “infraestructura cívica saludable” a nivel de organizaciones y de una “ciudadanía de alta intensidad”.

En los rendimientos bajo lógicas de mercado, el Estado tiene un rol limitado, pero el gobierno pudo haber avanzado en crear una AFP del Estado para permitir mayor competitividad, especialmente en los cobros por mantención administrativa de las cuentas personales.

Finalmente, cabe esperar que la “tesis de la futilidad”, falacia expuesta por Albert Hirschman, no nos impida establecer un diálogo y una deliberación que tenga como norte a los cotizantes, “al ciudadano de a pie”. Sin embargo, los porfiados hechos nos pueden llevar a la “tesis de la Trivialidad”, es decir, que la intervención no provocará cambio alguno.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Rodrigo e Iglesias, Augusto (2001), *“La reforma a las pensiones”*, en Larraín, Felipe y Vergara, Rodrigo, *“La transformación económica de Chile”*, CEP, Santiago de Chile.

Arenas de Mesa, Alberto (2002), *“Cobertura previsional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado”*, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, 105, Unidad de Estudios Especiales, Santiago de Chile.

Arenas Alberto y Benavides Salazar, Paula (2003), *“Protección social en Chile. Financiamiento, cobertura y desempeño. 1990-2000”*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile

Arias Hugo (2004), *“Las grandes deudas del sistema previsional chileno”*, en *“Sistemas de protección y seguridad en un mundo cambiante”*, , Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Santiago de Chile.

Arrau, Patricio (2001), *“El mercado de capitales chileno: un necesario big-bang para el crecimiento”*, en Beyer, Harald y Vergara, Rodrigo (eds.) *Qué hacer ahora: propuestas para el desarrollo*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

Barrera, Manuel (1997), *“Grietas en el modelo”*, en diario El Mercurio 5 de diciembre, Santiago de Chile

Bustos, Raúl (1995), *“Reforma a los sistemas de pensiones: peligros de los programas opcionales en América Latina”*, en Revista Estudios Públicos N° 58, Santiago de Chile.

Cenda (2004), *“Chile: bases para una reforma del sistema de pensiones”*, documento preparado para el INP, Santiago, 7 de enero p. 6, Santiago de Chile.

Clark, Regina (2005), *“Una mirada de género en la seguridad social chilena”*, en *“Mitos y Realidades del Mercado laboral Chileno”*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Santiago de Chile.

Cox Edwards, Alejandra (2000), *“El futuro de las pensiones en Chile: diferencias según sexo”*, Estudios Públicos, N° 79, Santiago de Chile

Elter, Doris (1999), *“Sistema de AFP chileno. Injusticias de un modelo”*, , LOM ediciones, Santiago de Chile.

Encuesta de Protección Social 2002-2003 y 2004. Centro de Microdatos. Facultad de Economía Universidad de Chile.
<http://www.microdatos.cl/noticias.php>

Fundación Chile XXI (2003), *“Análisis del sistema previsional chileno y propuestas de perfeccionamiento”*, Santiago de Chile

Huneus, Carlos (1998), *“Malestar y desencanto en Chile. Legados del autoritarismo y costos de la transición”*, Programa de Estudios Prospectivos PEP, Papeles de Trabajo N° 63 Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile

Inglehart, Ronald (1998), *“Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades”*, Centro de Investigaciones Sociológicas CIS Monografía N° 161, Madrid.

Instituto Libertad y Desarrollo (1996), *“AFP: el dilema de los costos de comercialización”*, Temas Públicos, N° 300, 15 de agosto, Santiago de Chile

Instituto Libertad y Desarrollo (2003), *“¿Daño previsional o subcotización del Estado?”*, Temas Públicos N° 616, 7 de marzo, Santiago de Chile.

Instituto Libertad y Desarrollo (2004), *“Sistema de pensiones: percepciones y realidades”*, Temas Públicos N° 672, 30 de abril, Santiago de Chile.

Lechner, Norbert (1993), *“Las sombras del mañana”*, Colección Estudios CIEPLAN. N° 37, Santiago de Chile.

López, Diego (2004), *“Las deudas del sistema previsional y la discriminación de género en los fondos de pensiones”*, en *Sistemas de protección y seguridad en un mundo cambiante*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Santiago de Chile.

Larraín, Felipe y Vergara, Rodrigo (2001), *“Chile en pos del desarrollo: veinticinco años de transformaciones económicas”*, Larraín, Felipe y Vergara, Rodrigo en, *“La transformación económica de Chile”*, CEP Santiago de Chile.

Larraín, Felipe y Vergara, Rodrigo (1992) *“Institucionalidad laboral y desempeño económico”*, Estudios Públicos N° 41, Santiago de Chile.

Larraín, Felipe y Vergara, Rodrigo (2001), *“Chile en pos del desarrollo: veinticinco años de transformaciones económicas”*, en Larraín, Felipe y Vergara, Rodrigo, *“La transformación económica de Chile”*, CEP, Santiago de Chile

Mastrángelo J (1999), *“Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile”*, CEPAL, Santiago de Chile.

Mesa-Lago, Carmelo (1994), *“La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina”*, Serie Reformas de Política Pública N° 28, CEPAL.

Raczynski, Dagmar (1999), *“Políticas sociales en los años noventa en Chile: balance y desafíos”*, en Drake, Paul y Jaksic, Iván (compiladores), *“El Modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa”*, LOM ediciones, Santiago de Chile.

Riesco, Manuel y Fazio, Hugo (1997), *“Las asociaciones de fondos de pensiones, chilenas”*, *New Left Review*, No. 223, May/June, Santiago de Chile.

Riesco, Manuel (2004), *“Alta Rentabilidad de Isapres es por alza de precios”*, *Revista Vida Médica*, Vol. 56, N° 2, Santiago de Chile.

Ruiz Tagle Jaime (1981), *“Modelo Económico y Plan Laboral”*, Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile.

Ruiz, Tagle Jaime (2004), *“Análisis del Sistema Previsional Chileno y su Perfeccionamiento”*, *Revista Foro* N° Marzo 2004, Fundación Chile XXI Santiago de Chile.

Tiróni, Eugenio (1998), Artículo *Revista Que Pasa*. 11 de abril, Santiago de Chile.

Uthoff Andras (2001) *“La reformas del sistema de pensiones y su impacto en el mercado de capitales”*, en Ffrench Davis, Ricardo y Stallings, Bárbara, *“Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973”*, Ed. Dolmen, Santiago de Chile.

Uthoff, Andras (2001), *“La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes”*, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, 112, Unidad de Estudios Especiales, Santiago de Chile.

Valdés, Salvador (1997), *“Libertad de precios para las AFP: aún insuficiente”*, *Estudios Públicos* N° 68, Santiago de Chile

Valdés Salvador (2002), *“Políticas y mercados de pensiones”*. Un texto universitario para América Latina, Ed. Universidad Católica, Santiago, de Chile.

Zapatta, Franyo (1997), *“Mitos y realidades del sistema privado de fondos de pensiones en Chile (AFP)”*, Ed. LOM, Santiago de Chile.