

¿Qué Aporta una AFP Estatal al Esfuerzo de Ahorro para Pensiones de los Trabajadores?

- ❖ **El Estado tiene un rol muy importante en la administración de las pensiones del Primer Pilar Solidario, que beneficiarán a quienes no pudieron ahorrar para la vejez.**
- ❖ **La regulación y la fiscalización del pilar contributivo obligatorio y el pilar voluntario son otras funciones muy determinantes que realiza el Estado en la previsión.**
- ❖ **El Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, “Comisión Marcel”, estableció en su informe final que una AFP estatal desencadenaría riesgos de conflictos de interés y manipulación con fines cuasifiscales y políticos, de lo que hay ejemplos muy negativos en otros países.**

Introducción

Con el despacho del Proyecto de Ley de Reforma al Sistema de Pensiones al Congreso Nacional se da un nuevo impulso a un debate sobre diversos temas que han estado presentes desde algún tiempo en la opinión pública. Uno de ellos es la creación de una AFP del Estado.

Quienes propician esta idea arguyen que una administradora de fondos de pensiones estatal impulsaría la competencia, operaría como un regulador de precios, bajando el valor de las comisiones, y entregaría un mejor servicio a los afiliados, dada la amplia cobertura geográfica de las instituciones estatales.

La decepcionante experiencia del Estado en materia previsional hasta 1980 y el diagnóstico entregado por la “Comisión Marcel” respecto a los conflictos de interés que podrían suscitarse con la existencia de una AFP estatal, ponen una nota de duda sobre los tres argumentos planteados anteriormente.

La perspectiva histórica no es tema menor ni trivial. El Sistema de Reparto, gestionado a través de Cajas, además de entregar las peores pensiones a los

trabajadores más pobres, que eran, paradójicamente, los que más dinero aportaban en imposiciones, era más caro que el actual, y administraba e invertía los ahorros con débil prolijidad económica y poca transparencia.

Las afirmaciones anteriores son fácilmente demostrables, al constatar que los trabajadores adscritos al Servicio de Seguro Social (SSS) debían cotizar hasta los 65 años (hombres), a diferencia de trabajadores de otras cajas que sólo debían acreditar años de servicio (35 años, EMPART; 30 años, CANAEMPU; 24 años, los bancarios; 15 años, los parlamentarios).

El aporte promedio actual de las AFP (12,4% de la renta) se compara positivamente con el actual aporte de las cajas (20,7%, EMPART; 18,8%, SSS; y 18,6%, CANAEMPU).

Las Cajas tenían enormes inversiones inmobiliarias: edificios, estadios, salas de cine, conjuntos habitacionales, piscinas, lugares de esparcimiento, entre otros, todo financiado con los dineros de los imponentes, sin generar rentabilidad a sus aportes. Los valores de los arriendos de aquellas propiedades tenían un costo inferior al de mercado e, incluso, sin períodos de

reajustes para algunos beneficiados conectados con los altos jerarcas de la Cajas.

Como la memoria es frágil, vale recordar que, en el escenario descrito, existieron casos dramáticos de pérdidas, como el gigantesco refugio que el SSS dejó a medio construir en las Termas del Flaco, en la precordillera de San Fernando. La práctica de los gobiernos de ocupar “transitoriamente” los recursos disponibles para cubrir gastos generales de la administración del país es otro de los ejemplos que se encuentran en bibliografía general y que demuestra la falta de eficiencia en la inversión de las Cajas y que produjo importantes “forados financieros”. Como los préstamos se realizaron en períodos con alta inflación, fueron un excelente negocio para los gobiernos de turno, pero muy ruinosos para las Cajas.

El producto de las inversiones llegó a representar como gran cosa, en 1977, después de arduos esfuerzos de racionalización y saneamiento poco más del 2% de los ingresos del sistema.

Por otro lado, los registros del SSS tenían un retraso y desactualización de cinco años. EMPART dejó de tener las cuentas individuales actualizadas a partir de 1967¹, lo que generaba enormes dificultades para poder jubilar.

¿Fomenta la Competencia?

Crear una AFP del Estado provocaría enormes desincentivos a la incorporación de nuevas administradoras a esta industria y conduciría a una concentración de la oferta, ya que una institución estatal dispone de herramientas que ningún particular tiene, lo que deteriora el funcionamiento del mercado.

La intromisión del Estado en actividades económicas genera competencia desleal, porque se utilizan recursos fiscales que no tienen igual costo financiero a los que tiene acceso el sector privado.

La mayoría de las veces que el sector público emprende alguna actividad económica, lo hace sobre la base de un objetivo socialmente deseable y, en ese marco, no cuentan mucho los costos ni el rédito económico. También se utiliza generalmente infraestructura estatal, como oficinas, personal y tecnología, generando un claro subsidio, en detrimento de competidores privados.

¹ El cascabel al gato. La batalla por la reforma previsional. José Piñera (Mavo 1991)

Además, la existencia de una AFP del Estado genera un problema de igualdad ante la ley. Un fiscalizador del Estado debe supervisar y, eventualmente, sancionar a otro funcionario público, con todos los conflictos políticos y de lealtad que se pueden generar en esta situación.

¿Baja las comisiones?

Las AFP cobran a sus cotizantes dos tipos de comisiones. Una fija, que se extrae del fondo sólo a los cotizantes y que cobran cuatro de seis administradoras y que, en promedio, es de \$ 226 al mes. La otra es un porcentaje de la renta bruta del trabajador y que alcanza a un promedio de 2,4% del salario. Dicho porcentaje incluye un 1% de la renta que corresponde al seguro de invalidez y sobrevivencia, que se traspasa a las compañías de seguro. El 1,4% de la renta mensual más la comisión fija equivale, en promedio, a una comisión de 0,6% anual de fondo administrado a lo largo de toda la vida laboral de un cotizante.

Suponiendo que una AFP del Estado atenderá preferentemente a los sectores de más bajos ingresos, y teniendo presente que en las AFP con diversidad de aportantes las cotizaciones de los de rentas altas subsidian a los de rentas bajas, es dudoso que pueda cobrar una comisión inferior a 0,6% sobre el fondo anual, salvo que reciba un apoyo financiero del Fisco, incompatible con los principios de competencia justa.

Una consideración que debe tomar en cuenta cualquier análisis respecto al número de competidores en distintas industrias en Chile, es que tenemos un mercado pequeño, lo que condiciona el número de operadores que pueden subsistir ante los distintos niveles de exigencia en cada industria.

Ejemplo de lo anterior es la industria de supermercados en Chile, donde los dos principales actores (Líder y Jumbo) poseen una participación de mercado en las ventas en torno a un 70%, donde menores precios a público ha sido posible debido a las mayores eficiencias. Algo similar se da en el mercado de telefonía móvil, en la distribución de combustibles, bancario, etc.

El poder monopólico depende del nivel de diferenciación del producto y de las barreras a la entrada a la industria. En el caso de la industria de supermercados no se ha registrado daño a los consumidores y, por el contrario, se ha observado una baja en los precios y un aumento en la calidad de los servicios. En la industria de AFP existe

algo similar, con bajas posibilidades de diferenciar el producto y barreras a la entrada bajas, lo que permitiría en cualquier momento el ingreso de nuevos competidores tal cual se vivió en la década de los '90.

El nivel de concentración de las AFP se relaciona en forma importante con las economías de escala que existen en este mercado. Los costos promedios de las AFP más pequeñas son muy superiores a las AFP con mayor número de cotizantes. De lo anterior se puede deducir que en la industria de AFP la concentración en cotizantes favorece costos más bajos, dada la presencia de economías de escala (ver gráfico).

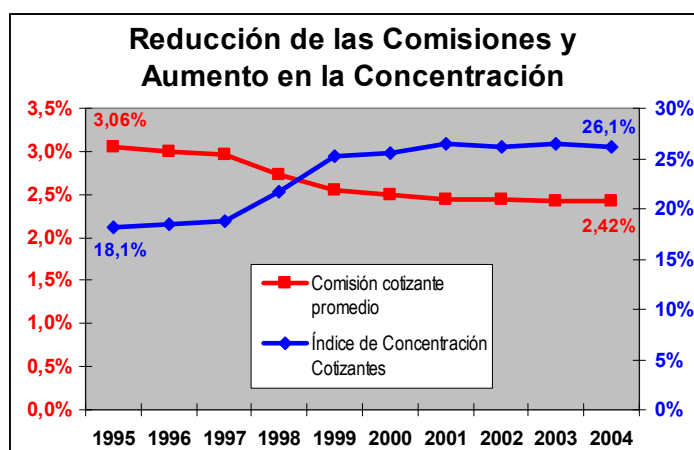
Subyace en la promoción de una AFP Estatal que ésta cumpliría mejor el rol social inherente a un sistema previsional, alejado del evidente fin de lucro de los privados. Al respecto, no se puede pasar por alto constatar, por ejemplo, las enormes utilidades obtenidas por el Banco del Estado durante 2006, las que llegaron a cerca de US\$ 180 millones antes de impuesto, cifra cercana a las utilidades que registran todas las AFP del sistema. De hecho, la rentabilidad antes de impuesto que observa el Banco del Estado en 2006 registra un retorno de 25,2% vs. 23,5% del promedio de toda la banca, cifras pertinentes de comparar ya que el Banco del Estado posee un régimen tributario especial (Fuente: www.feller-rate.cl Indicadores Relevantes Industria Bancaria Agosto 2006).

¿Mejor rentabilidad para sus afiliados?

Si bien no se puede suponer, a priori, que la gestión de inversiones de una AFP del Estado pueda ser mejor, igual o de peor calidad que el resto de los actores privados, sí deberá enfrentar problemas de difícil solución, que encierran un peligro para la integridad de los ahorros de los trabajadores.

En la actualidad los Fondos de Pensiones invierten más de US\$ 12 mil millones en títulos estatales. Existe el riesgo que los fondos de una AFP estatal no sean invertidos bajo estrictos parámetros técnicos, con un potencial riesgo de daño al patrimonio de los afiliados, dada la evidente exigencia de tipo social que le harán muchos grupos organizados y de características políticas. La experiencia argentina y boliviana es muy clara a ese respecto.

Por otro lado, de las estadísticas de la Superintendencia de Bancos se constata el bajísimo rendimiento que



ofrecen las cuentas del Banco del Estado, cuya renta real anual sólo alcanza 0,1% versus intereses de hasta 0,5% que ofrece la banca privada. No se debe olvidar que la rentabilidad es crucial para la obtención de buenas pensiones.

Además, una AFP del Estado a través de la inversión del fondo de pensiones en títulos accionarios de sociedades anónimas podrá nombrar directores en estas compañías, los que tendrán acceso directo a toda la información estratégica de dicha entidad. Podría darse el caso que decisiones que tome un directorio pueden estar en conflicto con políticas gubernamentales, especialmente en sectores regulados (sector eléctrico, telecomunicaciones, sanitario, etc.), lo que puede conducir a importantes conflictos de interés en la actuación de estos personeros en la empresa.

¿Mejorará la cobertura previsional?

Se ha esgrimido que una AFP del Estado sería positiva para aumentar la cobertura previsional por la amplia red de sucursales (Banco del Estado) y el alto número de cuentas de ahorro que posee. A ello se une la propuesta de crear Centros de Atención Previsional Integral (CAPRI) a cargo del Instituto Previsión Social (IPS), actual INP.

Estos argumentos se debilitan al comprobar que el mismo proyecto de ley de reforma a las pensiones que autoriza a filiales bancarias, establece la total separación del personal y de las dependencias de atención de público de una AFP con las de su matriz, tema fundamental para evitar "ventas atadas", las que dañan el producto previsional.

Además, la cobertura territorial es un tema que está

siendo resuelto por la vía tecnológica, que tiene el gran mérito de eliminar fronteras y acortar distancias.

Por otro lado, si la tecnología no es suficiente para resolver el tema de la proximidad con el afiliado, el problema se resuelve en forma económicamente eficiente por la vía de subcontratación de servicios con empresas o instituciones que tengan una red de oficinas importantes.

Otro tema complejo de resolver, es la existencia de una AFP del Estado y su vinculación con los CAPRI. El Estado, a través de estas dos redes conformaría una organización incontrarrestables para el sector privado, lo que es especialmente grave si se concretan las funciones que el proyecto de ley le asigna a estos centros estatales.

¿Resistirá presiones de grupos sociales y demandas políticas?

Las AFP son parte del segundo pilar, el contributivo obligatorio, y los beneficios de pensión que entregan están asociados al esfuerzo sistemático de ahorro de un afiliado durante la vida laboral.

Buena parte de los conflictos que enfrentan los gobiernos están vinculados a trabajadores del sector público. Una AFP estatal puede generar el escenario propicio para que los afiliados a esa AFP presionen por obtener beneficios distintos al resto, que pueden no tener relación con el esfuerzo de ahorro que haya realizado y que podrían contar con el apoyo de sectores políticos. Sin duda, ello instalaría nuevamente en la sociedad uno de los factores que llevó a la crisis financiera del antiguo sistema de reparto.

La Reforma a las Pensiones y el Estado

Una de las virtudes del trabajo de la "Comisión Marcel", fue estructurar el Sistema de Pensiones sobre la base de tres pilares: uno solidario, otro contributivo obligatorio y un tercero contributivo voluntario. Este diseño, con las adecuadas coordinaciones, fue ratificado por el gobierno en el proyecto de ley.

Lo que está implícito en este esquema es aliviar la pobreza en la vejez de los sectores más desvalidos, proveer una pensión de reemplazo de ingresos para quienes pudieron ahorrar durante su vida laboral e incentivar un mayor ahorro entre quienes pueden acumular más recursos para destinarlos a consumo en el futuro.

La creación de un pilar solidario implica reconocer que una parte de quienes están hoy en la vida activa tienen pocas posibilidades de ahorrar para el futuro, sea por bajas remuneraciones, cesantía, informalidad laboral e imprevisión. Significa reconocer, también, que la estructura económica, cultural y de ingresos, por diversos motivos, deja en condición desmejorada a sectores de la población que necesitarán del apoyo del Estado en la vejez.

El proyecto de ley le asigna al Estado un importante Rol como administrador de este pilar, cuyos principales beneficios son la "Pensión Básica Solidaria" (PBS) y el "Aporte Previsional Solidario", los que llegarán a las personas cumplidos los 65 años, y que pertenecen al 60% de la población de menores ingresos.

Para esto se crea el Instituto de Previsión Social (IPS), que será responsable del Sistema de Pensiones Solidario y de los regímenes previsionales que administra el INP. Este Instituto (IPS) tendrá una red de oficinas a lo largo del país que se denominan "Centros de Atención Previsional Integral" (CAPRI).

Estimaciones señalan que, en régimen, el pilar solidario entregará beneficios anuales equivalentes al 1% del PIB, lo que equivale a US\$ 1.400 millones al PIB de 2006.

Adicionalmente, se crea la Superintendencia de Pensiones, la cual fiscalizará el conjunto del sistema de pensiones, incluyendo el IPS.

Con todo lo anterior, más el rol normativo y fiscalizador del Estado en los pilares contributivos, sin duda la influencia estatal en el sistema de pensiones crece, dejando en el sector privado la administración de fondos, beneficios y prestaciones que establece la ley.

Comisión Marcel y AFP Estatal

La "Comisión Marcel" señala al respecto que "la regulación actual tampoco es suficiente para prevenir potenciales problemas para la correcta operación del sistema previsional que se podrían presentar en la operación de una AFP en cuya propiedad el Estado participe directa o indirectamente. En particular, una situación de este tipo obligaría a establecer regulaciones para asegurar que dicha AFP compitiera en igualdad de condiciones con el resto de las administradoras; que contara con un gobierno corporativo que evite su manipulación con fines cuasifiscales o políticos, evitando con ello experiencias negativas observadas en otros

países, y que se sometiera a la misma disciplina de fiscalización por parte de la entidad supervisora del sistema de pensiones que el resto de las empresas que operen en esta industria”.

Estado empresario y rol subsidiario

Los estados modernos entregan a las personas la libertad de emprender y prestar los servicios, en un marco de libre competencia. El Estado se reserva aquellas funciones que las personas no pueden asumir, como es la atención subsidiaria a las personas más débiles y roles como regulador, fiscalizador y supervisor.

En este sentido, las normas constitucionales sobre “Estado Empresario” (Art. 19 número 21) impiden que se creen actividades económicas sobre la base de fondos fiscales o que empresas estatales puedan ampliar sus actividades, concentrando su gestión y

recursos fiscales en actividades como la justicia, la defensa nacional, la educación y subsidios a sectores más vulnerables.

Se requiere una autorización especial mediante quórum calificado para que el Estado forme una AFP. Este marco jurídico está diseñado precisamente bajo la lógica de limitar las funciones gubernativas, y de ahí que el Estado sólo puede hacer lo que la ley le autorice, a diferencia del sector privado, que puede realizar todo aquello que la ley no le prohíba.

Conclusión

La creación de una AFP Estatal, en el contexto de la reforma de pensiones, no trae soluciones al segundo pilar contributivo y por el contrario establece una serie de riesgos al funcionamiento de éste.

La información de este Boletín puede ser reproducida íntegramente por los medios de comunicación.

Consultas: Departamento de Estudios Asociación Gremial de AFP.

Dirección: Avenida 11 de Septiembre 2155, Torre B, piso 14, Providencia. Santiago – Chile.

Fono: (56 – 2) 3811717 **Fax:** (56 – 2) 3811721

E-mail: estudios@afp-ag.cl **Internet:** www.afp-ag.cl