

REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES: LA ADMINISTRACIÓN DEL 4% ADICIONAL

- La agenda pública y la clase política han instalado la consigna de que las AFP son las culpables de las bajas pensiones. Por esta razón, se las excluyó de participar en la administración de los fondos provenientes del 4% adicional de cotización obligatoria, sin que exista una justificación técnica.
- Se propuso la creación de un ente público que estará a cargo del 4% adicional, con una engorrosa forma de gestionar e invertir esta cotización, creando más “instituciones” y procedimientos que finalmente resultarán en un mayor costo para todos.
- Bajo el escenario que se está dibujando, probablemente lo más sensato sería simplemente crear una AFP estatal, con las mismas condiciones y sujeta a las mismas reglas de una AFP privada, y que sean los afiliados quienes decidan dónde quieren depositar su ahorro previsional completo.

Hace algunas semanas, el Ejecutivo presentó al Congreso Nacional las indicaciones al proyecto de ley (PDL) que mejora el sistema de pensiones. Estas modificaciones se refieren principalmente a la manera en que se administrará la cotización adicional obligatoria de 4% contemplada en el mismo PDL, y fueron introducidas como consecuencia de la negociación efectuada entre el Gobierno y la directiva de la Democracia Cristiana.

En términos generales, estas indicaciones introducen la creación de un nuevo “ente”, el que licitará la gestión de la cotización obligatoria adicional, entre otras funciones. Las AFP se encontrarán impedidas de participar en la licitación, no existiendo fundamento técnico alguno que justifique su exclusión. Sin embargo, se mantiene en ellas buena parte de la tarea administrativa asociada a la gestión de estos recursos, sin poder cobrar por ello.

Como resultado, se ha propuesto un sistema que es más bien complicado, probablemente difícil de entender para la ciudadanía y que, además, significará un costo mayor al afiliado del que tendría si las AFP pudieran participar en la administración del total de la cotización obligatoria.

ASPECTOS PRINCIPALES DE LA ADMINISTRACIÓN

De acuerdo a las indicaciones presentadas, el Ahorro Previsional Adicional (APA) (4%) estará a cargo de un “ente”, denominado Consejo Público Autónomo (CPA).

El CPA se define como un “organismo autónomo, de carácter técnico, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social...”.

Específicamente, el objetivo del CPA será gestionar el APA, el seguro de dependencia (establecido en la Reforma al Sistema de Pensiones) y “otros programas de seguros sociales que determinen las leyes”. Su principal función radica en el llamado a licitación pública que debe realizar para la gestión de los recursos del APA y adjudicar el servicio a las gestoras de inversiones del APA, a las que nos referiremos más adelante. Además, deberá definir, sujeto al régimen de inversión, los límites de inversión que diferencian a los Fondos de Ahorro Previsional, así como también evaluar periódicamente el funcionamiento del APA, presentar propuestas para su perfeccionamiento, y evaluar el desempeño de las gestoras de inversiones del APA. Por otra parte, será el encargado de desarrollar actividades de educación previsional.

La dirección del CPA será ejercida por cinco consejeros:

- a) Un miembro designado por el Presidente de la República.
- b) Un ex consejero del Banco Central, designado por el Consejo de esa entidad.
- c) Un ex Superintendente de Valores y Seguros, de Bancos e Instituciones Financieras, de Pensiones o ex comisionado de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), o experto en finanzas y gestión de carteras de inversión designado por el Consejo de la CMF.
- d) El presidente de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.
- e) Un experto en finanzas designado por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado adoptado por dos tercios de sus miembros en ejercicio.

Estos consejeros durarán cinco años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos sólo por un nuevo período consecutivo. Además, este Consejo deberá reunirse al menos cuatro veces al año.

Las inversiones del APA serán adjudicadas por el CPA a un máximo de cinco sociedades de giro exclusivo, mediante una licitación, debiendo constituir una

Gestora de Inversiones del Ahorro Previsional Adicional (GIAPA), las cuales requerirán un capital mínimo de UF 5.000 para su formación. Además, los contratos suscritos no podrán tener una duración menor a cinco años, ni superior a diez.

Con todo, las obligaciones de las Gestoras de Inversiones del Ahorro Previsional Adicional serán:

- a) Invertir los recursos correspondientes a la cotización para el APA.
- b) Construir la garantía correspondiente.
- c) Informar a la AFP el número y valor de la cuota de cada uno de los fondos de ahorro previsional que administren.
- d) Transferir recursos a las AFP cuando corresponda ya sea por pensión o muerte del afiliado, contratación anticipada de renta vitalicia diferida o el retiro de los fondos cuando corresponda.
- e) Transferir recursos entre GIAPA o entre fondos APA.
- f) Responder consultas.

Sin embargo, hay muchas funciones que quedarán supeditadas a las AFP, las que deberán realizarlas sin cobrar adicionalmente a lo que se obtiene por la administración de la cotización obligatoria del 10%. Estas funciones son:

- a) Recaudar el APA.
- b) Transferir esta cotización a las GIAPA.
- c) Registrar la cotización.
- d) Cobrar la cotización.
- e) Mantener un saldo consolidado de la cuenta de capitalización individual.
- f) Informar al afiliado el saldo del APA.
- g) Informar al CPA del cumplimiento de la obligación de informar al afiliado.
- h) Atender consultas y reclamos de los afiliados asociados a la gestión de la cuenta de capitalización individual, en relación a la cotización para el APA, incluidas aquellas que derive el CPA.
- i) Atender consultas y reclamos de los afiliados asociados a las GIAPA.

Es decir, las AFP no pueden participar de la gestión de las inversiones que se realizarán con el 4% adicional de cotización obligatoria. Sin embargo, serían las encargadas de prácticamente la totalidad de las gestiones administrativas que estas inversiones requieren. Esto, además de todo el trabajo “adicional” que ya realizan y bajo un estricto marco regulatorio. En efecto, una parte importante del costo del *backoffice* de una administradora de fondos de pensiones se destina actualmente a este tipo de asuntos, como por ejemplo calcular y gestionar los diversos beneficios

estatales, incluyendo el Aporte Previsional Solidario (APS), la asignación familiar a pensionados, los aguinaldos de Fiestas Patrias y Navidad, los bonos de invierno, el bono por hijo y los subsidios de trabajo joven, entre otros. Esto también se realiza sin cargo al afiliado, corriendo el riesgo de ser multadas en caso de error.

ALGUNAS REFLEXIONES

La reforma al sistema de pensiones surge como respuesta al bajo nivel de pensiones que, en promedio, se están otorgando desde hace algunos años en Chile. Las jubilaciones no satisfacen las expectativas de la población, y los motivos de esto radican en condiciones exógenas a la administración del sistema, tales como la demografía -mayor expectativa de vida-, el nivel de las tasas de interés internacionales o el mercado laboral, que ha generado una menor densidad de cotizaciones en relación a lo que se estimaba cuando se implementó el sistema.

Para resolver este problema, el proyecto de ley sobre reforma al sistema de pensiones busca dar un primer paso, abordando el desafío, tanto desde una perspectiva de corto plazo -para lo cual aumenta las pensiones en curso de los más vulnerables, de la clase media y de las mujeres con cargo a impuestos generales de la nación-, como también del nivel de las pensiones en el largo plazo, en cuyo caso la herramienta principal es el incremento del ahorro obligatorio proponiendo un aumento gradual de la tasa de cotización obligatoria, la que se destinará completamente a la cuenta individual del afiliado (sin perjuicio del porcentaje que se destina al financiamiento del seguro de dependencia que es de un 0,2%). Esto último tendrá efectos en las pensiones tanto de los afiliados jóvenes como de los nuevos afiliados en la medida que se logre una mayor densidad de cotizaciones.

Lamentablemente, la discusión de este PDL se ha desviado, erróneamente, hacia quién se hará cargo de gestionar los recursos provenientes del 4% de cotización adicional, cuestión que no tiene mayor incidencia en el real problema que es aumentar las pensiones. Las AFP, que han administrado con éxito los ahorros del sistema previsional durante casi 40 años, han quedado inexplicablemente fuera de la gestión de estos recursos adicionales y como salida política, se ha propuesto una engorrosa forma para gestionar estas inversiones, creando una institucionalidad adicional que, finalmente, resultará en un costo mayor para todos.

Además, es muy probable que en unos años más volvamos a discutir la necesidad de volver a aumentar la tasa de cotización obligatoria, para lo cual será necesario

debatir nuevamente la manera en que será administrado ese porcentaje adicional. ¿Otro ente? ¿Más costo? Bajo el escenario que se está dibujando, probablemente lo más sensato sería simplemente crear una AFP estatal, con las mismas condiciones y requisitos de una AFP privada y que sean los afiliados quienes decidan dónde quieren depositar su ahorro previsional completo.

PALABRAS FINALES

A lo largo de los años el sistema de pensiones chileno ha mostrado logros importantes, tales como contribuir a la reducción de la pobreza en la vejez, una buena cobertura del sistema, y un impacto positivo sobre la economía nacional, estimulando el crecimiento económico a través del mayor ahorro. El paso del tiempo, sin embargo, ha demostrado la necesidad de introducir modificaciones al sistema que aborden los desafíos que éste presenta actualmente para anticiparse a las complejidades futuras, esfuerzos que deben orientarse a mejorar las pensiones de los más vulnerables y en general de todos los cotizantes, reconociendo el esfuerzo individual de los trabajadores y respetando plenamente sus derechos de propiedad sobre las cotizaciones y el ahorro previsional acumulado en sus cuentas. Todo lo anterior, evitando efectos negativos sobre el mercado laboral y respetando la responsabilidad fiscal respecto de aquellos beneficios que se pagan con cargo al presupuesto de la nación.

Si bien el proyecto de ley presentado y sus indicaciones se orientan razonablemente en tal sentido, introduce, a su turno, nuevas instituciones, estructuras y sistemas de gestión para la administración del 4% de cotización obligatoria adicional que complejizan y fraccionan el sistema y el pilar de ahorro individual, lo que no será inocuo para los cotizantes en términos de costos y de restricción a sus libertades y para el funcionamiento del sistema.