

REFORMA DE PENSIONES Y DECISIONES PÚBLICAS

*Cristián Larroulet V.
Profesor e investigador
Universidad del Desarrollo¹*

Este trabajo estudia la Reforma Previsional propuesta por el Gobierno, poniendo énfasis en la Organización de la Industria y específicamente en el rol regulador y empresarial del Estado. Existen “fallas en los mercados” y “fallas en el Estado” y ambos conceptos están especialmente presentes en los Sistemas Previsionales. Esto obliga a tener muy presente la economía política relevante en las decisiones públicas.

Al respecto, se valora el aumento gradual en la cotización de 6%, pero se cuestiona el rol de los entes públicos creados, IPP y APA, ya que su diseño lleva a perder las ventajas de un mercado abierto y competitivo. Así, el IPPA tendrá una fuerte ventaja monopólica, con los consiguientes problemas en la rentabilidad y calidad de servicios. Además, esta institución tendrá objetivos múltiples, lo cual, como está demostrado, la hace susceptible de captura por grupos de interés que la alejan de un buen servicio. En el caso del APA, su fundamento de aprovechar las economías de escala es cuestionado no sólo por otros estudios, sino porque no considera los problemas de “agente-principal”, de “lógica de la acción colectiva”, costos de transacción e “ineficiencia X”. Además, la introducción de cuentas nocionales agravan el riesgo de captura por parte del sistema político, como ocurrió en el pasado, produciendo una grave injusticia en las pensiones.

¹ Agradezco los comentarios de Claudio Bonilla y Víctor Martínez.

La reforma del Sistema Previsional enviada por el Gobierno busca establecer un nuevo sistema realizando transformaciones profundas que buscan elevar las pensiones. Este trabajo se va a referir a la parte de ella que se relaciona con la Organización de la Industria, específicamente, con el rol regulador y el rol empresarial del Estado. Para realizar este análisis hay que tener presente que los mercados poseen fallas que se producen por diversos factores, como la existencia de bienes o recursos de propiedad común o libre acceso, existencia de asimetrías de información, de no apropiabilidad de ciertos beneficios, faltas de competencia, etc. En esos casos no se produce la mejor asignación de los recursos en la sociedad, contexto en que el Estado debe regular y para hacerlo hay fórmulas que utilizan más o menos al Estado y al mercado.

También existen las fallas del Estado. Estas se producen cuando las instituciones públicas persiguen objetivos que no coinciden con el interés general o cuando son capturadas por grupos de la sociedad que las hacen trabajar para el bien de esos grupos². Existe un proceso de “elección pública” e intervención del sistema político que no necesariamente lleva al mayor bienestar económico, ya que se producen beneficios para grupos minoritarios y/o para los propios actores políticos que toman las decisiones públicas.

1. Las complejidades de un Sistema de Pensiones

El ahorro para financiar los periodos de inactividad laboral por vejez y/o incapacidad laboral presenta el problema que una mayoría sustantiva de la población no contribuye para obtener pensiones de niveles que satisfagan sus aspiraciones. Esto produce el problema que los afectados reclaman ante el poder político para obtener mejores pensiones. Como dice Arellano³ “Una de las principales razones por las cuales los sistemas de pensiones son obligatorios es nuestra imprevisión respecto del futuro y la dificultad para ponernos en situaciones negativas como la enfermedad o la muerte”.

² J Buchanan et al, 1980

³ J P Arellano, 2019

En el mundo este problema se ha resuelto haciendo que existan instituciones que aseguren el pago de pensiones financiadas por los trabajadores activos, es decir, un sistema de transferencias desde los actuales trabajadores hacia los jubilados, denominados sistemas de reparto. Estos, son viables financieramente siempre que el aporte sea sostenible en el largo plazo. Ello no está ocurriendo en la gran mayoría de los países a raíz de que el crecimiento de la población cotizante es cada año menor, por la disminución de la natalidad, a lo que se agrega que, gracias a los avances en la medicina, las personas viven cada vez más años. En suma, hay menos aportantes al sistema y más beneficiarios que requieren ser mantenidos⁴.

Por ello, crecientemente se realizan reformas que incluyen mecanismos de ahorro obligatorio para financiar con esos recursos capitalizados las necesidades de los trabajadores durante la vejez. Sin duda esta tendencia global continuará extendiéndose dado que los avances de la Medicina aumentan aún más las expectativas de vida y la natalidad continuará decreciendo.

Chile, se adelantó a enfrentar el problema de sus pensiones creando en 1981 un sistema basado en el ahorro de los trabajadores complementado con pensiones solidarias enfocadas a las personas vulnerables. Este sistema ha tenido diversas reformas que han estado orientadas a fortalecer la competencia en el sistema y su pilar solidario. Sin embargo, el debate nacional sobre el tema ha continuado producto, principalmente, del nivel de las pensiones logradas. Pero, un análisis riguroso de la experiencia de 40 años muestra que el nivel de las pensiones ha resultado insatisfactorio a raíz del impacto del desempleo y su consecuencia en las “lagunas previsionales” y de la elevada informalidad. En efecto, sólo alrededor del 9% de los trabajadores por cuenta propia cotizan en forma independiente y solo el 2% de los pensionados ahorraron por más de 35 años mientras que un 56% lo hizo por menos de 15 años. Cabe recordar que el sistema antiguo exigía 15 años como mínimo para recibir pensión.

⁴ OCDE, “Pensions at Glance”. 2021

En suma, el problema no es el sistema de capitalización, sino que perfeccionar la institucionalidad para aumentar los aportes, alargar la edad de jubilación y simultáneamente incorporar políticas redistributivas racionales para elevar las pensiones. Al respecto, es relevante la creación de la Pensión Garantizada Universal, PGU⁵. Esta, permite un incremento significativo de las pensiones para los sectores vulnerables y de ingresos medios. Así, la promesa del Gobierno es que la PGU alcance los \$250.000, lo que se compara con la línea de pobreza que hoy es de \$212.500. Además, con la PGU las tasas de reemplazo presentan una mejoría significativa que un futuro acuerdo en pensiones debe considerar en su pilar solidario, producto del impacto redistributivo de nuestro sistema de impuesto a la renta.

Poseer un buen Sistema de Pensiones es uno de los problemas de Política Pública más complejos de resolver, no solo por su incidencia en el bienestar de los adultos mayores sino por su impacto fiscal, en el ahorro, el empleo, la informalidad, la igualdad de oportunidades y la justicia.

Asimismo, por su impacto en la política. Cabe señalar, entre sus complejidades, que las decisiones que se tomen hoy afectan las pensiones en muchas décadas más y que una porción significativa de la población⁶ posee el “sesgo del presente”, es decir citando a Adam Smith “El placer que disfrutaremos dentro de diez años nos interesa muy poco en comparación con el que podemos disfrutar hoy”.

2. La reforma y sus Instituciones Públicas

La propuesta recién realizada por el Gobierno hace una profunda transformación del Sistema vigente, incorporando nuevas entidades públicas, reduciendo y transformando el rol del sector privado, creando una nueva cotización de 6% que será destinada a ahorro colectivo y mejoramiento de pensiones intrageneracional e intergeneracionalmente. Además, divide la industria con el

⁵ Ley 21419, enero 2022

⁶ R Thaler, 2018

objetivo de reducir costos, aprovechando las economías de escala que existen - según el mensaje del Proyecto de Ley - en la administración de cuentas, la afiliación, recaudación, cobranza, entrega de beneficios y la comercialización.

A continuación, basado en la literatura de las decisiones públicas, analizo esas instituciones.

a) Fondo Integrado de Pensiones (FIP) e Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA).

Se creará el Fondo Integrado de Pensiones (FIP) el que será administrado por un ente público denominado Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA), que no tendrá fines de lucro y será fiscalizado por la Superintendencia de Pensiones. Esta institución será la encargada de administrar las inversiones del FIP, llevar las funciones actuariales requeridas para dar sustentabilidad en el tiempo al FIP y determinar la rentabilidad del Seguro Social que se asignará a cada uno de los registros de cotizaciones. El IPPA tendrá también la trascendental función de asegurar la sustentabilidad del sistema ,para lo cual tendrá la facultad de proponer al Presidente de la República los ajustes paramétricos, previo informe de la Superintendencia, que serán incluidos en un Proyecto de Ley para ajustar los parámetros que aseguren la sustentabilidad del FIP.

Pero esa no será su única tarea, además deberá gestionar las cuentas individuales del Sistema de Capitalización, bajo la lógica de Fondos generacionales, compitiendo con los gestores privados de las inversiones denominados Inversores de Pensiones Privadas (IPP).

Su gobernanza estará dada por un Consejo de 5 miembros que propondrá el Presidente de la República al Senado para su ratificación. Además, el Presidente nombrará un representante de los trabajadores y un representante de los empleadores, seleccionados de duplas propuestas por las organizaciones representativas.

Desde la mirada de lo que enseña la teoría de las decisiones públicas⁷ y la teoría de la regulación⁸ este diseño tiene varios problemas:

- No asegura una competencia leal en la gestión de inversiones ya que otorga una ventaja inicial al administrador público. Si el trabajador no decide, automáticamente la propuesta le traslada los recursos al IPPA. Además, la regulación le otorga una ventaja monopólica al ente estatal. Lo anterior es más grave en esta actividad ya que como señalamos, y lo demuestra la experiencia en Suecia⁹, los ciudadanos tienden a no moverse. Con ello la falta de competencia debilitará el objetivo de otorgar la mejor rentabilidad y servicio a los ahorros de los trabajadores.
- El IPPA, a su vez, tiene otras ventajas como el hecho de administrar el FIP, con lo cual le permite economías de escala sustantivas, afectando aún más la competencia.
- Las instituciones públicas con objetivos múltiples, como ocurre con el IPPA son susceptibles de mayores presiones de grupos de interés internos y externos que las alejan de su frontera de eficiencia. ¿Cuál va a ser su prioridad: maximizar el retorno sustentable del FIP o ganar la competencia por el retorno de los fondos de capitalización privados?; ¿Como se compite con un ente que no puede desaparecer?; ¿Cuáles van a ser los criterios de evaluación y control que van a usar las autoridades políticas, administrativas y la Superintendencia de Pensiones?; ¿Acaso el que existan múltiples objetivos no hace mucho más complejo el rol fiscalizador?

⁷ R Hardin,1982

⁸ S Peltzman,1976

⁹ Henrik Cronqvist,et al.2018

- Las funciones del IPPA lo hacen estar involucrado directamente o indirectamente con la gestión de un monto de recursos en torno a un tercio del PIB, con lo cual ante ese poder político y económico, la Gobernanza propuesta es débil, susceptible de captura y con una fiscalización que resulta muy difícil de realizar para garantizar su eficiencia¹⁰.
- Además, puede recibir directa o indirectamente aportes del Estado, con lo cual a través de subsidios cruzados altera la competencia¹¹.

b) Administrador de Pensiones Autónomo (APA).

Se crea un servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Extensión del actual Instituto de Previsión Social (IPS). Este realizará gran parte de las tareas que hoy cumple descentralizadamente el sector privado: afiliar a los cotizantes, recaudar la cotización previsional, recaudar la cotización del seguro de invalidez y sobrevivencia y su licitación, realizar la cobranza de cotizaciones, gestionar las cuentas individuales, los beneficios del sistema y toda la atención de público.

El APA, además, administra la Pensión Garantizada Universal, el sistema mixto de pensiones y los regímenes previsionales que administra el Instituto de Normalización Previsional. Su Gobernanza será la de un Consejo de 5 miembros, con su Presidente nombrado directamente por el Presidente de la República y cuatro Consejeros que requerirán la ratificación del Senado. Durarán 6 años y se renovarán alternadamente.

La justificación para hacer esta reforma son las economías de escala que esta industria tendría, especialmente en las funciones de recaudación, gestión de cuentas y pago de beneficios. Este es un debate que lleva muchos años y se basa en estudios que señalan la existencia de altos costos fijos en la administración de cuentas, lo que produciría costos marginales decrecientes. Estos no se

¹⁰ W Niskanen, 1994

¹¹ R Posner, 1971

aprovechan al existir varias empresas y al ser una actividad con insensibilidad al precio¹².

De ser efectivas esas economías de escala, la solución óptima sería regular ese mercado introduciendo competencia ex ante a través de licitar este servicio para traspasar a los cotizantes esos menores costos y no creando un monopolio estatal, como propone la reforma. Además, ya existe un ente privado, Previred, creado por algunas AFP, que desarrolla las funciones señaladas. Por lo tanto, de existir esas economías de escala, la regulación adecuada es la licitación del servicio. Al respecto, existe la experiencia del Seguro de Cesantía, cuya administración se licita y es gestionado por una empresa privada con buenos resultados.

Sin embargo, hay un argumento que habla de la existencia de economías de “escala óptima menor a los 100.000 participantes” y cuestiona la propuesta de centralizar en un solo ente la administración de soporte de todos los afiliados¹³. Este debate tiene mucho más antecedentes técnicos para resolverlo. Y para ello hay que ver los datos del tamaño de este mercado y los otros factores que inciden en la eficiencia de esta industria:

- Si se observa lo ocurrido el 2021 se puede apreciar que en ese año se atendieron 11.549.599 cuentas de ahorro individual en el sistema y se cancelaron más de 15 millones de beneficios. Con ese volumen no existirían las economías de escala si esas atenciones fueran realizadas por un solo ente.
- Además, la propuesta de un ente público debe considerar la literatura sobre el conflicto entre la burocracia y la política para la gestión pública¹⁴. Este antecedente es muy relevante dado que existe un problema de agente-principal¹⁵ que ocurre cuando los objetivos de cada grupo-

¹² Bikker et al, 2009

¹³ Arrau P, 2022

¹⁴ Huber J, 2006

¹⁵ M Jensen, et al, 1976

directorio, con nombramiento tanto político, como ejecutivos, y los de cada funcionario público no coinciden. Esto se da ya que existen entre ellos asimetrías de información, la duración en el cargo de los funcionarios es más larga que la de los políticos lo que debilita la supervisión y el control.

- Asimismo, hay que tener presente la influencia de los grupos de interés, especialmente en las instituciones públicas¹⁶. El APA tendrá relación con grupos de diferentes tamaños e intereses. Como se sabe, mientras más pequeños sean esos grupos y más beneficios per cápita obtienen de su relación con el APA ejercerán más presiones sobre el ente estatal. A diferencia de lo que se propone en esta reforma, hoy la relación de los distintos grupos se realizan con 8 instituciones privadas que poseen un solo objetivo que es ser eficientes en la provisión del servicio y están fuertemente reguladas.
- Existen además otras variables que influyen en la eficiencia y están relacionadas con los costos de transacción¹⁷ y la ineficiencia X^{18} . Ellas llevan a que organizaciones de gran tamaño, de relevancia política y económica, como serían la APA y el IPPA, dañen su eficiencia al debilitar sus objetivos y sus controles.

3. Lecciones de la historia y las reformas internacionales.

La experiencia de nuestro antiguo sistema previsional es muy útil para sacar lecciones en relación al rol de las decisiones públicas en un sistema de pensiones. Una de las principales razones de su fracaso fue la captura del sistema de mutuales para hacer

¹⁶ M Olson, 1971

¹⁷ Alchian, 1956

¹⁸ H Leibenstein, 1961

redistribución de beneficios a los grupos más organizados y poderosos.

Así el sistema llegó a tener 35 Cajas de Previsión que no ofrecían el mismo servicio ya que cada Caja entregaba beneficios diferentes a cada grupo de afiliados. Habían 208 regímenes previsionales. Y producto de la lógica rentista se llegó a que los beneficios de los pensionados de la Caja de Empleados Públicos y Periodistas eran equivalentes a 1,63 veces la pensión promedio del sistema y en las Cajas de la Defensa las pensiones eran 3,29 veces la pensión promedio¹⁹.

Asimismo, el sistema era más fácil de capturar por el hecho de ser en esencia un sistema público, con poca información y transparencia. Distinto es cuando hay instituciones privadas con un objetivo claro, que actúan a través del mercado y están obligadas a entregar la información que el mercado les requiere y con un ente regulador poderoso.

Al respecto, en la propuesta de reforma la Superintendencia de Pensiones queda disminuida frente al poder e influencia de la APA y la IPPA. Solo para ilustrar, la APA según el mensaje de la propuesta de ley va a significar pasar desde los actuales 2.400 funcionarios del IPS a 4.132 en régimen.

Como lo muestra la experiencia chilena e internacional, la normalidad son las reformas en los sistemas previsionales. Por esto es conveniente aprender de ellas. Así por ejemplo, tener presente la lógica de la política en los nuevos diseños. Igualmente su estabilidad financiera. Algunas enseñanzas son que los sistemas de reparto continúan experimentando crecientes problemas, igual cosa ocurre con los de Beneficios Definidos.

Existe la tendencia internacional a introducir crecientemente diferentes grados de capitalización. En efecto, la mediana de crecimiento de recursos capitalizados se ha multiplicado por 6 en los últimos 20 años²⁰. Estos mecanismos, junto con adecuados

¹⁹ H Von Gerstorf, 1991

²⁰ V Martinez, 2022

diseños de las instituciones reguladoras reducen los riesgos de control político y la inestabilidad de los sistemas.

Al respecto, cabe comentar favorablemente el esfuerzo de mayor ahorro que significa el aumento de la cotización de 6%. Sin embargo, hacerlo a través de Cuentas Nocionales es un retroceso. Ello porque ellas son muy susceptibles a la presión política y de grupos de interés. No obstante, las salvaguardias que tiene el proyecto de ley, la naturaleza de una cuenta nocional es precaria desde la perspectiva del derecho de propiedad. Más aún cuando su rentabilidad está definida por el sistema político y no por el mercado. Como lo dice Valdés²¹ “los sistemas de cuentas nocionales siempre exigen imponer otros mecanismos de ajuste financiero como las garantías estatales y el recurso reiterado a la legislación, igual que los sistemas de prestaciones tradicionales”. Como dicen Leitch et al, tienen, el problema de estos sistemas es que “en el largo plazo (...) no solucionan los problemas demográficos al seguir dependiendo de las contribuciones actuales” lo que asimila sus riesgos, en parte, a los de un sistema de reparto.

RESUMIENDO...

- Sin duda, el tema de las Pensiones es prioritario en el debate político nacional. Así lo dicen los estudios de opinión pública y el intento durante dos gobiernos por llevar adelante reformas que no prosperaron en el Congreso. Más aún, su relevancia la confirma, desafortunadamente, los retiros realizados de fondos de pensiones que han debilitado nuestros ahorros en 98 mil millones de dólares, afectando principalmente a los sectores medios y vulnerables. Y peor aún, ello sucedió violando normas constitucionales. No puede volver a ocurrir. Por ello hay que introducir reformas, pero buenas.

²¹ S Valdes-Prieto,2001

- Como se muestra en este trabajo, la complejidad de una reforma es alta. Por esto, es importante recoger la experiencia internacional, que muestra la tendencia gradual a introducir sistemas de ahorro, participación de agentes privados, la utilización del mercado de capitales y un sólido rol regulador del Estado. Pero a la vez, la evidencia aportada por los avances de la economía recomienda, no crear instituciones públicas que generen competencia desleal, que sean capturadas por grupos de interés y que finalmente no cumplan su rol de velar por el bien común. Chile ha construido un nuevo sistema de pensiones que es de naturaleza mixta, con pilar de ahorro y pilar solidario. Llegó la hora de volver a perfeccionarlo

Bibliografía

-Arellano JP, "Economía Política de los Sistemas de Pensiones: Análisis a partir de la Experiencia Chilena". CIEPLAN-U de Talca.2019

-Arrau P, "Análisis de la nueva evidencia entregada por la Subsecretaría de Previsión Social acerca de la economías de escala en los administradores de cuentas para los fondos de pensiones". Octubre 2022

-Buchanan J, Tullok G, R. Tollison,"Toward a Theory of Rent Seeking Society", Texas AM University Press.1980

-Bikker J, Dreu J, "Operating Costs Of Pension Funds:The impact of scale,governance and plan design".Journal of Pension Economics and Finance,2009

-Büchi Hernán,"La Transformación Económica de Chile" .Editorial Norma.2008

-Cheyre H,"La Previsión de Chile ayer y hoy,CEP,1988

-Cronquist H,Thaler R,YU F "When Nudges are Forever: Inertia in the Swedish Premium Pensions Plan". American Economic Review.2018

-Informe Comisión Bravo. Biblioteca Digital Gobierno de Chile.2015.

-Hardin R "Collective Action", John Hopkin University Press, 1982

-Huber J, Shipan C "Politics, Delegation, and Bureaucracy". The Oxford Handbook of Political Economy, 2006

-Leith D,Sánchez R,Villena M, "Sistemas de Pensiones en el Mundo: Lecciones para Chile". CEP 2020.

- Ley 21419, enero 2022 Establece Pensión Garantizada Universal
- Piñera J “El Cascabel al Gato”. Editorial Zig-Zag, 1991
- Peltzman S “Toward a more general theory of regulation” Journal of Law and Economics, 1976.
- Posner R “Taxation by Regulation” Bell Journal of Economics and Management, 1971
- Ministerio de Hacienda, Mensaje del Proyecto de Ley que crea nuevo Sistema Mixto de Pensiones y Seguro Social, octubre 2022.
- Niskanen W “Bureaucracy and Public Economics”. Edward Elgar Publishing, 1994
- OCDE, “Pensions at Glance. 2021
- Thaler R, “Economía del Comportamiento, Pasado, Presente y Futuro”. Revista de Economía Institucional”. 2018
- Valdés S “La estabilidad financiera de las Pensiones basadas en Cuentas Nocionales”. Notas de Población CELADE, 2001
- Valdes S “Administrative charges in pensions in Chile, Malaysia, Zambia and USA. Policy Research Working Paper, World Bank. 1994
- Von Gerstorf H. “El sistema previsional chileno durante los últimos 10 años”. Dep Economía U de Chile, 1991