

¿HAY ESPACIOS PARA ACUERDOS EN LA REFORMA PREVISIONAL?

*Hernán Cheyre V.
Presidente del Consejo CIES
Universidad del Desarrollo*

*Víctor Martínez C.
Director Ejecutivo CIES
Universidad del Desarrollo*

Este documento presenta una síntesis de los planteamientos que se realizaron en el marco de una conversación sostenida entre un grupo de economistas y expertos en temas previsionales para abordar el proyecto de reforma recién presentado por el Gobierno, desde la perspectiva de si hay o no espacios para lograr acuerdos en los temas fundamentales, identificando los aspectos más controversiales. Esta conversación se realizó al alero de la iniciativa Diálogos de Economía del Futuro que organiza el Centro de Investigación Empresa y Sociedad (CIES) de la Universidad del Desarrollo (UDD). Las opiniones aquí consignadas no necesariamente fueron compartidas por todos los participantes, pero son un reflejo de los planteamientos centrales que se realizaron, y por tanto constituyen un insumo de gran utilidad para la discusión que viene en este tema.

Los participantes de este encuentro fueron, por orden alfabético: Matías Acevedo, Ignacio Briones, María Elisa Cabezón, Hernán Cheyre, Cecilia Cifuentes, Álvaro Clarke, Gonzalo Edwards, Alejandro Ferreiro, Rodrigo Gutiérrez, Soledad Hormazábal, Cristián Larroulet, Matías Lira, Vesna Mandakovic, Víctor Martínez, Joseph Ramos, Patricio Rojas, Klaus Schmidt-Hebbel, Guillermo Tagle, Andrea Tokman, Andrés Uthoff, María José Zaldívar.

1. En cuanto a la necesidad de alcanzar acuerdos

En caso de no aprobarse ninguna reforma y quedar la situación tal como está a la fecha, tanto en términos de estructura de la industria como del nivel de la tasa de cotización, el sistema como lo conocemos hoy no permanecerá congelado en el tiempo. Probablemente lo que habría en los próximos años sería una versión deteriorada de lo que actualmente existe, con un nivel de ahorro previsional menor que el actual como resultado de eventuales nuevos retiros, y con cambios que se concentrarían en monto y alcance de la PGU. Esto ha pasado en otros países como Perú, en que el sistema esta técnicamente muerto.

2. En cuanto al diseño: un punto de partida desde el que se puede avanzar

Se valoró que el diseño planteado tenga aspectos similares a las propuestas planteadas por los gobiernos anteriores, en el sentido de mantener una porción de capitalización individual, de fortalecer el componente no contributivo, de crear una institucionalidad pública que complemente a la privada, y de avanzar en un tema que es de vital importancia, como lo es el aumento en la tasa de cotización. No obstante, hubo diferencias en cuanto a la forma específica bajo la cual son abordados estos distintos ejes en la propuesta del Gobierno, particularmente en lo relativo a la propiedad de los fondos previsionales, de la libertad de elección por parte de los trabajadores cotizantes, y del rol del Estado en el proceso.

3. En cuanto a la nueva arquitectura institucional: riesgos de un monopolio estatal

Habiendo opiniones contrapuestas respecto de la conveniencia de separar la industria en lo referido , por un lado, a la administración de cuentas y pago de pensiones; y por el otro a la gestión de las inversiones, hubo también planteamientos que denotan

preocupación por el monopolio estatal que se estaría creando. En el primer caso, por cuanto habría una única entidad a cargo de la administración de cuentas y pago de pensiones, y ésta sería un ente público, que difícilmente podría ser fiscalizado por alguna superintendencia, tal como se observa actualmente en el caso de la salud con el Fonasa y con los hospitales públicos, señalados como ejemplos concretos. Se crearía, por tanto, una entidad pública monopólica y con un alto grado de poder, de manera que, en la práctica, los riesgos de captura son elevados. En el sistema vigente la Superintendencia de Pensiones efectúa una férrea fiscalización en materia de inversiones, de rentabilidad y de comisiones, en condiciones de absoluta transparencia.

En lo que respecta a la gestión de las inversiones, habiendo un Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA) a cargo de administrar los recursos provenientes de la cotización adicional del 6%, y que adicionalmente va a recibir por *default* la totalidad de las cuentas que se van a trasladar desde las AFP hacia el nuevo sistema, en el cual el IPPA competirá con los nuevos gestores privados de inversión (IPP) que deberán persuadir a los trabajadores para que se cambien desde el sistema público. En este diseño no hay simetría en el punto de partida, y probablemente tampoco lo habrá posteriormente, por cuanto hay economías de escala al administrar tanto el 6% como buena parte del 10,5% que le podría permitir cobrar una comisión más baja que los IPP. Todo esto hará que el sistema vaya tendiendo hacia un monopolio estatal también en materia de inversiones. ¿Habrá suficiente incentivo para que los agentes privados participen?

4. En cuanto al nuevo contexto del debate

La propuesta muestra cosas positivas como mantener dentro de la arquitectura del nuevo sistema el ahorro individual y de incorporar un pilar de ahorro colectivo, lo cual, en comparación con propuestas anteriores emanadas de sectores contrarios a la mantención del régimen vigente, estaría dejando implícito una preferencia conceptual por los mecanismos basados en el ahorro en comparación con el reparto. No obstante, sin perjuicio de haber

bastante acuerdo en la necesidad de que el sistema de pensiones debe incorporar elementos de solidaridad, hubo planteamientos en cuanto a que la realidad ha cambiado desde que se instauró la PGU, en el sentido de que ella está permitiendo a importantes grupos de menores ingresos acceder a una pensión total que lleva implícita una tasa de reemplazo superior a la que se observa como promedio en los países de la OCDE, y que en algunos casos superaría el 100% del sueldo que se recibía al momento del retiro. Bajo esta mirada, la fracción del 6% que correspondería asignar para financiar solidaridad debería ser menor.

5. En cuanto a los objetivos de la reforma

Más allá del objetivo central de mejorar las pensiones presentes y futuras, se plantea una falta de claridad en cuanto a los objetivos más específicos que se pretende alcanzar con la reforma, lo cual hace complejo evaluarla en sus dos ejes fundamentales, como lo son el nivel de las pensiones a la que se aspira y lo que se aspira a lograr con la reorganización institucional. Respecto de lo primero, ¿se aspira a una determinada tasa de reemplazo, a evitar caer en la pobreza, o a una pensión no inferior al salario mínimo? Y con respecto a la reorganización de la industria, ¿se aspira a una reducción de costos que se traduzca en menores comisiones, o el objetivo está centrado en entregar al Estado el control del sistema previsional, dejando al sector privado jugando un rol secundario?

6. En cuanto a la “justicia” de la propuesta

Es cuestionable el concepto de justicia que aborda la propuesta. Parece que la definición de justicia está fuertemente relacionada con el nivel de beneficios no contributivos. De esta forma, en la medida que aumentan los beneficios sin importar el nivel de contribuciones de la persona, parece que es mejor en esta propuesta. Esa lógica es cuestionable, sobre todo en la solidaridad de los 6 puntos nuevos de cotización. El diseño de la reforma propone que dos personas que aportaron niveles distintos de cotización al sistema ganen lo mismo desde el fondo. En el

extremo, alguien que nunca aporte, puede obtener el beneficio completo. O alguien que es independiente, sin importar qué proporción de su ingreso ahorró, puede acceder a los beneficios. Eso no solo es un problema en los incentivos del sistema, sino que también es injusto.

7. En cuanto a la propiedad del nuevo ahorro previsional

No habiendo propiedad individual sobre el nuevo ahorro que se va a generar a partir del 6% de cotización adicional, ello convierte este aporte realizado por los empleadores en un impuesto al trabajo, lo cual afectaría la formalización laboral. Si bien una parte del aporte se va a registrar a nombre de cada trabajador bajo la forma de una cuenta nocional que dará derecho a una pensión en función de los años cotizados, ello tiene un carácter distinto a lo que cada cual percibe bajo la modalidad de ahorro en cuentas individuales. No obstante, hubo también planteamientos en la línea de que la modalidad bajo la cual se van a entregar los beneficios, tanto en la parte contributiva como en la no contributiva, pueda efectivamente fomentar una mayor formalización de los trabajadores o bien terminar con un resultado opuesto.

8. En cuanto a la transparencia en la información que sustenta el proyecto de reforma

Hubo bastante consenso en cuanto a que el Gobierno debería facilitar el acceso a la información que fue utilizada para dar sustento técnico al proyecto, por cuanto ello va a facilitar la discusión a nivel de especialistas en lo referido supuestos, parámetros, bases estadísticas y criterios de proyección.

RESUMIENDO...

- Habiendo consenso en cuanto a la importancia que reviste para el país lograr sacar adelante una reforma previsional que se haga cargo de los principales problemas que han afectado el nivel de las pensiones que reciben los actuales jubilados, y que en caso de no resolverse van a seguir repercutiendo en las pensiones futuras (tasa de cotización, edad de jubilación, informalidad laboral, y, en definitiva, capacidad de ahorro previsional), no hay una mirada única respecto de cuál es la mejor forma de abordar este desafío.
- Parte de las diferencias tienen su origen en visiones distintas acerca del rol que con mayor eficacia podrían desempeñar el sector privado y el Estado para cumplir con los objetivos de un sistema de seguridad social en sus distintos componentes, pero se advierten también matices respecto del impacto que podrían tener distintos aspectos específicos del proyecto de reforma, los cuales, en la medida que la información y las bases de datos utilizados por el Gobierno para la realización de sus cálculos y estimaciones sean de acceso libre para quien los quiera replicar, ello facilitaría los acuerdos a nivel técnico a partir de la evidencia.
- Como todo proyecto de ley, si efectivamente existe la disposición para lograr su aprobación, en el transcurso de su tramitación legislativa va a experimentar cambios que son de la esencia de cualquiera negociación política. Para llegar a buen puerto va a ser fundamental dejar de lado las posiciones maximalistas,

y a partir de los objetivos compartidos empezar a buscar la mejor forma de poder alcanzarlos desde una perspectiva técnica, pero considerando también la economía política subyacente a las distintas opciones.