Reforma previsional: Veinte claves del éxito y una crisis desesperada

por José Piñera

Está ocurriendo en el mundo una verdadera revolución social. Podríamos decir, parafraseando a Marx, que el fantasma que recorre el mundo ya no es el del comunismo, sino que aquél del fracaso de los sistemas estatales de pensiones. La "crisis desesperada" de la seguridad social se acerca a prácticamente todos los países e incluso comienza a asomarse en naciones tan prósperas como EE.UU., Alemania y Japón.

La buena noticia es que América Latina ha sido un continente pionero en esta materia. Hace ya quince años Chile introdujo un nuevo concepto previsional, que está probando ser la alternativa eficaz para superar la crisis y crear un verdadero sistema de seguridad social. En los últimos dos años Perú, Argentina y Colombia han creado sistemas similares. En algunos meses más México y Bolivia pertenecerán también a este club.

Se podría apostar a que casi todos los países de América Latina ingresarán al siglo XXI con la ventaja competitiva que les significará contar con un sistema de pensiones privado de capitalización individual.

Pero si bien esta idea es universal, ella debe aplicarse de acuerdo a las condiciones propias de cada país, especialmente en la definición de la transición desde el sistema de reparto al de capitalización. De allí que dondequiera que haya estado, siempre surge la pregunta: ¿cuáles son las claves del éxito del modelo chileno, aquellos factores esenciales que deben preservarse en toda reforma de las pensiones?

Al celebrarse quince años de funcionamiento del sistema de AFP es oportuno enumerar lo que han sido esos factores esenciales.

1. Solución estructural

El sistema de reparto está basado en una visión errada de la conducta humana. Al romper la relación que debe existir entre esfuerzo y recompensa, origina conductas que producen graves consecuencias económicas y sociales. El problema se corrige de raíz cuando se crea un sistema de capitalización en el cual la pensión de cada persona resulta de su esfuerzo de ahorro durante la vida de trabajo.

2. Reemplazo total

Siempre existe la tentación de las soluciones mixtas, pues algunos suponen que, al introducir elementos de dos concepciones diferentes, obtienen lo mejor de ambas. Eso es un error. Generalmente la solución mixta es un engendro que al carecer de coherencia interna alimenta contradicciones ocasionan un grave daño. Si la capitalización es mejor que el reparto, ¿por qué mantener, como en Argentina, un beneficio universal entregado por el Estado y financiado con un impuesto a la contratación de mano de obra? Además, la coexistencia pacífica entre el reparto y la capitalización permite a sucesivos gobiernos mostrar sus preferencias por un sistema u otro.

3. Administración privada

En Singapur hay un sistema de capitalización individual administrado por un "Central Provident Fund" que, en último término, es el Estado. Esta alternativa no sólo encierra el peligro del mal uso de los recursos, sino que es contradictorio con una sociedad libre. De allí que un elemento inherente al modelo chileno sea su administración por empresas privadas.

4. Giro único

No conviene confundir una pensión al final de la vida, con los otros productos que tiene el sistema financiero. La administración de un ahorro que es, en parte al menos, obligatorio y de largo plazo debe ser diferente a la inversión de recursos que toleran niveles de riesgos superiores. En muchos países los sistemas bancarios son oligopólicos y no es conveniente reproducir esa estructura en el manejo del sistema de pensiones. Entre las AFP y otras instituciones financieras pueden haber convenios de servicios que reduzcan los costos del sistema, pero se debe mantener la naturaleza única de su giro.

5. Rentabilidad resultante

Si las AFP pactaran *ex-ante* una tasa de retorno con los trabajadores, ellas podrían quebrar si realizan malas inversiones, poniendo en peligro estos ahorros. Al distinguir entre AFP y Fondo, se logra el objetivo de seguridad. El Fondo de Pensiones puede tener oscilaciones de rentabilidad, pero en la medida que esté bien diversificado, esa variación tiene los límites propios de lo que son las rentabilidades nacionales o mundiales. Por otra parte, al comprender los trabajadores que el valor de su cuenta de ahorro previsional depende de la buena marcha de las empresas y de la economía, se logra su adhesión al sistema de pensiones y se estimula un comportamiento cívico y social responsable.

6. Libre entrada

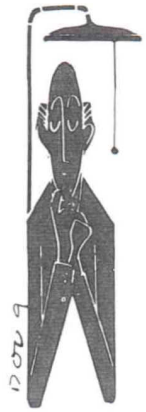
Las condiciones competitivas permiten optimizar la eficiencia en la oferta de cualquier bien o servicio. Además, el sistema de capitalización individual es intensivo en el procesamiento de información, área en la cual están ocurriendo vertiginosos avances tecnológicos. La competencia asegura que estos avances sean incorporados y que la consiguiente reducción de costos sea traspasada a los trabajadores a través de menores comisiones y mejor servicio. Licitar a unas pocas AFP para administrar el sistema, como se está proponiento en Bolivia, es un error.

7. Tamaño lo determina el mercado

No deben ser límites arbitrarios impuestos por el gobierno, como en el caso de México, los que determinen el éxito de cada AFP. Si hay una AFP que logre una fracción importante del mercado, esto ha sido resultado de una elección de los propios trabajadores.La existencia de deseconomías de escala impide la monopolización.

8. No hay una AFP estatal

No hay justificación teórica ni empírica para que haya una AFP



estatal, como ocurre en Argentina con aquella del Banco de la Nación Argentina. Si existe, se produce una competencia desleal, ya que en los hechos o en la percepción pública estas instituciones cuentan con el respaldo del Estado. Entonces es probable que las comisiones incorporen el riesgo que ha introducido una AFP estatal, perjudicando en último término a los propios trabajadores.

9. Libertad de elegir

El sistema está basado en la capacidad de los trabajadores para tomar decisiones. Una de ellas es fundamental para la competencia, la libertad de elegir AFP. Hay países que no permiten libertad de elección, como Australia, que tiene un sistema privado, pero en el cual las personas deben afiliarse según el gremio al que pertenecen, lo cual crea clientes cautivos que no reciben ni el mejor servicio ni la mejor rentabilidad.

10. Comisiones libres

Las comisiones –el precio de los servicios que entrega la AFP– deben ser determinadas libremente por el mercado competitivo. En Chile, junto con la reforma de las pensiones, se fortaleció la ley antimonopolio con el objetivo de impedir la colusión entre empresas para fijar las comisiones. Las autoridades tienen el deber de asegurar las condiciones competitivas, pero no caer en la tentación de fijar los precios, con todas las distorsiones y presiones que ello genera. Los precios son señales fundamentales en una economía libre.

11. Transición con opciones

Uno de los elementos centrales por el cual el sistema chileno logró la confianza de los trabajadores, fue porque se les dió la opción de permanecer en el sistema de reparto o trasladarse al de capitalización. Cuando se da esta libertad, a las autoridades les es más difícil cuantificar los aspectos fiscales de la transición, pero ella tiene un gran valor para las personas que ya han aportado en el antiguo sistema.

12. El Bono de reconocimiento

El reconocimiento de los aportes hechos puede darse de distintas

maneras. En Chile se optó por una fórmula transparente y eficaz, aquella del Bono de Reconocimiento. Esta compensación debe existir para no penalizar a las personas que ya han hecho aportes en el sistema estatal y que prefieren el nuevo sistema.

13. Fin del viejo sistema

Los trabajadores que entran por primera vez a la fuerza de trabajo tienen que hacer sus aportes en el sistema de AFP, porque no es responsable mantener abierta la puerta de un sistema de reparto que no es viable en el largo plazo, como se hizo en Perú y Colombia. Esta definición entrega una señal clara de que el sistema permanente será aquel de la capitalización individual.

14. Supervisión estricta y técnica

Aun cuando el sistema es operado por empresas privadas en competencia, la naturaleza de los ahorros previsionales, obligatorios y de largo plazo, requiere una supervisión estatal rigurosa. Ella debe contar con los recursos necesarios, tanto humanos como financieros, para poder cumplir con su labor. En Chile decidimos crear un organismo nuevo, altamente profesional y despolitizado, para lograr estos objetivos, la Superintendencia de AFP.

15. Liberalización gradual

Nuestro enfoque fue radical, pero con una ejecución conservadora. Cambiar un sistema de reparto por uno de capitalización es una opción revolucionaria. Pero una vez establecida la capitalización, era prudente enfatizar fuertemente la seguridad del nuevo sistema mientras éste adquiría experiencia. Por eso, se pusieron estrictas reglas de elegibilidad y diversificación de las inversiones. Sin embargo, en la medida en que madura el sistema y la economía en que está inserto, ellas deben irse liberalizando. De otra manera, se consolidan mercados segmentados que dependen de decisiones de la autoridad.

16. Transparencia total

La confianza se gana con información plena. Ello posibilita decisiones informadas de los trabajadores y a los analistas emitir opiniones sobre la calidad de los portafolios de inversión. En Chile, la Superintendencia de AFP publica un informe que contiene toda la información relevante del sistema. Además, las AFP están obligadas a proporcionar información periódica a sus afiliados acerca del estado de sus cuentas.

17. Modelo integral

La capitalización individual funciona muchísimo mejor si, al mismo tiempo, opera en una economía abierta y con mercados libres. Ella permite que las empresas nacionales, representadas en el portafolio de los Fondos, operen con la flexibilidad necesaria para maximizar su eficiencia. La apertura del mercado de capitales permite a las AFP aprovechar las oportunidades de inversión que se ofrecen en el exterior. La libertad de importar bienes permite la llegada de la tecnología de información requerida en la provisión del servicio. Sólo en una economía de libre mercado el sistema de capitalización puede mostrar todo su potencial.

18. Esfuerzo comunicacional

Una reforma de esta naturaleza afecta la vida de una gran mayoría de los trabajadores. Se trata, inicialmente, de un sistema que aún no opera, y que es original en su concepción . Es inevitable entonces que exista incertidumbre e inquietud. Las autoridades tienen el deber de explicar la reforma en términos simples pero al mismo tiempo veraces.

19. La meta fue llegar a la solución óptima

La reforma propuesta fue la que técnicamente lograba la mejor solución. No fue construida con encuestas o de acuerdo con conveniencias de corto plazo. Un cambio revolucionario como este siempre despertará la oposición de intereses creados y la aparición de prejuicios ante lo desconocido. Para vencer esta oposición, se requiere un liderazgo real, es decir, comprometido con la solución mejor para el país aunque ellosea impopular en el corto plazo.

20. Estado de "eterna vigilancia"

Fue la admonición de Thomas Jefferson hace doscientos años. Todo gobierno va a tener en su interior personas, partidos, corrientes , grupos de intereses especiales, que van a querer torcer el sistema en su beneficio lo que va en desmedro del resto. Los ciudadanos jamás deben descuidarse frente al Estado y sus líderes deben estar continuamente defendiendo los principios centrales del sistema.

El sistema chileno de pensiones es mucho más que una manera de generar buenos ingresos para los jubilados, crear ahorro para la economía o estimular el crecimiento económico. En último término, es un acto de fe en la libertad de los individuos y en las maravillas que los individuos pueden hacer cuando son libres. ■