

¿ADMINISTRADOR DE PENSIONES PÚBLICO Y AUTÓNOMO O AFP ESTATAL?

El Proyecto de Ley de reforma previsional del Presidente Gabriel Boric incluye diversas modificaciones en el sistema de pensiones actual. Una de las que más ha llamado la atención es la creación de un Administrador Previsional Autónomo (APA), entidad que se crea a partir del actual Instituto de Previsión Social (IPS), dada su experiencia en algunas de las funciones de soporte que hoy realizan principalmente las AFP.

El APA sería una entidad autónoma cuyos costos serán de cargo fiscal. El argumento por parte del Ejecutivo que justifica la creación de esta entidad consiste en aprovechar economías de escala debido a que los Inversores de Pensiones Privados (IPP) y el Inverso de Pensiones Público y Autónomo (IPPA) se focalizarían en la gestión de las inversiones, lo que se traduciría en menores costos, en beneficio de los afiliados. Además, el ejecutivo dice que la centralización de funciones de soporte en una sola entidad, reduce una importante barrera de entrada de nuevas entidades con experiencia para la administración de inversiones, promoviendo así, una mayor competencia.

Cuando se trata de hablar del sistema de pensiones, uno de los temas que generalmente sale a la palestra es la desconfianza de la ciudadanía respecto a las AFP en el país, dado que en períodos de baja de rentabilidades, éstas siguen creciendo en utilidades. Es por esta razón que desde hace años viene rondando en el debate público la conveniencia de crear una AFP estatal, la que bajo ciertas condiciones podría contribuir a incrementar la competencia en el sistema previsional.

Y es que mientras más actores existan en el mercado, mayor será la competencia, pensando que una AFP estatal podría tener comisiones más bajas. La premisa subyacente es que existiendo más actores, mejoran los niveles de competencia. Una AFP estatal pudiera tener una visión de estructura de comisiones distintas a las que tienen las AFP privadas y, en consecuencia, podría ser un factor de competencia interesante de explorar.

Sin embargo, esta visión no es compartida en la industria. Para que una AFP estatal imprima más competencia, debe haber sensibilidad de los afiliados a la variable que pueda alterarse con esa entrada, es decir, la comisión. Para que una AFP estatal pueda virtuosamente ofrecer una comisión menor, debe mostrar ventajas claras de eficiencia que le permitan sostener un precio menor. Es más, la evidencia empírica sugiere que una parte importante de los cotizantes no responden a precios, y cuando pasa eso, se genera la posibilidad que se les cobre sobrepagos. Este problema se resolvió de manera apropiada con la reforma de 2008 que permitió la licitación de nuevos afiliados, y permitió además la entrada de un nuevo actor en el mercado.

¿Es posible observar nuevas bajas en las comisiones cobradas a los cotizantes? Parece no haber margen para que esto ocurra. La Comisión actual ya es muy baja y es prácticamente imposible seguir avanzando hacia comisiones igual a cero, sin que las administradoras tengan pérdidas. Además, el sistema de licitaciones como el existente debiera seguir propendiendo a reducir las comisiones medias pagadas, por el traspaso de los afiliados a las AFP que se adjudiquen las carteras. Este sistema de licitaciones competitivo y bien informado, termina con el lucro excesivo sin necesidad de agobiar la institucionalidad con requerimientos de fiscalización.

Existen distintas razones que limitan la competencia entre las AFP. Hasta ahora la competencia se ha dado básicamente en precios o comisiones, sin embargo subsisten elementos que no se han abordado en anteriores reformas y que evitan una mayor competencia en el sistema previsional.

Actualmente existen barreras a la entrada como el requisito de que las AFP tengan un giro único, el empaquetamiento de servicios diversos como la gestión financiera y los servicios operativos que requieren de escalas distintas para minimizar costos medios, y las reservas obligatorias mantenidas en forma de encaje, entre otros.

Una alternativa a esta discusión sería reemplazar la figura del APA propuesto en el proyecto del Gobierno, por una AFP estatal. La medida apunta a crear una entidad estatal, que sustituya al Administrador Previsional Autónomo (APA), y que opere de manera independiente y bajo las mismas condiciones que el resto de las administradoras de fondos de pensiones, con patrimonio propio y con exigencias de retorno del capital positivo, cuya función sea administrar cuentas individuales y entregar beneficios. Así se aprovechan economías de escala en el ámbito de la administración y aumenta la competencia en el sector.

A lo anterior, se podría realizar una modificación que apunte a cambiar el actual esquema de cobro de comisiones sobre sueldo a un esquema de cobro de comisiones sobre saldo acumulado. De esta forma se elimina el natural incentivo a elegir una administradora de fondos de pensiones relativamente más “barata” (lo que disminuye la competencia), por una comisión sobre saldo que termina alineando los objetivos del afiliado y de la entidad que invierte los recursos (se obtienen menos ganancias cuando el saldo acumulado disminuye, en caso de haber pérdidas).

Por otra parte, y como ya fue señalado en estas mismas páginas, la licitación de bolsones de nuevos afiliados introducida en 2008 permitió aumentar la competencia (ingreso una AFP: Modelo). Sin embargo, es posible avanzar aun más en esta materia, permitiendo la licitación de bolsones de afiliados antiguos que son relativamente menos sensibles a los “precios”. La licitación reemplaza la insensibilidad de los cotizantes a las comisiones, y reduce los costos de contacto con el cliente para un potencial entrante, costos que constituyen una importante barrera a la entrada dada la inelasticidad de demanda. Es necesario que esta licitación sea voluntaria, es decir, el afiliado puede manifestar su oposición a ser “licitado”.



Sin embargo, es necesario señalar que la simple existencia de una AFP estatal no es una solución inmediata al problema de las bajas pensiones de algunos trabajadores, porque ella enfrentará los mismos problemas que tienen las AFP existentes, que son informalidad del empleo; nivel de las remuneraciones; pobre frecuencia de cotizaciones; tardío ingreso a la fuerza de trabajo; aumento de las expectativas de vida y; declinación de las tasas de interés en Chile y en el mundo.

Aquí están las causas del bajo ahorro previsional. Aún así, es preciso tomar las precauciones necesarias para que una modificación como la planteada sea eficaz y eficiente. Tal vez la precaución más obvia que se debe tener es que la AFP estatal que se propone no puede tener ventajas que signifiquen competir en forma desleal con las demás administradoras privadas, o que vayan a dar beneficios mayores por el sólo hecho de ser propiedad del Estado y se utilice dinero público para ello.

Como toda institución pública, lo más probable es que la AFP estatal que se plantea deba enfrentar presiones políticas y de grupos organizados. Nuestra historia es pedagógica en esta materia. Solo habría que mirar lo que ocurrió con el sistema de pensiones vigente hasta los años '80, donde cada grupo se las arreglaba para tener su propio sistema de jubilación.

Se hace necesario equalizar los beneficios y los costos de forma de tomar decisiones informadas y acertadas, el debate está abierto y las opciones son múltiples, ¿Qué camino queremos recorrer?