

DIAGNÓSTICO DEL RÉGIMEN DE LAS AFP: SUS FALENCIAS

Preparado para la Senadora Yasna Provoste Campillay. Julio 2020.

El debate que sobre un nuevo sistema previsional exige estar al día acerca de las dificultades y falencias que presenta el sistema de capitalización individual manejado por las AFP para que el cambio tenga sustento y sean fructíferos. Antes que nada, intentaremos resumir aquí sus falencias, muchas de las cuales vienen desde siempre y las reformas que se han llevado a cabo sólo han sido ajustes cosméticos para “más de lo mismo”.

Previo a destacar las falencias del régimen de AFP se puede observar una gran carencia de sensibilidad, de visión y de respuesta política a la creciente demanda social por un cambio radical al régimen de pensiones. Se trata, pues, de una omisión inexcusable de las autoridades, o bien, de su "ceguera" para dimensionar las consecuencias a que dicho sistema de pensiones puede llevar, si no se asume con urgencia oportuna la magnitud de su rechazo popular. No podemos olvidar que el régimen de las AFP, fue impuesto "a manu militari". Tampoco, que desde la fecha de vigencia del DL 3.500 -1^o de marzo de 1981- se obligó, a todos los que ingresaran a trabajar por primera vez, a cotizar en las AFP sin más alternativa. Que a los que cotizaban en las cajas de previsión se les "motivó" para cambiarse al régimen de las AFP mediante una apabulladora publicidad engañosa y a través del ofrecimiento de "incentivos" o "anzuelos" en los que muchos cayeron. Y, por último, que el descontento e insatisfacción con el sistema de AFP que hoy se expresa con indignación en las calles viene incubándose desde hace mucho tiempo como lo muestra la encuesta CEP PNUD para su evaluación en el "Informe sobre Desarrollo Humano" de 2005. (Ver falencias dos y tres, más adelante).

Es la imposición del sistema de AFP más todas sus falencias lo que está dejando al descubierto el profundo problema político que se ha generado y que hoy explota sin haber sido asumido. Es ésta "una gran falencia" que revienta todas las demás: las autoridades no percibieron, no le dieron

importancia o no captaron la alta prioridad de crear un verdadero régimen de pensiones, cuestión que ya no puede enfrentarse con meros ajustes "técnicos" ni "reformas estructurales", sino que obliga a profundas e inequívocas definiciones políticas previas, tras las cuales deberán ponerse los equipos de especialistas que las implementen.

Recuperar la confianza y la credibilidad en esta materia -como en otras- exige fijar una pronta meta, clara e inequívoca, junto con señalar un camino coherente que responda a la demanda social que se rebela con indignación contra la desinformación acumulada ya por 39 años.

Veamos pues las falencias del régimen de AFP, pese a los ajustes legales que se han introducido en el tiempo. Será necesario tenerlas muy en cuenta a la hora del debate de un nuevo sistema de pensiones al amparo de los principios de la seguridad social.

Falencia uno: Todo sistema previsional tiene por esencia una finalidad social: pagar una pensión digna a quien llega a la vejez. El problema del las AFP regulado por el DL 3.500 es estructural, porque su concepción se sostiene, esencialmente, sobre dos factores que lo tienden a apartar de esa finalidad y hacen incierto el monto de la pensión. Ellos son el "comportamiento" de la economía que determina la rentabilidad del capital acumulado en la cuenta individual del trabajador y la "expectativa de vida" que fija el monto de la pensión según los años que deberá pagarse.

Un seguro social no puede sostenerse en dos factores cuyo comportamiento es impredecible a largo plazo. Tampoco es justo, ni humanamente soportable, para un trabajador la incertidumbre de desconocer cual será el monto de su pensión durante los 40 0 45 años que transcurren entre el día que empieza a cotizar y el día que cumple la edad de jubilar. Basta que meses antes de este último día surja una crisis económica para que su ahorro previsional se vea afectado, o bien, que suba la expectativa de vida para que el dinero acumulado en su cuenta individual tenga un "divisor" más alto que haga disminuir su pensión.

La seguridad social, precisamente, por ser "social" debe ser solidaria. No puede ser "individual" porque es antitético.

Falencia dos: El alto nivel de desconfianza en el sistema viene desde hace largo tiempo- Una muestra de 15 años atrás es la encuesta CEP PNUD para su evaluación en el "Informe sobre Desarrollo Humano" de 2005 que a la afirmación "Los ingresos en la vejez permitirán cubrir..." , la respuesta de los encuestados fue: "ni siquiera las necesidades básicas" 37,0%; "sólo las necesidades básicas" 36,1%; las necesidades básicas y darse algunos gustos" 16,0%; "vivir holgadamente" 7,1%, y "no sabe o no contesta" 3,8%. La percepción que surge entonces del lado de los *"dueños de los fondos"* es que nada tienen que decir acerca de *"sus ahorros"*; que no tienen más información que la "cartola" que le envían por correo, y que el nuevo sistema previsional no busca su seguridad social sino que *"el crecimiento de la economía y la satisfacción de los intereses de los dueños de las empresas que cotizan en las bolsas del mundo y de los dueños de las AFP"*.

Falencia tres: Es también índice de desconfianza la inquietud de que las pensiones no sean del monto esperado. Por ejemplo, aquellos que se cambiaron desde el antiguo sistema han ido concluyendo que, de haber permanecido en él, sus pensiones habrían sido superiores a las que ofrece el nuevo, debido a que se elevó el tope de la remuneración imponible y a que la base de cálculo de la "pensión IPS" (ex "INP") considera como factor único y previsible al promedio de remuneraciones de los últimos 60 meses. Por su parte, aquellos que siempre habrán cotizado en el nuevo vislumbran que sus pensiones serán afectadas por el sostenido aumento de la expectativa de vida, sin mirar los tropiezos y las grandes crisis que cada cierto tiempo ocurren el acontecer de la economía por diversas causas. Ojo que resta poco tiempo para que éstos/as, los "químicamente puros/as" del nuevo sistema, empiecen a cumplir la edad de jubilar.

Falencia cuatro: De los casi 11 millones de afiliados a las AFP sólo cotiza algo más de la mitad. Los demás lo han hecho esporádicamente y los independientes o "trabajadores por cuenta propia" que lo hacen son menos del 10%, porque no tienen recursos, no tienen incentivo para hacerlo o confían más en armar "su propia previsión" con las rentas de un bien raíz o de otra fuente. Pues bien, de aquella mitad de afiliados que cotiza, una cifra cercana a la mitad (o sea la mitad de la mitad) tendrá pensiones muy bajas, simplemente, porque sus remuneraciones son bajas. Y, ello, sin

considerar los factores de comportamiento de la economía y de la creciente expectativa de vida.

Falencia cinco: Una parte de los afiliados no cotizantes obtendrán, sólo si cumplen los requisitos, la pensión básica solidaria y la pensión que alcance con el aporte previsional solidario. De aquí surge una importante presión para el Estado mediante la demanda de pensiones "dignas y justas". Y tal presión tiende a ser mayor debido a la exigencia social y a los compromisos políticos de aumentar sus bajos montos.

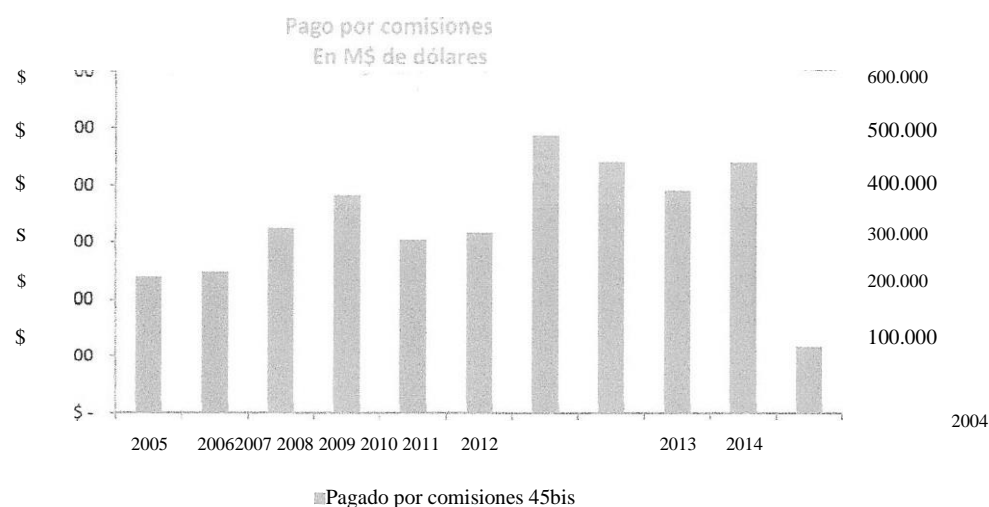
Falencia seis: Lo expresado en los dos puntos anteriores lleva a concluir que el sistema de AFP sólo podrá producir pensiones relativamente dignas —y muy posiblemente no las esperadas- para el 15 o 20% de los trabajadores que son los que tienen mayores ingresos. El resto tendrá pensiones bajas, muy bajas, básica solidaria, un número importante que ni siquiera conoce sus derechos o no tiene información, ninguna.

Falencia siete: Elevadas comisiones renten o no renten los Fondos. Del orden del 15% del aporte mensual del cotizante. Este es el Mercedes Benz del que habló Piñera, José: Las AFP, en definitiva, son un negocio sin riesgo.

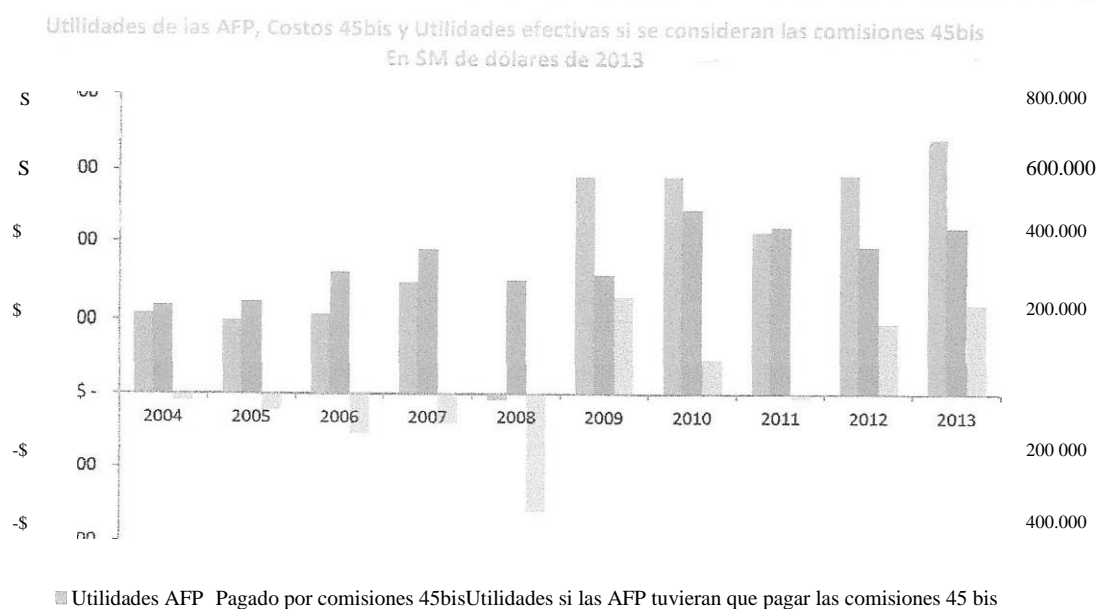
Falencia ocho: Comisiones con cargo a los Fondos de Pensiones por inversiones en títulos chilenos y extranjeros. Dichas comisiones fueron introducidos al artículo 45 bis del DL 3.500 de 1980 -para títulos chilenos- por el artículo único, N° 16 de la ley 19.795 de 2002 y, para títulos adquiridos en el extranjero, por el artículo 91 N° 32, letra f) de la ley 20.255 de 2008, siendo esta última norma modificada por artículo 2°, N° 9 de la ley 20.552 de 2012 que agregó que " Estas comisiones máximas incluirán conceptos tales como: administración, transacción custodia de los títulos a que se refiere la citada letra j), según determine la Superintendencia por norma de carácter general".

Cabe agregar que los montos por concepto de estas comisiones con cargo a los fondos de pensiones (conocidas como “comisiones fantasmas”) han ido superando -de manera creciente- los 400 millones de dólares anuales y que si tales comisiones fueren pagadas por las AFP con recursos propios sólo disminuirían a aproximadamente la mitad sus actuales utilidades.

Los siguientes cuadros obtenidos del Informe de 2014 de la Dirección de Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social así lo demuestran:



Fuente: Construido por la SPS, usando información publicada por la SP. Montos en pesos del año 2013; para el año 2014 solo se cuenta con el primer trimestre, acorde a lo publicado por la Superintendencia de Pensiones.



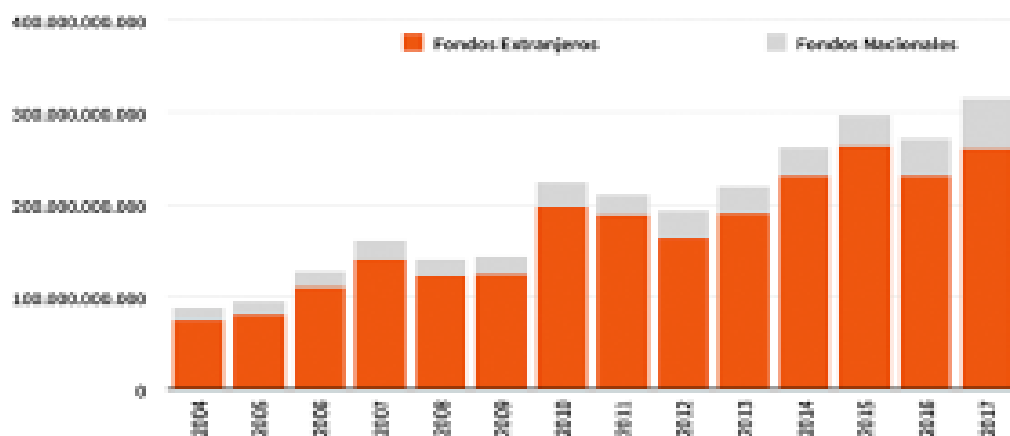
Fuente: Construido por la SPS, usando información publicada por la SP.

Es del caso señalar que la información de los cuadros precedentes es la última que se encuentra, al menos, en fuentes de acceso público. La Superintendencia de Pensiones se ha negado, reiteradamente a informar al respecto, bajo el argumento de la confidencialidad con que las AFP le entregan los datos de estas operaciones, porque sería información que podría afectar “sus” intereses comerciales. Diversos fallos de la Corte de Apelaciones frente a reclamaciones del Consejo para la Transparencia han ordenado a la Superintendencia de Pensiones entregar información. No obstante, no ha sido posible encontrar información pública actualizada de parte de dicho organismo fiscalizador sobre la materia.

Sólo información construida por la Fundación Sol permite conocer que entre 2004 y 2017 las “comisiones fantasmas” acumuladas llegan a unos 5.500 millones de dólares (moneda actualizada) lo que indica que por este concepto se mantienen en un promedio que se acerca a los 400 millones de dólares anuales.

COMISIONES FANTASMAS DE LAS AFP

¿Sabías que entre 2004 y 2017 las AFP han usado más de **\$2.754.819.930.000** (\$2,7 billones de pesos) extraídos desde los fondos de pensiones para el pago de comisiones fantasmas a terceros. Estas son un cobro extra, que no tiene relación con las comisiones de entre 0,41% a 1,48% de la renta imponible que los trabajadores y trabajadoras pagan obligatoriamente mes a mes a las AFP por administrar sus ahorros previsionales.



Fuente: Fundación SOL en base a datos de Superintendencia de Pensiones.

www.fundacionsol.cl

contacto@fundacionsol.cl

fundacionsolchile

@fundacionsol



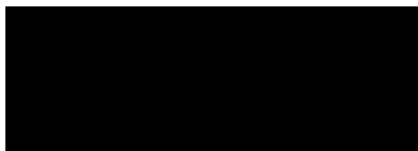
Falencia nueve: Recaudación de Cotizaciones. En esta materia hay una grave debilidad o falta de diligencia de parte de las AFP, a pesar de que el "procedimiento" ejecutivo judicial para su cobro es simple y puede ser muy rápido. Sin embargo, un número importante de empleadores (279.158 a diciembre de 2018), después de retener las cotizaciones a sus trabajadores, no las enteran en las Administradoras, aunque las "declaren", y, en general, utilizan el dinero como "caja" o "capital de trabajo" (A diciembre de 2018, había 2.174.499 trabajadores con al menos una cotización impaga. Y el 39,5% de los empleadores mantenía una deuda inferior a \$ 500.000). Y, por la otra parte, había, a la misma fecha, en los juzgados de cobranza judicial 1.267.680 juicios vigentes y una deuda que, en moneda nacional, con reajustes e intereses, alcanzaba a \$ 4.206 mil millones (equivalentes a US\$6.047 millones), o sea, el 3,1% respecto del fondo de pensiones acumulado que administran las AFP. (Datos del Informe Anual de Deuda Previsional de la Superintendencia de Pensiones de Junio de 2019).

Independientemente del costo de la cobranza, la dificultad de recaudar un porcentaje importante de los dineros (sea por la desaparición de los deudores demandados, sea por su quiebra, sea por la imposibilidad material y humana de trabar embargos, rematar bienes en esa inmensidad de juicios), se enfrenta una realidad de más de 2 millones de trabajadores sin sus cotizaciones al día. Nótese que más de 1 millón doscientos cincuenta mil juicios, iniciados por las AFP en contra de empleadores deudores, involucra a un número de trabajadores que casi duplica al número de juicios. Ello, es obvio, porque lo normal en cada juicio contra un empleador es que éste adeude las cotizaciones de más de un trabajador.

Falencia diez: Graves, discriminadoras e injustas desigualdades. Se manifiestan con nitidez en el caso específico de las mujeres: perciben remuneraciones menores, cotizan menos tiempo y tienen una expectativa de vida mucho mayor respecto de los hombres.

Y, desde otra perspectiva, también, se observan con claridad las desigualdades. Es la situación de los más pobres por el acceso difícil o tardío a la atención de salud y el de aquellos que su trabajo les "consume años de vida", aunque tengan atención de salud apropiada (la minería, la pesca y múltiples otras actividades), ya que al establecerse la expectativa

de vida sobre la base de un "promedio", estos últimos tienden a bajar ese promedio en beneficio de los que su actividad laboral les deteriora menos la salud y pueden vivir más años. Es evidente y de toda "lógica" que los que viven menos años, sus pensiones deberían ser mayores si se les calculara por los años reales de vida y no sobre la base de promedios que incluyen en su cálculo a los que por su actividad y vida más tranquila son más longevos.



Luis Eduardo Thayer Morel
Abogado

Minuta con opinión sobre retiro del 10%

Me parece que hay un problema técnico y uno político.

El técnico consiste en determinar la naturaleza jurídica de la cotización obligatoria. Mi visión, como la he expresado en otros informes, es que ésta se transforma en un patrimonio de destinación cuyo objetivo único e inequívoco es financiar la seguridad social (en la especie, pagar pensiones), al igual que las cotizaciones de 7% de salud. Así se desprende del art. 19 Nros. 9 y 18 de la Constitución Política de la República.

El problema político es que durante 39 se ha repetido por la publicidad de las AFP y por la derecha creadora del sistema que los cotizantes son "dueños" de las cotizaciones y ya se habla, comúnmente, hasta por los opositores de "ahorro obligatorio", en lugar de cotizaciones obligatorias.

Técnicamente, el ahorro jamás ha sido obligatorio. Es antitético, porque sólo puede ser voluntario. Es más, "ahorro obligatorio" no existe como expresión en la Constitución ni en el DL 3.500. Siempre hablan de "cotización obligatoria". Tampoco existe en la RAE ni en ningún país del mundo, ni en la OIT.

Pues bien, yo creo que las cotizaciones obligatorias te hacen "dueño del derecho a la seguridad social" y "del derecho a la protección de la salud". En el caso de la salud es clarito, porque nadie habla de ser dueño del 7% de cotización, ya que el sistema de salud "es solidario", tanto el

público como el privado (aunque este último tiene “neoliberalismos” por otro lado que no es del caso explayarse ahora.)

El Tribunal Constitucional (TC) en sus 2 últimos fallos de mayo 2020, ha dicho que las personas tienen "una especie de propiedad" sobre las cotizaciones y que esta especie de propiedad sólo hace posible, por disposición del art. 19 número 18, destinar las cotizaciones a pagar pensiones por tratarse de un patrimonio de destinación. El TC habla de una concepción "constitucionalista" del derecho de propiedad que permite "especies de propiedad" y contrasta su concepción con la "concepción civilista" del Código Civil q permite uso, goce y disposición. Creo que -a raíz del debate público- el TC no se atrevió a hablar de cotización obligatorias como si fuesen "un impuesto destinado a un fin" que es lo que más se parece a decir que la cotización hace dueño al cotizante del derecho a la seguridad social.

Pero el problema político se generó, precisamente, porque con apoyo de "no más AFP" se optó por presentar demandas pidiendo devolución de "mis ahorros porque son míos" y extremar las cosas para que los predicadores de que la gente es dueña de sus cotizaciones lo demuestren, devolviéndoselas... Esa fue la estrategia, al menos, la que conocí, de modo bastante directo, hace más de un año. Y en esto, antes de la presentación de las demandas, el 60% de la gente creía que era dueña y hoy el 86% reclama su plata porque la necesita. Y pedir que un 10% del total de las cotizaciones se entregue a sus "dueños" no es ni pecado venial dada las condiciones de pandemia.


Es más, hoy día casi 11 millones de personas han cotizado alguna vez en AFP. Pero habitualmente cotizan 5 millones y medio, o sea la mitad. Y de ese total de 11 millones, 3 millones tienen en sus cuentas individuales 1 millón o menos de pesos y 2 millones de cotizantes tienen entre 1 y 4, 3 millones de pesos. En definitiva, tenemos 7,5 millones de personas que tienen 10 millones o menos en sus cuentas individuales. Sus cotizaciones, obviamente, no les servirán para jubilar dignamente, pero sí tienen segura la pensión básica solidaria de 165 mil pesos los que integran el 60% más vulnerable de la población. Entonces, es obvio, que preferirán con o sin pandemia retirar sus fondos. Y eso, debe ser menos del 10% del total de los fondos acumulados.

Haciéndome cargo de lo expresado por muchos economistas, ex ministros, etc. De la Concertación y de la Nueva Mayoría y teniendo claro que el problema es político y no técnico: Retirar el 10,% y optar al préstamo blando más los 500 mil pesos a los que les toque, no son incompatibles. Pueden ser sumables. Las tres cosas son voluntarias. Por último, ante la opción, es preferible desechar el préstamo porque, por blando que sea, hay que pagarlo y eso es seguir en la cultura del endeudamiento. Y "el retiro de lo mío" no; sobre todo para 5 millones de los que alguna vez cotizaron que deben ser los más pobres. Y si el gobierno cambia a dar un subsidio o transferencia directa, me quedo con ambas... El problema político no lo resuelve tener las "ayudas" como alternativas, porque son compatibles.

El devolver o no el 10% no es trascendente, porque estamos ad portas de entrar en en una nueva previsión social que, al menos, incorporará

por ahora un 6% de mayor cotización y solidaridad intra e inter generacional.

El retiro del 10% es imparable, necesario justo y mostrará las tremendas debilidades de un país que necesita de un Estado del que carece.



Luis Eduardo Thayer Morel
Abogado