

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº6
ABRIL 2020

TÍTULO:
Pensiones y Coronavirus: ¿Tropezar con la misma piedra?

Guillermo Rioseco

Las políticas públicas suelen ser presentadas como fruto de un ámbito meramente técnico, resultado de un salón donde discuten expertos actuariales, economistas e ingenieros, y en el que no se admite, hasta que la conversación no concluya, la entrada de los políticos.

Esta es parte de una columna escrita en agosto de 2016, a propósito de la gran marcha en la que millones de chilenas y chilenos dijeron fuerte y claro: No + AFP: “En una sociedad tapizada de circunstancias que trazan de manera involuntaria las trayectorias vitales, el sistema de capitalización individual resulta incorrecto. No incorrecto porque sea ineficiente, porque quienes participan en él lucren o porque las pensiones sean bajas”. Se precisa que “es incorrecto porque trata la vejez de las personas como si ella fuera el resultado forjado por cada cual”. Y, entrando al corazón del dilema, el texto señala: “Si cada uno desconociera *ex ante* su trayectoria vital, si cada ciudadano desconociera como lo tratará el destino, ¿consentiría en que su suerte dependiera nada más que de sí mismo o preferiría un sistema en el que se compartieran, hasta cierto punto, los riesgos inmerecidos?”. En este sentido, sostiene que “los sistemas de seguridad social optan por esta segunda alternativa; los de capitalización estrictamente individual, por la primera”. Indica que “una sociedad en la que la suerte fuera enteramente compartida sería tan injusta como una en que la suerte de cada uno depende enteramente de sí mismo”.

Finaliza aquella columna con la siguiente afirmación: “Una sociedad en la que las personas estuvieran cubiertas *ex ante* de todos los riesgos con independencia del esfuerzo que cada uno haga se condenaría a la miseria. Libres de todo riesgo, las personas abandonarían todo esfuerzo y autocuidado. Pero una sociedad en la que los riesgos son tratados como cosa propia (cada uno como un animal que debe rascarse nada más que con sus uñas) deteriora las lealtades hacia la sociedad en su conjunto”.

Esta columna de agosto de 2016 fue escrita por el rector de la Universidad Diego Portales, Carlos Peña. Casi cuatro años después, la recordamos inmersos en una dramática crisis mundial de salud, producto de la pandemia por el COVID-19 declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La crisis en desarrollo, cuyo desenlace aún desconocemos, tiene a prueba a los Estados, sus sistemas sanitarios y a sus modelos de desarrollo social y económico. Pero, en gran medida, será la robustez de sus Sistemas de Seguridad Social el factor que incline la balanza entre los países que puedan salir menos dañados y los que sufrirán consecuencias catastróficas, con efectos probablemente irreparables para su población.

La incertidumbre está instalada a nivel global y nacional y como lo ha señalado hoy un distinguido académico: “Las catástrofes suelen mostrar con brutalidad o de manera cruel nuestras debilidades institucionales”.

El Mensaje Presidencial de la Ley N° 20.255 de 2008, señala: “Las proyecciones disponibles muestran que, del total de la población adulta mayor, el grupo cubierto por una pensión contributiva se reduciría de 65% en la actualidad a alrededor de 50% en el año 2020, y que alrededor de un 60% de los pensionados del sistema de AFP obtendrá una pensión igual o inferior a la pensión mínima garantizada por el Estado. Por su parte, las proyecciones de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) muestran que el 46% del flujo anual de nuevos pensionados del sistema de AFP entre los años 2020 y 2025, tendrá una pensión inferior a la mínima y no tendrá acceso a la Garantía Estatal, y que este grupo estará mayoritariamente compuesto por mujeres, representando un 65% de dicho total”.

“Es necesario tener en cuenta que los sistemas previsionales, por su propia naturaleza, se sitúan en una dimensión de largo plazo, y sus potencialidades de perfeccionamiento pueden detectarse mucho antes que se generen problemas cuyos efectos se amplíen y se vuelvan difíciles de controlar. Si bien el régimen de capitalización individual ha sido modificado en los últimos 25 años, en numerosas ocasiones, hay importantes desafíos aún pendientes; y ello se explica, en parte, por la vigencia de una inadecuada institucionalidad del sistema, que carece de capacidad de conducción y coordinación de políticas para adaptarse en forma oportuna a los cambios”, agregaba.

Había sido creado, el 17 de marzo de 2008, mediante la citada Ley 20.255, el sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez, que comenzó a pagar pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez, financiadas con recursos del Estado. El Ministro de Hacienda de la época llegó a declarar: “Este proyecto de ley le va a cambiar la cara a Chile “

En verdad, se entregó a las Administradoras de Fondos de Pensiones un enorme respirador artificial, un monstruoso ventilador mecánico, con cargo al vilipendiado y menospreciado Estado. Luego de 12 años de esa reforma, nos encontramos ante un dilema similar.

Fue el año 2008, seis meses después de la publicación de la reforma previsional de la Ley 20.255, se declaró la bancarrota de los bancos de inversión Lehman Brothers y Bear Stearns. Se daba inicio a la crisis denominada *subprime* (hipotecas basura).

De acuerdo a los informes oficiales, ese año los fondos de pensiones de los trabajadores chilenos acumulados en las AFP que se perdieron a raíz del desplome de los mercados bursátiles, ascendió al 40 % de estos ahorros acumulados.

Según informe de la Superintendencia de AFP de la época, al 30 de abril de 2008 el valor de los fondos de pensiones ascendía a la suma de US\$ 119.433 millones. En el boletín de dicha Superintendencia de diciembre de 2008, se indicó que el valor de los fondos de pensiones, producto del ahorro de las trabajadoras y trabajadores chilenos, al 31 de diciembre de 2008 fue de US\$ 74.313 millones. Es decir, se perdieron US\$ 45.120 millones (“El Gran Engaño. 30 años del Sistema de AFP”: Ricardo Hormazábal Sánchez, 2011).

Frente la crisis de 2008, hubo países que reaccionaron frente a la evidencia de las fallas del sistema de capitalización individual. Entre los años 1980 y 2014, treinta países privatizaron total o parcialmente sus sistemas de pensiones públicas obligatorias; entre 2008 y 2018, dieciocho países (375.451.132 millones de personas) habían revertido las privatizaciones (es decir, un 60%). Fueron los casos de Argentina (2008), Eslovaquia (2008), Estonia, Letonia y Lituania (2009), el Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Hungría (2010), Croacia y Macedonia (2011), Polonia (2011), la Federación Rusa (2012), Kazajstán (2013), la República Checa (2016) y Rumania (2017).

Según el Informe N° 63.2019 del Departamento de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “considerando que el 60 por ciento de los países que habían privatizado los sistemas públicos de pensiones obligatorias han revertido la privatización, y teniendo en cuenta la evidencia acumulada de impactos negativos sociales y económicos, se puede afirmar que **el experimento de la privatización ha fracasado**. La privatización de las pensiones no dio los resultados que se esperaban. Las tasas de cobertura se estancaron o disminuyeron, los niveles de las pensiones se deterioraron, y además se agravaron las desigualdades de género y de ingresos, lo que hizo que la privatización fuera muy impopular. El riesgo asociado a las fluctuaciones en los mercados financieros se trasladó a los individuos. Los costos administrativos se incrementaron, lo que resultó en menores niveles de prestaciones. Los altos costos de transición –a menudo infravalorados– crearon enormes presiones fiscales. Se suponía que la administración privada debería mejorar la gobernanza, pero por el contrario la debilitó. Se eliminó la participación de los trabajadores en la gestión. En muchos casos, las funciones de regulación y supervisión fueron capturadas por los mismos grupos económicos responsables de la gestión de los fondos de pensiones, lo que creó un grave conflicto de intereses; además, la industria de seguros, quien en última instancia se beneficia de los ahorros previsionales, avanzó hacia la concentración. Por último, las reformas de las pensiones tuvieron efectos limitados en los mercados de capitales y en el crecimiento en la mayoría de los países en desarrollo”.

Indica que “la privatización de las pensiones se presentó como una solución concreta para abordar el envejecimiento de la población y garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones de la seguridad social. En aquel momento, los sistemas de pensiones de muchos países se enfrentaban a una serie de desafíos, tales como la proliferación de regímenes especiales de seguridad social y la fragmentación, la informalidad y la baja cobertura y las bajas tasas de cotización, que podrían haberse abordado con reformas paramétricas, lo que habría permitido mantener los sistemas públicos”. Sin embargo, “ningún país democrático avanzado e industrializado sustituyó su sistema público de pensiones por un sistema privado de cuentas individuales de capitalización plena”.

El Sistema de Seguridad Social ha de ser capaz de responder con eficacia a las cambiantes demandas de una sociedad cada vez más compleja. Todo ello, además, ha de lograrse desde una perspectiva atenta a la evolución del entorno económico y demográfico, de manera que los mecanismos de cobertura se inscriban en un contexto favorable a la creación de riqueza y de empleo. Surge, así, una visión de la Seguridad Social como institución que ha de estar en permanente transformación y reforma, ya que de su capacidad de adecuación a las nuevas realidades dependen los niveles de bienestar y la justificación de su existencia.

“Pero esa tarea de adecuación ha de abordarse sin olvidar nunca que el modelo protector es fruto del esfuerzo del conjunto de los ciudadanos e incorpora las diversas sensibilidades que se dan en el seno de nuestra sociedad, conformando un todo que es superior a las partes que lo componen y que ha suscitado un amplio consenso en torno a sus logros y a su mantenimiento futuro” (Pacto de Toledo, Informe sobre la Seguridad Social en España, 2011).

Los informes echan por tierra el mito instalado interesadamente en la sociedad chilena de que las AFP han sido un aporte en materia de seguridad social y ha señalado uno a uno sus fracasos. Hay una dimensión crítica que hoy, en las dramáticas circunstancias que vive la población en edad de pensionarse en el contexto de la emergencia sanitaria mundial: el riesgo de volatilidad de los mercados financieros globales, el que se transfiere totalmente a los cotizantes de manera individual, lo mismo que el riesgo de la sobrevida.

Esa característica riñe con un principio básico de la Seguridad Social: **la disminución o la inexistencia de riesgo o peligro para sus beneficiarios.**

De allí nace la conocida frase del Premio Nobel de Economía, Paul Krugman: “Gracias a Dios que, en Estados Unidos, no tenemos el sistema chileno de AFP”, a propósito de la crisis del 2008. Lo mismo llevó al economista Thomas Piketty a manifestar: “En este análisis de los méritos comparados de los diferentes sistemas de jubilación hay que tener en cuenta el hecho de que la tasa de rendimiento del capital es, en realidad, sumamente volátil. Sería muy arriesgado invertir todas las cotizaciones de jubilación de un país en los mercados financieros mundiales”. Y subrayó: “Cuando se trata de financiar el nivel de vida básico de

toda una generación, sería muy irracional jugar así con los dados” (“El Capital en el Siglo XXI”, 2013).

El desafío es aprender la lección y dejar ser irracionales, manteniendo los fondos de miles de chilenos y chilenas expuestos en los mercados financieros nacionales e internacionales, transfiriendo el riesgo de la volatilidad y sus fluctuaciones a los dueños de esos fondos. Ahora el desplome ha sido intenso, perdiendo mucho en poco tiempo. Una vez más los economistas han sido sorprendidos. Jean Tirole, Premio Nobel de Economía, a propósito del colapso de 2008, encabeza un capítulo de un libro sobre dicha crisis citando a la Reina de Inglaterra: “Es horrible. ¿Cómo nadie lo vio venir?” (“La Economía del Bien Común, 2017).

En este escenario se hace necesario proteger y dar garantías a los fondos que son propiedad de los trabajadores. Para ello se toman como marco de referencia las 11 medidas centrales de políticas para revertir la privatización de las pensiones en el país, formuladas por la OIT:

- 1.** Iniciar el diálogo social para generar consenso y lanzar una campaña de comunicación;
- 2.** Conformar un comité técnico tripartito de reforma, encargado de diseñar e implementar la renacionalización del sistema de pensiones;
- 3.** Promulgar leyes que definan las principales características de un sistema de reparto de beneficio definido, de conformidad con las normas internacionales de seguridad social de la OIT;
- 4.** Crear una entidad administradora pública de las pensiones que garantice la gobernanza tripartita;
- 5.** Transferir a los afiliados del sistema privado al público;
- 6.** Transferir los recursos acumulados en las cuentas individuales;
- 7.** Establecer nuevas tasas de cotización y comenzar a recaudar las cotizaciones en el nuevo sistema de pensiones;
- 8.** Clausurar el mecanismo de recaudación de cotizaciones del sistema privado;
- 9.** Implementar servicios de inspección y mecanismos de cobranza de las cotizaciones;
- 10.** Crear la unidad o entidad encargada de la gestión de las inversiones del régimen público de pensiones;
- 11.** Clausurar el ente de supervisión y regulación de las pensiones del sector privado.

En virtud del grave impacto que está teniendo en el valor de los fondos de pensiones y la alta volatilidad y desplome de las bolsas de los mercados financieros, se hace indispensable proteger y garantizar que la propiedad de los ahorros de los trabajadores no siga expuesta a mayores riesgos y pérdidas. Según informes de la propia Superintendencia de Pensiones, en medio de la crisis sanitaria y volatilidad de los mercados financieros globales, los fondos de pensiones desde el 31 de diciembre a la fecha, ya han perdido aproximadamente US\$ 58.600 millones. En este sentido, es pertinente recordar lo sostenido en la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad (Artículo 22).

El escenario es dramático. El precario sistema de pensiones chileno, caracterizado por una frondosa y fértil nomenclatura llena de letra chica y de exclusiones, ha quedado desnudo una vez más por la gran crisis sistémica y global en curso, la que nos golpea con fuerza cruel, pero esperanzadora. El modelo de pseudo seguridad social se cae a pedazos, revelando su ineficiencia y perversidad. La lógica del negocio y el “ráscale con tus propias uñas” tiene sus días contados.