

FUNDACION CHILE 21

PRESENTACION ANTE EL CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL

Agradezco a nombre de la Fundación Chile 21 la invitación a exponer ante este Consejo Asesor Presidencial. La importancia del sistema de pensiones para el desarrollo del social y económico del país ha motivado a Chile 21 a promover un debate serio sobre el tema desde hace varios años. Sólo quiero recordar como hito de este esfuerzo el Seminario Internacional sobre el Sistema de Pensiones en Chile en el Contexto Mundial y América Latina, celebrado en abril de 2004, organizado por Chile 21 en conjunto con el Ministerio del Trabajo y la OIT y en el cual participaron varios miembros de este Consejo. En esta intervención me referiré a los temas y proposiciones más relevantes surgidos en este debate promovido por Chile21.

Un Sistema de Pensiones Más Integrado

Permítanme comenzar por hacer un par de alcances sobre la necesidad de establecer un sistema de pensiones más integrado y legitimado a través de la Reforma Previsional que propone el gobierno.

Después de 25 años de funcionamiento de un sistema de las AFP, que ha influido significativamente en el mercado de capitales del país y que demandado un costo imprevistamente alto durante un proceso de transición todavía no terminado, es necesario una mirada de evaluación comprehensiva del sistema de pensiones que está vigente y una Reforma que tome en cuenta sus distintos componentes.

Una evaluación que responda a las expectativas que ha creado la Presidenta en sus pronunciamientos, no puede quedar limitada simplemente a su evolución pasada y a cómo se espera que evolucione el sistema de capitalización individual administrado por las AFP. El análisis y las propuestas que surjan deben extenderse también al componente estatal del sistema mixto que esta operando en la actualidad sin excluir el componente más reciente del Ahorro Previsional Voluntario.

Si conceptualizamos el sistema chileno de acuerdo al esquema de tres pilares, elaborado por el Banco Mundial en su informe “Envejecimiento en

crisis” de 1994, la reforma decidida a principios de los 80 en nuestro país estuvo centrada en modificar el pilar obligatorio, de naturaleza contributiva, para proveer un ingreso vitalicio que pretende asegurar contra los riesgos del agotamiento de los ahorros personales durante la vejez.

Pero, el primer pilar del esquema, el que tiene carácter básico y redistributivo, proporcionando un alivio contra la pobreza, fue definido simplemente de manera residual. Los programas de pensiones asistenciales y mínima garantizada estaban destinados a cubrir las brechas de cobertura generadas en el segundo pilar. En cuanto al tercer pilar, el voluntario que pretende promover mayor ahorro para la vejez, no se ha enfocado a la extensión hacia un mayor número de trabajadores cotizantes.

Más que un verdadero sistema de pensiones cuyas partes se articulan consistentemente, sería más preciso decir que contamos, en la actualidad, con diversos programas y componentes que no llegan a constituir propiamente un sistema. Necesitamos una Reforma Previsional que permita superar esta deficiencia estableciendo un sistema de pensiones coherente e integrado.

Un Sistema de Pensiones Más Legitimado

La Reforma Previsional debe ser instalar un sistema no sólo integrado sino también legitimado. Aunque este es un tema eminentemente político, me parece que cae entre las responsabilidades de este Consejo. Mayor legitimidad significa mayor confianza y solidez institucional, elementos cruciales para un sistema basado en decisiones de ahorro de muy largo plazo.

El sistema de pensiones basado en la capitalización individual fue decidido por autoridades que no fueron elegidas democráticamente y muchos sectores aún consideran que adolece de lo que los juristas llaman “ilegitimidad de origen”. A pesar que en los 16 años de retorno a la democracia se le han hecho numerosas modificaciones, nunca el sistema ha sido sometido a un proceso amplio de consulta ciudadana como el que ha iniciado este Consejo y el que ha prometido la Presidenta como parte de su estilo de gobierno.

Nos parece necesario, por tanto, que la capitalización individual sea evaluada muy objetivamente por este Consejo evitando la noción a priori que el objetivo de su trabajo es simplemente mejorar el sistema de capitalización individual sin considerar ninguna alternativa.

La capacidad de mejorarlo es por cierto, parte de esa evaluación, incluyendo completo examen de sus serias falencias cuanto a tasas de reemplazo, cobertura, densidad de cotizaciones, inequidades de género, costos. También es parte de esa evaluación su contribución al desarrollo del mercado de capitales y su impacto fiscal. Pero, también debe considerarse ventajas y limitaciones de sistemas alternativos.

Si de este análisis surge la conclusión de que la capitalización es la mejor alternativa disponible en las actuales condiciones económicas y sociales del país, se habrá fundamentado la necesidad de persistir en él y contrarrestado la noción que éste se mantiene por la presión de grupos de interés particulares o de algún poder fáctico.

El Punto de Partida

La Reforma Previsonal que ocupa a este Consejo encuentra su punto de partida en el llamado de la Presidenta Bachelet para establecer un “sistema de protección social que incluya a todos los chilenos”. El sistema de pensiones no puede sustraerse a la vocación de universalidad que contiene el planteamiento presidencial respecto al conjunto del sistema de protección social.

Es, por lo demás, una vocación que ha sido recogida desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos hasta la propia Constitución Política de nuestro país. Esta “asegura a todas las personas el derecho a la seguridad social” y establece que “la acción del Estado estará dirigida al acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes”.

El derecho a la seguridad social es un derecho fundamental o constitucional, que pertenece a la categoría de derechos de la segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales, que se consolida después de la segunda guerra mundial en Occidente. A pesar de ello el reconocimiento constitucional de este derecho social en nuestro país es débil, ya que el constituyente autoritario, inspirado en concepciones neoliberales, le confiere al Estado un rol mínimo: garantizar el acceso a todos los habitantes a “prestaciones básicas uniformes”, que se otorguen por instituciones privadas o públicas.

En el plano conceptual el mencionado derecho a la seguridad social tiene el propósito de velar por aquellas personas que, por razones de orden natural o accidental, se ven imposibilitadas de proveerse de los medios necesarios para su sustento. Este derecho fundamental está ligado al trabajo, su

regulación legal, cargas y contingencias; ya que naturalmente la población pasiva es sujeto de las prestaciones de seguridad social.

En efecto, el trabajo es una de las formas privilegiadas mediante las cuales los seres humanos se vinculan con la sociedad. Sin embargo, existen momentos o períodos o en la vida de las personas, provocados por causas naturales o accidentales, en los cuales ese vínculo se ve interrumpido por razones que escapan a la voluntad del sujeto. En esos momentos las personas no pueden desarrollar actividades laborales o de otro tipo que les permitan acceder a los recursos necesarios para llevar una vida digna, o bien, para insertarse en el conjunto de actividades que la comunidad espera de todo ser humano. Dada esta situación, la sociedad y en especial el Estado deben crear las condiciones para que las personas que carezcan de medios para desarrollar una vida digna, no queden desamparadas.

El concepto que se encuentra detrás de esta función del Estado es el de seguridad social. La seguridad social implica que la sociedad deber ser capaz de responsabilizarse de aquellos que, no pudiendo sostenerse a sí mismos, son amparados por el Estado, el que concurre a prestar las atenciones a nombre y por mandado de la comunidad en su conjunto. Dentro de los sujetos que eventualmente requieren de protección no sólo deben mencionarse los que se encuentran en situaciones más extremas, como los que viven en el hambre y la miseria o los que han sufrido accidentes invalidantes, sino, también, aquellos que durante toda su vida entregaron su aporte a la sociedad por intermedio del trabajo y que, llegada la edad del retiro, merecen disfrutar del descanso: los ancianos. A esta enumeración es importante agregar, por lo menos, dos sujetos sociales más, las mujeres embarazadas y los niños, quienes, dadas las características especiales de su condición, merecen el amparo de políticas de seguridad social.

El Derecho Internacional y el Derecho Nacional al reconocer el derecho a la seguridad social, rescatan el principio de la solidaridad de la especie humana y rechaza toda forma de marginación de cualquier miembro de la sociedad.

Hay aquí una responsabilidad muy básica del Estado para con todos los ciudadanos que nos lleva a plantearnos de inmediato con el tema de la cobertura del sistema vigente y de los mecanismo que debe proveer la Reforma Previsional para responder de la mejor manera posible a esta vocación de universalidad.

Baja Cobertura

El problema de la baja cobertura es, sin duda, el más grave del sistema de pensiones vigente. Uds. conocen el cuadro en que se destacan las cifras señalan que:

- la relación entre cotizantes efectivos y fuerza de trabajo se sitúa por debajo de un 60%;
- la cobertura de las mujeres es más baja que la de los hombres
- la continuidad de las cotizaciones escasa, se producen muchas lagunas, especialmente entre las mujeres
- cerca de un 90% de los trabajadores independientes (cerca de un cuarto de la fuerza de trabajo) no cotiza y, cuando lo hace, la mayoría busca los beneficios del FONASA;
- las contribuciones previsionales se realizan a menudo por montos inferiores a los ingresos efectivos de los trabajadores con una articulación con el sistema público de salud que estimula a cotizar por el mínimo
- el requisito de 240 cotizaciones mensuales para acceder a la garantía estatal de la pensión mínima legal no se cumple en el caso de la gran mayoría de los trabajadores cuyas cuentas individuales no les permiten obtener una pensión de ese monto.

Considerando estos hechos no debería sorprender las proyecciones que indican que, en los próximos años, cerca de la mitad de las pensiones que otorgará el sistema actual sería inferior a la mínima legal sin siquiera poder acceder a la garantía estatal que asegura ese monto.

La reforma previsional de los años 80, que se fundó en una filosofía de solución individual de las necesidades de protección, ha tendido a ser exitosa sólo para una minoría de los asalariados; la gran mayoría ha ido quedando postergada o excluida, viéndose obligada a recurrir a la protección social entregada por las instituciones del Estado. Esta reforma pretendía dar respuesta a las necesidades de protección social de la gran mayoría de la población, dejando a cargo del Estado solamente a porción pequeña de la fuerza de trabajo, aquella que no alcanzaría financiar con sus aportes el equivalente a la pensión mínima legal. Este objetivo no se ha logrado porque, contrariamente a lo que pensaban los ideólogos del nuevo sistema, cuentas “individuales” no han constituido un incentivo suficiente para aumentar la cobertura y la densidad de las cotizaciones.

El proceso de globalización ha contribuido a poner fin a la carrera ocupacional clásica, que permitía tener un empleo estable por largos años en una misma empresa. Lo más característico de la nueva situación es la

movilidad laboral, provocada por empleos de corta duración, con lagunas de desempleo o subempleo. Se trata de puestos de trabajos inestables y con frecuencia precarios en términos de seguridad social. Esto lleva a pensar que el empleo no puede ser la única ancla que aporte protección social. El modelo de Bismarck, diseñado fundamentalmente para los trabajadores asalariados y sus familias, tiende a ceder el paso frente al modelo de Beveridge, que promueve más bien la protección social para todos los ciudadanos.

Aunque la pensión mínima beneficia en la actualidad a más de 800 mil personas, 750 mil se pagan de acuerdo al antiguo sistema y la garantía estatal en el sistema actual es sólo accesible a un pequeño número (5%, aproximadamente) de los cotizantes que alcanzan la edad de jubilar. Postular a la pensión asistencial es la única alternativa prevista en la institucionalidad vigente para recibir un ingreso en la vejez para un número cercano a la mitad de los integrantes de la fuerza de trabajo que alcanzan esa edad de jubilación. Calificarán para recibirla, sin embargo, sólo si cumplen las condiciones de invalidez o pobreza del grupo familiar del individuo que exige la ley.

Este contraste obliga a pensar en una Reforma Previsional de alcance sustantivo y a dejar de la tentación de hacer solamente cambios cosméticos. Es preciso actuar tanto en el ámbito de las prestaciones básicas que comprenden actualmente las pensiones mínimas y asistenciales como en el ámbito contributivo de pensiones de monto mayor al mínimo.

Entre las propuestas puntuales que ha recogido Chile 21 para ampliar el universo de trabajadores que cotizan, destacan las dirigidas a extender el sistema hacia los trabajadores independientes.

- Establecer incentivos para que coticen los trabajadores independientes de menores ingresos, mediante subsidios, beneficios de salud, puntaje para las viviendas sociales, etc. Debe tenerse en cuenta que los trabajadores de altos ingresos ya reciben subsidios a través del ahorro previsional voluntario.
- Opción para los trabajadores independientes de pagar a partir de su declaración de impuestos y descontar sus aportes de la base tributaria (con lo cual su situación se asimilará a la de los asalariados), superándose así la actual discriminación negativa que enfrentan.

- Obligar a las empresas mandantes a pagar las cotizaciones provisionales en el caso de que las empresas contratistas no lo hagan.

Entre las propuestas puntuales que ha recogido Chile 21 para aumentar la cobertura a este nivel destacan las destinadas a permitir un mayor acceso a la pensión mínima legal sin desincentivar la cotización en el sistema.

- El requisito de 240 cotizaciones no parece ser el más coherente con un sistema de capitalización individual. Se considera el número de contribuciones y no su monto. Esto perjudica especialmente a los trabajadores de temporada. Aunque realicen aportes muy superiores al mínimo legal, sólo se registra el número de meses. Si se anualizara sus ingresos y se los dividiera por el mínimo legal tendrían una posibilidad mayor de cumplir los requisitos para cumplir con la garantía del Estado.
- Escalonar la pensión mínima legal con garantía del Estado. Actualmente sólo gozan de un subsidio del Estado para obtener esta pensión los trabajadores que completan 20 años de imposiciones (si sus fondos previsionales son insuficientes). Los que hayan cotizado menos de 20 años, (aunque sean 18 o 19), no reciben ningún subsidio del Estado. El problema es mayor si se trata de una pareja en la que ambos están en la misma situación. A vía de ejemplo, con 10 años de cotizaciones se tendría derecho al 50% de esta pensión; con 15 años, al 75%; e incluso con 25 años al 125%. De esta forma se premiaría a quienes hacen aportes por más tiempo y se evitaría el riesgo de desincentivar los aportes de quienes ya han completado el requisito mínimo.
- Reconocer el equivalente a un año de cotizaciones por cada hijo de una trabajadora, sólo para los efectos de acceder a la pensión mínima legal. Esto beneficiaría sobre todo a las trabajadoras intermitentes de bajos ingresos, como las temporeras. El mayor costo para el Estado (que se vería en parte compensado por la disminución de aportes para pensiones asistenciales) se justifica porque implica reconocer la responsabilidad de todo el país frente a los costos de la maternidad.

Desde luego, adherimos por completo a la necesidad de estructurar y consolidar un pilar solidario del sistema estableciendo una institucionalidad adecuada. Se requiere un rediseño para el Instituto de Normalización Previsional que verá disminuida gradualmente su labor en relación a las

pensiones originadas en el antiguo sistema de pensiones. En cambio, la ampliación de la acción del Estado en el ámbito de las prestaciones básicas del pilar solidario demanda una institucionalidad diseñada especialmente para tal propósito.

Finanzas Públicas

Estas propuestas y, en general, todas aquellas que amplíen la el número de beneficiarios del sistema de pensiones en su parte no contributiva, aún con prestaciones básicas, plantean enormes exigencias a las finanzas del Estado que no puede descuidar otras actividades indispensables para el desarrollo social y económico del país. La vocación universal de los derechos a la seguridad social plantea, además, exigencias que se extienden por largos períodos de acuerdo a la esperanza de vida de los beneficiarios y aún más allá por los derechos a pensiones de sobrevivencia.

El aumento de estas exigencias a través del tiempo, superando los cálculos actuariales, ha provocado situaciones críticas en los sistemas previsionales de muchos países del mundo. Sus causas son diversas: la disminución del número de hijos (vía tradicional de protección social en los sectores populares); la precarización del empleo (estimulada por la inserción creciente de la economía en los mercados globalizados), los costos crecientes de la medicina moderna, que afectan especialmente a los ancianos. Pero sin duda que la causa principal es el aumento de la esperanza de vida y en particular de sobrevivencia a partir de la edad legal para jubilar.

El desafío de financiar pensiones para una población más longeva es mayor porque ha aumentado la proporción de hogares unipersonales (sobre todo de mujeres viudas) que carecen de apoyo familiar directo y requieren de protección social en forma creciente.

Algunos expertos han sostenido que en el sistema de capitalización individual el aumento de la longevidad afecta a las personas y a sus futuras pensiones, pero no a las finanzas públicas. Sin embargo, esto es sólo parcialmente verdadero, ya que el Estado debe garantizar las pensiones mínimas legales y debe asignar fondos para las pensiones asistenciales. Por lo tanto, cuanto mayor sea la longevidad mayores serán los recursos que el Estado deberá gastar en estas partidas.

Las personas de 65 años y más aumentarán en un 19,5% entre 2005 y 2010 mientras que la población entre 20 y 64 lo hará sólo en un 8,3%. A pesar de

una reducción de la tasa de dependencia en los próximos, debido a la caída de la fecundidad, la carga de trabajadores pasivos sobre los activos será mayor en los próximos años.

Sin embargo, el erario público ha debido acomodar durante 25 años (1981-2004) déficits previsionales cuyos montos 5,7% del PIB en promedio (4,3% en el sector civil). En años difíciles para las finanzas públicas, 2001 y 2002, tales déficits llegaron a 6 % del PIB (4,7% en el sector civil). Parece razonable pensar que el gasto previsional público pueda expandirse a un ritmo similar al del producto sin afectar significativamente otras prioridades dentro del gasto fiscal. Por lo tanto, parece un supuesto de trabajo aceptable partir de esta premisa.

Por otra parte, el número de las pensiones no asistenciales pagadas por el Estado ya está empezando a disminuir, y el monto a pagar por los Bonos de Reconocimiento aumentará a sólo un 4% anual de 2005 a 2010, algo menos que el crecimiento esperado del PIB, para luego iniciar su descenso. Se producirá, por lo tanto, cierta margen en el presupuesto público, ya que disminuirá el déficit previsional civil. Esto hará posible aumentar los recursos fiscales para fortalecer el pilar solidario, a través de medidas como las propuestas en este texto.

Para ampliar ese margen en el próximo quinquenio se podría evaluar la alternativa de sustituir el pago del bono de reconocimiento en su totalidad al momento de jubilarse por pagos mensuales al afiliado por montos equivalentes al que tal bono aporta a su pensión.

El proceso político y las condiciones económicas y sociales determinarán las prioridades, los recursos adicionales que pueden allegarse y la secuencia de implementación a través del tiempo.

Nivel de Beneficios y Aumento de las Cotizaciones con Aportes del Empleador

Cuando se proyecta con supuestos razonables que una proporción tan alta de trabajadores afiliados, cerca de la mitad, sólo puede alcanzar pensiones iguales o menores a la pensión mínima, es preciso plantearse el tema del nivel de la cotización. La experiencia internacional indica que aportes de un 10% del ingreso imponible es bajo y hace difícil lograr buenas jubilaciones. La propuesta en este punto consiste en aumentar gradualmente el aporte (por ejemplo, 0.5% anual, por o 5 años,)

El aumento debería ser de cargo del empleador, asociándolo al logro de mejoras en las jubilaciones de sus trabajadores, como parte de la responsabilidad social de la empresa. De esta manera se trataría de mantener el ingreso real del trabajador, aunque ello dependerá en último término de las condiciones del mercado de trabajo. El impacto de una contribución de tal magnitud en el empleo no debiera ser significativo. En el caso de los trabajadores de bajos ingresos, se llegaría así a un financiamiento tripartito, como el que existe para el seguro de cesantía.

El nivel de beneficio o tasa de reemplazo en el sistema contributivo de pensiones vigente depende también y de manera importante de la rentabilidad de las inversiones en que se haya colocado los fondos acumulados. Resulta de toda lógica vincular la rentabilidad de los fondos de los trabajadores con las ganancias de las AFP como empresas, particularmente cuando se registran rentabilidades negativas que afectan a quienes se jubilan en ese momento.

Al nivel de las pensiones mínimas se observa una diferencia demasiado pronunciada entre su nivel y el del ingreso mínimo legal. Si bien puede haber razones para que un trabajador pasivo reciba un ingreso menor que uno activo, la diferencia existente entre uno y otro es demasiado amplia, aún si se considera el reajuste del 10% que ha anunciado la Presidenta recientemente. Razones similares llevan a concluir en la conveniencia de aumentar el monto de las pensiones asistenciales.

En orden a disminuir las inequidades de género se destacan dos propuestas:

- Estimular (con subsidios focalizados) la permanencia de las mujeres en el trabajo, más allá de los 60 años, para mejorar sus jubilaciones, sin quitarles el derecho de retirarse a los 60.
- Homogenizar la esperanza de vida para hombres y mujeres en el cálculo de las jubilaciones (aunque esto implique un retroceso para los trabajadores de sexo masculino).

Costos y Competencia

Aunque han bajado en los últimos dos decenios, los costos de administración siguen siendo elevados. En relación a los aportes, superan el 20%. Esta tarifa por el servicio que cobran las AFP se mantienen sin que se observe competencia por precios entre las seis AFP que operan en el mercado y con rentabilidades sobre patrimonio sistemática y significativamente mayores que las que logran en promedio los bancos y otras instituciones financieras en nuestro país.

Todo indica que la concentración de la administración de los fondos de pensiones en unas pocas empresas ha limitado la competencia en perjuicio de los trabajadores cotizantes. Si hubiera suficiente competencia los costos de administración podrían disminuir sensiblemente y las pensiones mejorarían. En este marco se sitúan diversas propuestas que podrían mejorar el funcionamiento del mercado de las AFP sin cambios institucionales importantes.

- Suprimir la comisión fija, lo que bajaría el costo para los trabajadores de menores ingresos, haría más transparente el costo de cada Administradora y permitiría al Estado ahorrar en aportes complementarios a las pensiones mínimas legales. Conviene destacar que ésta es una antigua reivindicación de las organizaciones sindicales chilenas.
- Autorizar a agrupaciones de trabajadores (como los sindicatos) para negociar colectivamente las comisiones. Así, aumentaría además su cuota de poder en el sistema. En su defecto, permitir al empleador negociar comisiones en nombre de sus trabajadores, colectivamente. Recuérdese que la afiliación a las Mutuales de Higiene y Seguridad se hace por empresa.
- Licitación de carteras de afiliados, comenzando por los que tienen menos fondos reunidos en su cuenta y que requerirían eventualmente el aporte del Estado para obtener la pensión mínima legal.

Una propuesta destinada a producir un cambio más sustantivo en la organización de la industria de la administración de fondos de pensiones consiste en permitir a los Bancos chilenos crear AFPs, manteniendo el giro único. La creación de una AFP de propiedad pública, a partir del BancoEstado, podría contribuir a reducir costos y a disminuir la concentración económica en el sistema. La creación de una AFP estatal constituye una antigua aspiración de las organizaciones sindicales chilenas y en particular de la CUT.

Regulación e Intereses de los Cotizantes

Desde una perspectiva más institucional sería importante fortalecer las facultades regulatorias de la Superintendencia de AFP. La administración de fondos de pensiones es una actividad que permite al Estado cumplir una función mandatada por la Constitución Política, cual es la de asegurar el derecho a la seguridad social. Se trata en rigor de un servicio público cuya provisión el Estado ha delegado en agentes privados.

Cuando se diseñó el sistema en 1980 se puso énfasis en las condiciones que debían regir para que estos agentes operaran adecuadamente con lógica de mercado. En los 25 años transcurridos ha habido mucha experiencia y reflexión sobre la provisión de servicios públicos y en nuestro país se desarrollaron diversos marcos regulatorios para que éstos fueran provistos por empresas privadas.

En estos casos la autoridad ha sido dotada de facultades para cautelar estrictamente los intereses de los usuarios. Entre esas facultades están, cuando no funciona adecuadamente la competencia, las de establecer tarifas de acuerdo a los costos de una empresa eficiente. De acuerdo a esta lógica, la Superintendencia debiera tener todas las facultades necesarias para velar por los intereses de los cotizantes, incluyendo la tarifa a costos eficiente, cuando la competencia encuentra limitaciones que no se pueden superar aunque ello sólo sea temporalmente.

Un tema especialmente importante es el la entrega a los cotizantes de la información necesaria para las decisiones en relación a los fondos. La superintendencia debe estar dotada de las facultades y los recursos para difundir esa información y hacerla llegar a cada cotizante mediante mecanismos y campañas permanentes.

Los intereses de los cotizantes no se resguardan sólo con la correcta aplicación de la normativa vigente. Se requiere también una evaluación del funcionamiento del conjunto del sistema desde la perspectiva de los intereses de los usuarios. Un comité técnicos independiente debería realizar esta tarea informando a los cotizantes, a los sindicatos y otras organizaciones a las que éstos pertenecen, a las autoridades y a los agentes que participan en la provisión del servicio.

Otro ámbito que requiere regulación, esta vez por parte de la Superintendencia de Valores y Seguros, es el poder adquirido por los propietarios de las AFP y sus colaboradores a través de la designación de miembros de los Directorios de las grandes empresas. Estas designaciones

han tenido un sesgo ideológico político que afecta la imagen de las AFP. Resulta necesario establecer un mecanismo de registro público de aquellas personas que aspiran a ser directores de empresas con acciones en manos de las administradoras, bajo una clara normativa sobre requisitos de idoneidad e independencia, inhabilidades y criterios de selección de los directores designados.

Nuevo Pacto Social

Los grupos nacionales e internacionales que manejan el sistema de AFP y tienen gran influencia política van a oponer resistencia a la mayoría de las reformas propuestas. Pero muchas de éstas contarán con un fuerte apoyo de las organizaciones de trabajadores, que tienen una visión muy crítica de este régimen de capitalización individual con administración privada.

Lo fundamental será alcanzar un nuevo pacto social y político para establecer un sistema de pensiones con un poderoso pilar solidario un componente contributivo eficiente y competitivo, debidamente regulado. No se trata de descartar las responsabilidades personales, poniendo toda la protección en manos del Estado, sino de complementar los esfuerzos individuales y los aportes colectivos.

El pacto social anterior a 1973 ponía el énfasis en el rol del Estado y de las instituciones públicas para garantizar la protección social; la reforma de los 80 puso el énfasis en la responsabilidad individual y en las instituciones privadas; el nuevo pacto social debe buscar un equilibrio entre la responsabilidad de cada persona (o familia) y la solidaridad social. En este contexto, manteniendo la importancia de la responsabilidad personal, el Estado debe asumir mayores responsabilidades para entregar, con la colaboración de empresas privadas, una mejor protección social a las grandes mayorías.

Jorge Leiva Lavalle
Director del Area Económica
Fundación Chile 21
Santiago, 4 de abril de 2006