

REFORMA DE PENSIONES: APA E IPPA ¿QUÉ GARANTÍAS DA LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD?

- La reforma de pensiones del Presidente Boric crea una nueva institucionalidad con el objeto de separar las funciones de gestión de inversiones, de aquellas de soporte y administración.
- Por un lado, se crea el Administrador Público Autónomo, que será el órgano público encargado de las actividades de soporte del sistema, y, por otro, el Instituto de Previsión Público Autónomo, responsable por defecto de la gestión de inversiones de las cuentas individuales y único encargado de las inversiones del Fondo Integrado de Pensiones. Adicionalmente, se crean los Institutos de Previsión Privados, a cargo de la gestión de las inversiones del componente de capitalización individual, en caso que al afiliado haya optado por éste.
- Si bien ambos entes estatales se plantean como autónomos, la conformación de sus Consejos Directivos, sumado a otros aspectos y características de esta nueva institucionalidad, ponen en riesgo dicha autonomía, al tiempo que no entregan suficientes garantías, teniendo en cuenta las responsabilidades y atribuciones conferidas. Su gobernanza no es como la del Banco Central y estará sujeta a mayores presiones políticas.

La reforma de pensiones del Presidente Gabriel Boric, ingresada recientemente al Congreso Nacional¹, considera un aumento de la cotización en 6 puntos porcentuales, el cual deberá destinarse a un fondo de ahorro colectivo², y propone la creación de una nueva institucionalidad con el objeto de separar las funciones de gestión de inversiones de aquellas de soporte del sistema.

Para esos efectos, se crea -a partir del actual Instituto de Previsión Social (IPS)- el **Administrador Público Autónomo (APA)**, que será la entidad responsable de las actividades de soporte y administración del sistema, tales como la afiliación al sistema de pensiones, la recaudación de la cotización vigente y la adicional, el pago de los beneficios y atención de los afiliados, entre otras. Por su parte, se crea el **Instituto de Previsión Público Autónomo (IPPA)**, que será la entidad pública a cargo de gestionar las inversiones del Fondo Integrado de Pensiones que se formará con la cotización del 6% extra y los recursos de las cuentas individuales de quienes voluntariamente así lo decidan y de quienes no expresen su voluntad de que sean administrados por los

¹ Boletín N°15.480-13.

² Ver Tema Público N°1569-1, de 11 de noviembre de 2022.

Inversores de Pensiones Privados (IPP) que se crearían. Estos últimos estarán a cargo de la gestión de las inversiones del componente de capitalización individual que, a diferencia de las actuales AFP, no realizarán actividades de soporte, sino que estarán exclusivamente focalizados en la inversión de los fondos.

Sin perjuicio del alto costo fiscal (costo total de \$112.566 millones en régimen³) y mayor burocracia que conlleva la creación de esta nueva institucionalidad, existen elementos que ponen en riesgo la autonomía de las entidades públicas que se crean, no ofreciendo suficientes garantías de que las referidas, por un lado, estén a la altura de las responsabilidades y fines encomendados y, por otro, no blinden de la influencia política a instituciones que manejarán los datos de todos los trabajadores del país y serán un actor preponderante del mercado de capitales local.

A) El APA: Composición del Consejo Directivo no sigue estándar de otros entes colegiados.

Cuando se busca diseñar nuevos entes que tengan un estándar de excelencia en su trabajo y autonomía del poder político, se suele mirar al Consejo del Banco Central. Sin embargo, dada la composición del Consejo Directivo del APA y sus atribuciones y mecanismos de control, esta institución no cumple dichos estándares.

El Consejo Directivo estará compuesto por cinco miembros nombrados conforme a las siguientes reglas: a) un consejero designado por el Presidente de la República, que tendrá el carácter de presidente del Consejo Directivo y durará en el cargo hasta el término del período de quien lo hubiere nombrado; y b) cuatro consejeros designados por el Presidente, previa ratificación del Senado, que durarán seis años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos solo por un nuevo período consecutivo. Se renovarán en pares cada tres años, según corresponda. El Presidente deberá proponer al Senado una dupla de candidatos y la conformación de esta dupla deberá ser paritaria.

Las normas de conformación del Consejo Directivo se prestan para una mayor politización. En primer lugar, y tratándose de los cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previa ratificación del Senado, sería conveniente -dada la responsabilidad que asumirá este nuevo ente- establecer la exigencia de un quórum para la ratificación del Senado. Lo anterior no es extraño a nuestra legislación. En efecto, los últimos entes colegiados creados por ley han usado ese modelo: los consejeros del Consejo Fiscal Autónomo (CFA, creado en 2019), requieren acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio⁴. En tanto, cuatro de los cinco comisionados de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF,

³ Informe Financiero del proyecto de ley, p.28.

⁴ Artículo 3º de la Ley N°21.148, que crea el Consejo Fiscal Autónomo.

de 2017) requieren ratificación del Senado por un quórum de cuatro séptimos de los miembros en ejercicio⁵.

Una segunda razón es que el Presidente de la República nombra el quinto consejero y presidente del Consejo Directivo, quien estará en el cargo mientras cuente con la confianza del presidente de turno. Ello revela evidentemente poca autonomía y la nula independencia del gobierno de turno. El hecho de que este mismo modelo de designación del presidente (como la CMF) exista en otras instituciones no anula esta debilidad del proyecto, entre otras razones, por el contrapeso que establece el mayor quórum en la designación del resto de los consejeros del regulador financiero.

En tercer lugar, no parece razonable que los consejeros se presenten en duplas al Congreso. Ese no es el sistema de elección del Banco Central, del CFA ni de la CMF. La idea de presentar los nombres de manera individual, obliga a que, en torno al nominado, el Senado genere consensos amplios, más cuando además se exigen quórums mayores a la mayoría simple. Por el contrario, nominaciones en duplas favorecen el “cuoteo” en las nominaciones.

Por último, se critica también el hecho de que este Consejo tenga que ser paritario, en circunstancias que lo relevante es que sean personas con *expertise* en los temas que competen. De hecho, sería el primer organismo colegiado -fuera de la extinta Convención Constitucional- que exigiría paridad, en el entendido que un sexo no puede sobrepasar al otro en más de uno. Hasta ahora, por ejemplo, en el caso del CFA, la ley exige que ambos sexos tienen que estar representados.

Pese a las mayores responsabilidades que tendría el APA, en el proyecto de ley, su definición es prácticamente idéntica a la que hoy rige al IPS (consagrada en el artículo 53 de la referida Ley N°20.255) con los debidos ajustes en relación al sistema nuevo que se propone en la reforma. El APA estará regido por el Sistema de Alta Dirección Pública y su director ejecutivo será nombrado bajo ese mecanismo, pudiendo ser libremente removido por la autoridad presidencial en cualquier momento.

Entre las funciones y atribuciones del APA, se encuentran la de registrar la afiliación al sistema; recaudar las cotizaciones; registrar y administrar las cuentas de capitalización individual (10%) y las cuentas nocionales (el 6% adicional) de cada afiliado; controlar el correcto y oportuno pago de las cotizaciones por parte de los empleadores, para efectos de constituir las deudas previsionales, para lo cual el APA estará facultado para cruzar bases de datos de instituciones privadas del ámbito de la seguridad social y con otras instituciones públicas que dispongan de información

⁵ Artículo 9 de la Ley N°21.000, que crea la Comisión para el Mercado Financiero.

útil para estos fines; gestionar la transferencia al IPPA y a los IPP de los montos recaudados, según corresponda; proporcionar información y orientación a los afiliados y atender reclamos y consultas en la forma que disponga la ley; entre otras.

En cuanto a mecanismos de control, el proyecto de ley propone que los actos administrativos que dicte el APA, en el ámbito de las funciones y atribuciones que se le confieren, estén exentos del trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República (CGR), sin perjuicio que el APA estará sometido a la fiscalización de la Superintendencia de Pensiones, conforme a la ley. Respecto a lo anterior, si bien muchos actos de la administración del Estado están exentos del trámite de toma de razón, en este caso, tratándose de un nuevo órgano con amplias potestades, resulta cuestionable que se excluya este control preventivo de juridicidad.

B) El IPPA: Mismos problemas de institucionalidad, pero con mayores consecuencias.

Tal como el APA, el IPPA también contará con un Consejo Directivo. Dicho consejo estará integrado por cinco personas designadas por el Presidente, previa ratificación del Senado, con los mismos problemas antes mencionados: (i) los nombramientos del Senado no tendrán un quórum especial que incentive nombramientos técnicos que consigan un acuerdo transversal; (ii) se harán en duplas o ternas; (iii) será paritario⁶.

A esas debilidades se suman otras más específicas a la labor y conformación del IPPA. En primer lugar, dada la naturaleza de sus funciones, inversiones para un horizonte de largo plazo, parecería deseable que sus nombramientos incentivaran esa mirada. En ese sentido, los consejeros del IPPA duran seis años en sus cargos y no pueden reelegirse (por ejemplo, los consejeros del Banco Central duran 10 años), lo que no lo desacopla totalmente el ciclo político de sus nombramientos. Más cuando, en régimen, cada gobierno designará prácticamente la mitad de los consejeros.

Por otro lado, a los cinco consejeros mencionados se suman otros dos (para un total de siete miembros del consejo). Ambos serán designados por el Presidente de la República a partir de duplas propuestas por la organización de trabajadores de mayor representatividad del país, es decir, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y por la organización de empleadores de mayor representatividad del país. ¿Por qué ambas instituciones deberían intervenir en la designación de los consejeros? ¿No deberían primar criterios técnicos sobre los gremiales?

Cabe recordar que de las decisiones de este Consejo depende la inversión de los ahorros previsionales de todos los trabajadores del país, la rentabilidad nocial que

⁶ Al ser 7 consejeros, cada sexo podrá tener como máximo 4 representantes en el Consejo.

tendrán y sus decisiones influirán fuertemente en el mercado de capitales local, incluyendo el nombramiento de directores en las empresas privadas en donde invierta. Además, es este Consejo el que deberá definir aumentos de cotizaciones o disminución de beneficios para mantener la sostenibilidad financiera del sistema y, por ende, requiere *expertise* técnica y autonomía e independencia política.

En efecto, en régimen y considerando los fondos que actualmente administran las AFP, el IPPA administraría -por concepto de la cotización adicional (el 6%)- cerca del 30% del PIB. Ello es un piso debido a que, a su vez, el IPPA administrará las cuentas individuales de quienes así lo decidan (o no demuestren preferencias entre el IPPA o los IPP). Si la mitad de los afiliados llevaran inmediatamente su stock de ahorros al IPPA, significaría que esa institución pasaría a administrar el 25,5% del PIB actual⁷.

Lo anterior, demuestra que la magnitud de los fondos que manejará esta institución le dará un poder tal, que la institución se verá enfrentada a presiones de distintos actores de mercado para influenciar sus decisiones de inversión. Por las mismas razones, existe un riesgo de captura política que busque influir en el uso de los fondos.

Adicionalmente, y tal como se expone en una publicación del Centro de Investigación de Empresa y Sociedad (CIES) de la Universidad del Desarrollo, al ser el IPPA un ente con público con objetivos múltiples (administrar y asegurar la sustentabilidad del Fondo Integrado de Pensiones⁸ y competir en rentabilidad con los IPP), ello puede repercutir en su eficiencia⁹.

Por último, sería conveniente que, dados los objetivos y funciones conferidos al IPPA y la magnitud de recursos que manejará, se exija algún quórum especial del Congreso para modificar sus objetivos y atribuciones. En ello, la regulación que se propone para el IPPA dista evidentemente de la del Banco Central, que se rige por una ley orgánica constitucional, que requiere para su aprobación, modificación o derogación un quórum de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio. Con ello, se evitaría que mayorías circunstanciales alteren la naturaleza y funciones del IPPA, poniendo en riesgo los ahorros de todos los chilenos.

Por todas estas razones es importante que la institucionalidad del IPPA se blinde lo más posible de presiones externas, lo que no está bien resuelto en el proyecto de ley.

⁷ Estimación propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

⁸ Que administrará los aportes de del 6% de los trabajadores, además de los del 10% de quienes voluntariamente (o por default) decidan entregarlos al IPPA

⁹ *Íbid.*

DÉBILES MECANISMOS DE CONTROL

El IPPA estará sometido a la fiscalización de la CGR solo en cuanto al examen y juzgamiento de cuentas de entradas y gastos, pues los actos del IPPA -al igual que en el caso del APA- no estarán afectos al trámite de toma de razón, sin perjuicio de estar sujeto a las facultades normativas y de fiscalización de la Superintendencia de Pensiones. Al respecto, nuevamente se levanta el punto en relación a si es conveniente que los actos del IPPA estén exentos del trámite de toma de razón.

Respecto a su regulador, tanto el APA como el IPPA serán fiscalizados por la Superintendencia de Pensiones. Esto supone un problema al considerar que tanto la cabeza del APA como del IPPA son nombrados por el Presidente de la República (en el caso del segundo previa aprobación del Senado) y lo mismo sucede con el Superintendente que debe fiscalizarlos. Así, finalmente, todas esas autoridades responden al gobierno de turno, lo que puede ser fuente de problemas. Además, el otorgamiento de nuevas funciones de fiscalización a la Superintendencia, que se traducirá en una mayor carga de trabajo, no va acompañado de recursos suficientes. En efecto, según consta del informe financiero que se acompaña al proyecto de ley, se contrataría para la Superintendencia a 16 nuevos funcionarios, junto con el desarrollo de sistemas informáticos y ampliación de los sistemas tecnológicos (costo total de \$984 millones en régimen)¹⁰. Con ello, la Superintendencia queda en una posición debilitada en relación a estos dos nuevos entes públicos que se crean.

CONCLUSIONES: RIESGOS DE UN CAMBIO RADICAL

Dada la importancia que tiene el sistema previsional para el mercado de capitales local y para la disciplina fiscal, resulta fundamental que exista una institucionalidad robusta que asegure que se cumpla con los objetivos encomendados. Sin embargo, la nueva institucionalidad propuesta por la reforma pareciera ir en la dirección opuesta, pues si bien tanto el APA como el IPPA se plantean en su denominación como entes autónomos, las normas relativas a la conformación de sus órganos directivos, sumado a escasos mecanismos de control de sus actos, abren espacio para mayores grados de politización, no ofreciendo suficientes garantías al respecto.

Lo anterior es especialmente grave dado el carácter monopolístico que tiene el IPPA, al ser el gestor de inversiones por defecto en el caso de las cotizaciones del 10% y obligatorio para la cotización adicional que establece el proyecto de ley.

¹⁰ Informe financiero del proyecto de ley, p.28.