

Propuesta de Flexibilización de Comisiones de las AFP: Un Avance para Corregir Ineficiencias

JOSÉ DE GREGORIO

- Entre los años 1988 y 1990 el número de traspasos entre AFP era aproximadamente el 14% del total de cotizantes. Esta cifra ha subido persistentemente para llegar a superar el 50% en 1996. Más alarmante aún resulta constatar que el 60% de los traspasos durante 1996 fue de personas que tenían menos de un año de antigüedad en su última AFP. Esta frecuencia de traspasos impone costos innecesarios sobre el sistema.
- Los problemas mencionados anteriormente han resultado en un elevado aumento de los costos previsionales por afiliado durante los últimos años. El costo previsional por afiliado ha crecido más rápido que el salario real promedio en la economía. Existen distorsiones a la competencia que están impidiendo aprovechar las economías de escala y los aumentos de productividad.
- El proyecto enviado por el gobierno permitirá negociar grupal o individualmente comisiones fijas y porcentuales. La estructura de comisiones operará con montos y porcentajes base (precio de lista) sobre los cuales se podrá aplicar un descuento máximo de 50%. Se permitirá además establecer compromisos de permanencia en una administradora con un tope de 36 meses. En estos casos se podrá pactar una comisión de salida. Asimismo se permitirá que las administradoras puedan otorgar descuentos a sus afiliados por permanencia efectiva.
- Este proyecto generará mayor competencia de precios con el consecuente beneficio para los afiliados. Además, habrá incentivos para que los traspasos se reduzcan y la permanencia sea premiada. Sin duda que podrían haber otras posibilidades para atacar los mismos problemas antes mencionados. Por ejemplo, se podrían poner trabas burocráticas al traspaso. Sin embargo, sería un error enfrentar un problema introduciendo otras distorsiones. Estos problemas se deben enfrentar por la vía de generar más competencia y más mercado.
- Los principales cuestionamientos a este proyecto se dan en dos áreas: (1) el perjuicio a las personas de bajos ingresos por la eliminación del subsidio cruzado, y (2) los potenciales riesgos de monopolización del mercado. Respecto del primer aspecto cabe realizar algunas precisiones. La efectividad de este subsidio está limitada por la segmentación de mercado actual y por las distorsiones ya existentes a la competencia de precios. Por otra parte, el hecho de que las AFP no cobren comisiones fijas constituye una clara señal de que es el mercado el que ha producido este subsidio cruzado.
- La tendencia natural a la concentración de mercado del sistema previsional, de existir, no debe detenerse con ineficiencias. Más aún, lo más probable es que el proyecto gubernamental reduzca la concentración. Ello porque este proyecto reduciría de manera sustancial las barreras de entrada al mercado previsional.

José De Gregorio. Ingeniero Civil Industrial y Magister en Ingeniería Económica de la U. de Chile. Doctor en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Profesor e Investigador en el Centro de Economía Aplicada del Depto. de Ingeniería Industrial de la U. de Chile. Previamente ha sido Coordinador de Políticas Macroeconómicas del Ministerio de Hacienda y Economista en el Depto. de Investigaciones del FMI. Ha sido también Consultor para el Banco Mundial y el BID. Ha publicado ampliamente en revistas académicas internacionales en los temas de políticas de estabilización, regímenes cambiarios y crecimiento económico.

Puntos de Referencia es editado por el Centro de Estudios Públicos. Director responsable: Arturo Fontaine Talavera. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 175, Providencia, Santiago de Chile. Fono 231 5324 - Fax 233 5253.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

Sin duda el actual sistema de pensiones ha traído importantes beneficios a nuestra economía. Son muchos los países que, en la actualidad, se han movido hacia sistemas de pensiones basados en la capitalización individual y muchos otros que están intentando moverse en dicha dirección. Sin embargo, en la medida que el sistema ha ido madurando se van detectando distorsiones que es necesario corregir. En este contexto se destacan las deficiencias en la comercialización, las que son el resultado de ineficiencias en el funcionamiento del mercado de las administradoras de fondos de pensiones.

En esta nota se pretende discutir el reciente proyecto de ley enviado por el gobierno al Congreso y que flexibiliza el cobro de comisiones. En la siguiente sección se describen las señales preocupantes sobre el funcionamiento del mercado. Después se sintetizan los aspectos más relevantes del proyecto. Luego se analizan los principales riesgos de la propuesta oficial, específicamente el potencial problema distributivo y de concentración de mercado, concluyendo que no hay serios riesgos con esta propuesta, sino que, por el contrario, la competencia del sistema previsional debería aumentar y todos los afiliados se deberían beneficiar. Finalmente se presentan algunas conclusiones.

1. Los problemas actuales

La mayoría de los analistas, como resulta bastante natural al observar las cifras, coinciden en que existen serios problemas en materia de comercialización. Estos problemas se deben a las restricciones con que el sistema de pensiones debe operar. Los problemas prin-

cipales se pueden resumir en los siguientes tres aspectos:

1.1. Elevado número de traspasos

Entre los años 1988 y 1990 el número de traspasos entre AFP era aproximadamente el 14% del total de cotizantes (véase Gráfico N° 1). Esta cifra ha subido persistentemente para llegar a superar el 50% en 1996. Durante el año pasado hubo aproximadamente 1.570.000 traspasos. Más alarmante aún resulta constatar que el 60% de los traspasos durante 1996 fue de personas que tenían menos de un año de antigüedad en su última AFP. De mantenerse esta situación se puede esperar que una persona promedio se cambiará aproximadamente 20 veces durante su vida laboral y más de la mitad lo haría 40 veces. Esta frecuencia de traspasos impone costos innecesarios sobre el sistema. Por un lado se tiene los costos efectivos para materializar el traspaso, entre los cuales se debe contar la carga sobre los reguladores, así como los costos incurridos en la fuerte competencia por capturar traspasos. De hecho, uno de los efectos más visibles de la competencia por traspasos es que la fuerza de ventas pasó de 2.800 personas en el período 1988-1990 a 18.000 en 1996. Como se ilustra en el Gráfico N° 2, si en 1990 la fuerza de ventas era 100, en 1996 llegó a 520. Esto se compara a nivel nacional con el hecho de que el empleo total en la economía pasó de 100 en 1990 a 117 en 1996. El aumento de los traspasos y el consiguiente aumento en el número de vendedores han significado que el número de afiliados nuevos anuales por vendedor, que en 1990 era algo menos de 80, hoy día es menos de 15 (véase Gráfico N° 3).

GRÁFICO N° 1: TRASPASOS
(% DEL TOTAL DE COUZANTES)

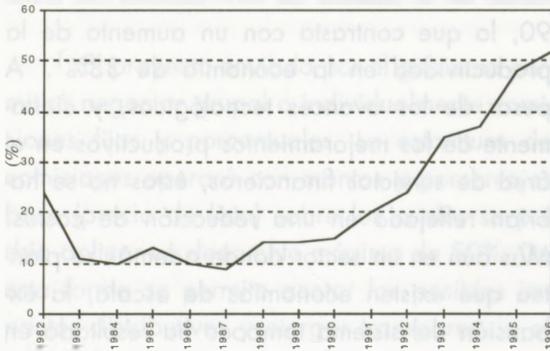
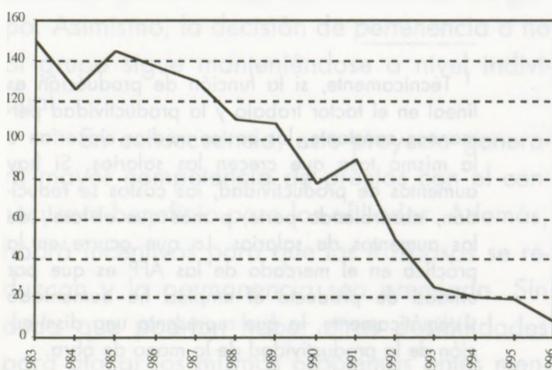


GRÁFICO N° 2: EMPLEO AFP VERSUS TOTAL
(ÍNDICE 1990 = 100)



GRÁFICO N° 3: NUEVOS AFILIADOS POR VENDEDOR



1.2. Escalada de gastos comerciales

En 1982, cuando el sistema comenzó a operar, los gastos comerciales (incluyendo comercialización y personal de ventas) representaban un 33% de los gastos operacionales (sin incluir primas por seguro de invalidez y sobrevivencia). Es razonable esperar que el año en que el sistema comenzó los gastos comerciales fueran elevados. Es por ello que dichos gastos descendieron y, como se observa en el Gráfico N° 4, en 1990 sólo representaban un 24% de los gastos operacionales. Posteriormente los gastos comerciales comenzaron a subir de manera significativa, para elevarse a un 48% en 1996, lo que representó 185 millones de dólares. Es decir, la mitad de los gastos operacionales corresponden a gastos de comercialización.

GRÁFICO N° 4: GASTOS COMERCIALES
(% DE GASTOS OPERACIONALES SIN PRIMAS DE SEGUROS DE INVALIDEZ)



1.3. Distorsiones a la competencia

En la actualidad, y producto de que no se cobra comisión fija y la comisión es la misma para todos los afiliados a una AFP, los cotizantes de altos ingresos son los más renta-

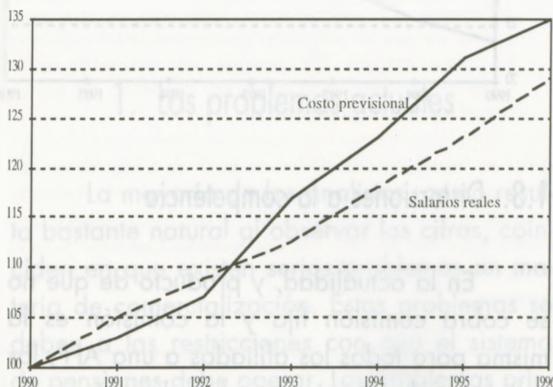
bles para las AFP. Las comisiones de los vendedores por nuevos contratos son en torno a un 12%, lo que representa más o menos la comisión que se cobra al afiliado durante un período de 5 meses. En consecuencia, es muy rentable, y además mutuamente beneficioso, para el vendedor ofrecer incentivos para que los cotizantes se cambien de AFP. Por lo tanto la competencia es ineficiente ya que no se da en el ámbito de precios (comisiones), sino que a través de otros incentivos. Además, este problema, y como se discute más adelante, limita el grado de subsidio cruzado efectivo de los afiliados de rentas altas hacia los afiliados de rentas más bajas.

Los problemas mencionados anteriormente han resultado en un elevado aumento de los costos previsionales por afiliado durante los últimos años. Como se observa en el Gráfico N° 5, el costo previsional por afiliado ha crecido más rápido que el salario real promedio en la economía. Entre 1990 y 1996 los costos reales por afiliado aumentaron un 33%, mientras que durante el mismo período los salarios reales promedio de la economía aumentaron

un 29%. La comparación de estas cifras indicaría que no ha habido aumentos de productividad en el sistema de AFP durante los años 90, lo que contrasta con un aumento de la productividad en la economía de 33%¹. A pesar de los avances tecnológicos, y ciertamente de los mejoramientos productivos en el área de servicios financieros, éstos no se habrían reflejado en una reducción de costos. Más aún en un sector donde además se plantea que existen economías de escala, la expansión del sistema tampoco ha resultado en una reducción de costos.

Uno se preguntará entonces si efectivamente no ha habido aumentos de productividad o no existen economías de escala. Sin duda que hoy día debe ser mucho más barato administrar una cuenta en una AFP que hace siete años. Sin embargo, las ineficiencias de la competencia han llevado a un escalamiento de costos como no ocurre en la gran mayoría de los sectores de la economía. Existen distorsiones a la competencia que están impidiendo aprovechar las economías de escala y los aumentos de productividad. Lo que ha estado ocurriendo es que el empleo en el sector ha crecido a tasas que impiden traspasar los beneficios del progreso tecnológico, la mayor y mejor dotación de capital, y las economías de escala a los afiliados.

GRÁFICO N° 5: COSTO PREVISIONAL Y SALARIOS
(ÍNDICE 1990 = 100, DEFLACTADO POR IPC)



¹ Técnicamente, si la función de producción es lineal en el factor trabajo y la productividad permanece constante, los costos medios crecerían a la misma tasa que crecen los salarios. Si hay aumentos de productividad, los costos se reducirían, absorbiendo parte, o más que el total, de los aumentos de salarios. Lo que ocurre en la práctica en el mercado de las AFP es que por unidad de producto el empleo ha aumentado sistemáticamente, lo que representa una disminución de la productividad de la mano de obra.

2. El proyecto de flexibilización del cobro de comisiones

El proyecto enviado por el gobierno permitirá negociar grupal o individualmente comisiones fijas y porcentuales. La estructura de comisiones operará con montos y porcentajes base (precio de lista) sobre los cuales se podría aplicar un descuento máximo de 50%. De esta forma se permite acotar los posibles impactos distributivos y otorgar transparencia al cobro de comisiones para fomentar la competencia.

Se permitirá además establecer compromisos de permanencia en una administradora con un tope de 36 meses. En estos casos se podrá pactar una comisión de salida. Asimismo se permitirá que las administradoras puedan otorgar descuentos a sus afiliados por permanencia efectiva.

Los descuentos efectuados a las comisiones se materializaron a través de devoluciones que serán abonadas a la cuenta de ahorro voluntario o individual a elección del afiliado.

La elección de AFP seguirá siendo individual, permitiéndose negociar grupalmente al interior de las empresas; estos grupos se formaron libremente. En el caso de empresas de menos de 10 dependientes, los trabajadores podrán agruparse interempresas. Por otro lado, los trabajadores independientes y afiliados pensionados podrán negociar comisiones en grupo. Asimismo, la decisión de pertenencia o no al grupo sigue manteniéndose a nivel individual.

En consecuencia, este proyecto generará mayor competencia de precios con el consecuente beneficio para los afiliados. Además, habrá incentivos para que los traspasos se reduzcan y la permanencia sea premiada. Sin duda que podrían haber otras posibilidades para atacar los mismos problemas antes men-

cionados. Por ejemplo, se podrían poner trabas burocráticas al traspaso. Sin embargo, sería un error enfrentar un problema introduciendo otras distorsiones, sino que, por el contrario, ellos se deben enfrentar por la vía de generar más competencia y más mercado.

Una alternativa que se usó anteriormente para desestimular los traspasos, y hoy algunos proponen reponer, es obligar a que el afiliado tenga que formalizar su cambio acudiendo a su AFP a firmar un libro de traspasos. Si bien se disminuiría la rotación de afiliados, esta solución incrementaría las barreras de entrada, reduciría la competencia y, por lo tanto, no mejoraría la eficiencia del sistema². Esta solución es algo así como esparcir clavos por todas las calles para reducir la congestión vehicular. No hay duda que la congestión disminuiría, probablemente no salgan autos a las calles, pero el problema de fondo no se solucionaría. Por el contrario, el tiempo de viaje aumentaría, y tal vez aumentaría muchísimo más si algunos de los clavos cayeran en las veredas.

Es efectivo que aún quedan problemas por resolver y se deberán hacer nuevas modificaciones legales en el futuro. En particular, temas como la participación de otros agentes del sistema financiero en el mercado de las AFP, el subsidio cruzado que existe desde los afiliados que cotizan a aquellos que no están cotizando, la posibilidad de cobrar comisiones sobre el fondo, etc. Pero el proyecto bajo discusión es un primer paso a liberalizar la estructura de precios e introducir más competencia en el mercado.

² Como han destacado algunos analistas, Perú es un caso donde se han impuesto trabas burocráticas con el propósito de evitar los traspasos. En la práctica los traspasos son muy bajos; sin embargo, las comisiones son bastante elevadas.

3. Potenciales riesgos

Los principales cuestionamientos a este proyecto se dan en dos áreas: (1) el perjuicio a las personas de bajos ingresos por la eliminación del subsidio cruzado, y (2) los potenciales riesgos de monopolización del mercado. A continuación veremos con mayor detalle estos dos potenciales riesgos.

3.1. Problema distributivo

No se debe sobreenfatizar el subsidio cruzado que hoy existe en el sistema. En primer lugar, el sistema es bastante segmentado. De las 13 AFP, hay cinco en las cuales el 85% de sus afiliados tiene rentas menores a \$ 350.000. Por otra parte, hay otras 5 donde más del 50% de sus afiliados tiene rentas sobre \$ 350.000 y el 85% sobre \$ 150.000. En consecuencia la segmentación que existe actualmente hace que la magnitud de este subsidio cruzado sea menor a lo que se piensa usualmente.

En segundo lugar se debe destacar que las distorsiones a la competencia de precios que se mencionaron anteriormente, vía incentivos al traspaso, en particular con incentivos crecientes de acuerdo al nivel de rentas del potencial cliente, constituyen un elemento adicional que reduce la efectividad actual del subsidio cruzado.

Por último, el de hecho que las AFP puedan cobrar en la actualidad comisiones fijas, con las cuales podrían efectivamente discriminar comisiones entre personas de distintos niveles de ingresos, y en la práctica no se cobren es una clara señal que el mercado es quien ha producido este subsidio cruzado. Esta evidencia significa que para las AFP no les es rentable cobrar la comisión fija. Esto proba-

blemente ocurre porque sería mal visto en el mercado cobrar una comisión fija elevada, o porque es importante para las AFP tener una participación de mercado alta (en términos de número de afiliados), con lo cual tendrían incentivos para atraer al máximo número de cotizantes, independientemente de su ingreso³. Cualquiera sea la razón para que no se cobre comisión fija, esto es un resultado de la competencia, y no hay razones para pensar que esto cambiará de manera significativa una vez que se permita mayor flexibilidad en el cobro de comisiones. Más aún, en la medida que haya más competencia y eficiencia en el mercado, y como ya se discutió habría un amplio espacio para mejoras, esto debería beneficiar a todos los afiliados.

Como algunos estudios indican, las personas de rentas bajas alcanzan a cubrir con sus actuales cotizaciones los costos marginales de administración. El problema es que hoy los costos medios son muy altos debido a los costos de comercialización. Por lo tanto, las comisiones pagadas por las personas de rentas altas no subsidian a las personas de rentas bajas, sino que más bien subsidian las ineficiencias del sistema. Hay quienes, sin embargo, con las cifras actuales de costo, argumentan que la fracción de cotizantes que no cubre sus costos administrativos es importante. A este respecto cabe preguntarse por qué en la actualidad no se les cobra comisión fija a esas personas para que cubran los costos de administración. Además, la comparación con los costos actuales es incorrecta por cuanto precisamente de lo que se trata con el proyecto de liberalización de comisiones es racionalizar la

³ Esto es como el problema de la Católica. Debido a que sólo vende entradas a quienes se abonan por el torneo completo y tiene un estadio pequeño en San Carlos de Apoquindo, nunca tendrá una participación de mercado significativa.

comercialización y, por lo tanto, reducir los costos.

Por otra parte, la importancia de abrir la posibilidad de negociaciones por grupo permite que los trabajadores de bajos ingresos sumen un monto atractivo para las administradoras y, así, puedan negociar descuentos. En consecuencia, el permitir negociación en grupo es un elemento muy importante para que los trabajadores de bajos ingresos puedan conseguir descuentos atractivos y así maximizar los beneficios de la liberalización de la estructura de precios.

Como protección ante problemas distributivos, el proyecto incluye un descuento máximo para proteger a los trabajadores de rentas más bajas. En este sentido en el trámite legislativo habrá que decidir si los descuentos máximos se encuentran regulados en la ley o son materia de reglamento. Sin duda que regular por ley minimiza la posibilidad de arbitrariedades. Pero, por otra parte, existe la inquietud, y fundadas dudas, de si la estructura de descuentos propuesta es suficientemente flexible para permitir un efectiva competencia de precios. Por esto, y además por todos los cambios que se irán produciendo en el mercado de las AFP, así como la incertidumbre acerca del impacto de estos cambios, sería importante dejar márgenes de flexibilidad para permitir mayores avances en la libertad de comisiones.

Finalmente, cabe destacar que la corrección de potenciales problemas distributivos, los que con las salvedades presentadas anteriormente han sido muy sobredimensionados en la discusión pública, no deberían hacerse manteniendo distorsiones que perjudican a todos los afiliados. Es necesario buscar alternativas mejores. Por ejemplo, se podría permitir un cobro por mantención de saldo con cargo al fondo de pensiones. Con esto se lograría que para las personas de rentas bajas, aquellas que cuando se pensionen estarán sujetas a pensio-

nes mínimas cubiertas por el Estado, sea el propio Estado el que en la práctica pague una porción de dicha comisión. Esta comisión debería ser acotada. Debería además ser diseñada de manera tal que se eviten los incentivos para que el trabajador y la administradora usen de manera indiscriminada este subsidio estatal, por ejemplo, por la vía de cobrar una comisión sobre el fondo muy elevada y, por otra parte, eliminar la comisión variable sobre el sueldo. Para evitar este problema se podría fijar un monto máximo a la comisión como porcentaje del fondo, ligar el cobro de la comisión fija con la comisión cobrada sobre el sueldo, o hacerla igual para todos los afiliados. Finalmente, el subsidio implícito en el cobro de una comisión sobre el fondo para aquellos que alcancen la pensión mínima podría financiarse con el cobro de impuestos sobre las comisiones. No hay razón por la cual hoy día las comisiones de las AFP estén exentas de impuestos.

3.2. Mayor concentración en la industria

Se ha argumentado insistentemente que, con la legislación propuesta, el mercado se concentrará, con lo cual muy pocas administradoras, tal vez sólo un par, sobrevivirán y llegarán a manejar una cartera de inversiones de un orden de magnitud similar al del PIB de Chile. Lo que en esta nota se argumenta es que si bien la tendencia natural pueda ser hacia una mayor concentración, ésta no se debe detener con ineficiencias. Más aún, lo más probable es que este proyecto tienda a reducir la concentración, o tendencia a la concentración, más que aumentarla.

Efectivamente existen economías de escala en la actividad de administración de fondos de pensiones. Esto explica la concentración que hoy existe. De las 13 AFP operando

en la actualidad, las 5 AFP de mayor tamaño administran el 76% de los fondos de pensiones. Esto no es muy distinto del 73% que administraban las 5 AFP más grandes un par de años atrás cuando operaban 21 AFP, y es sin duda menos concentrado que lo que ocurría en la segunda mitad de los 80 donde las principales AFP controlaban más del 80% de los fondos de pensiones (véase Gráfico N° 6) y también había entre 11 y 13 AFP. Por lo tanto, y como es bien sabido, el número de empresas no es un buen indicador de concentración. Además, lo importante es el grado de competencia en el sector más que el número de participantes o el índice de concentración. Hay sectores donde una empresa puede ser muy competitiva, como es el caso de los mercados contestables donde los potenciales entrantes imponen la disciplina competitiva, mientras en otros se puede dar que un mayor número de empresas se puedan comportar de manera mucho menos competitiva. Por lo tanto, permitiendo mayor competencia, hasta incluso con menor número de AFP, podría producir un resultado de mercado más eficiente

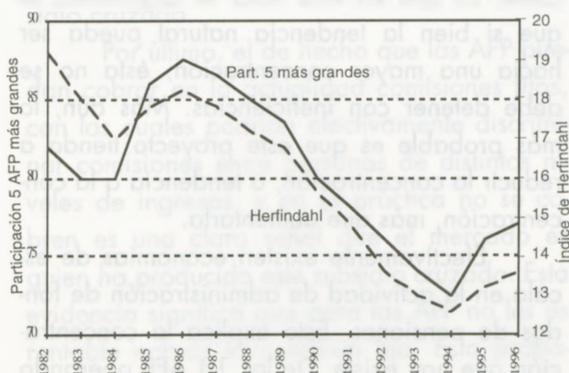
con los consecuentes beneficios para todos los afiliados.

En el fondo, el que haya 21 o 13 AFP, si 5 controlan tres cuartas partes de los fondos es irrelevante desde el punto de vista de competencia en el sistema. Por otra parte, si las AFP de menor tamaño existen puede ser una señal de que el mercado demanda algún grado de diferenciación de productos y, por lo tanto, flexibilizar el cobro de comisiones debiera producir mayores posibilidades de generar diferenciación.

Las modificaciones a la estructura de comisiones así como la posibilidad de negociar en grupo reducen de manera sustancial las barreras de entrada. Hoy día las barreras de entrada al mercado de las AFP son elevadas debido a las economías de escala en el manejo de los fondos, la incapacidad de negociar con grupos y la rigideces en el cobro de comisiones. Para entrar al mercado se necesita de un volumen de clientes muy importante, el cual difícilmente se puede conseguir hoy día con los problemas de comercialización ya discutidos. En la actualidad se necesitaría una fuerza de ventas masivas para capturar traspasos. Poder entrar directamente con grupos grandes a los cuales se les pueda ofrecer descuentos y con flexibilidad en los incentivos a la permanencia reduce las barreras de entrada y permite mayor competencia. Asimismo, permitir que haya instituciones, distintas de las AFP, que puedan especializarse en la administración de fondos de terceros, contribuiría de manera importante a permitir nuevos actores en el mercado.

En consecuencia, para reducir la concentración, o prevenir que aumente, no se debe lograr a costa de mantener distorsiones. Nuevamente, podemos lograr que el número de AFP aumente, pero a costa de reducir la eficiencia del sistema.

GRÁFICO N° 6: CONCENTRACIÓN DE AFP (% DEL FONDO)



4. Conclusiones

El crecimiento de la economía chilena ha ido revelando áreas en las cuales se hace necesario introducir modernizaciones, por cuanto el diseño institucional que se puede haber aplicado 15 o 20 años atrás, independientemente de lo apropiado o no para esa época, hoy día presenta problemas. Un caso de mucha importancia es el del sistema previsional, el cual, como se ha discutido en este trabajo, presenta problemas bastante serios que afectan definitivamente a la eficiencia con la cual el sistema funciona. Se debe reconocer que es un sistema exitoso y muy beneficioso para el país, pero que requiere de mejoramientos. Aunque se intente minimizar los problemas, argumentando que los costos previsionales en Chile aún son bajos, o las distorsiones no son de una magnitud significativa, las cifras que se han revisado aquí no son menores y muestran una tendencia preocupante para cualquier observador desapasionado del sistema previsional chileno. La pregunta es entonces cómo corregir los problemas, no a través de imponer nuevas regulaciones de dudosa calidad técnica, sino que permitiendo un mejor funcionamiento del mercado. Por supuesto que un sistema de ahorro obligatorio requiere de regulación, se necesita perfeccionar la transparencia y efectividad de la información, pero no se puede plantear que como ya es un sistema regulado haya que impedir que la flexibilidad de la competencia abarque ámbitos en los cuales puede traer muchos beneficios.

El proyecto enviado por el Ejecutivo que flexibiliza el cobro de comisiones ataca directamente el problema de los excesivos traspasos y los crecientes gastos de comercialización. Dichos problemas son directamente el resultado de la falta de competencia de precios, la imposibilidad de dar premios por per-

manencia, y la prohibición de ofrecer descuentos individuales o por grupos. Por lo tanto, permitiendo mayor flexibilidad en el cobro de comisiones puede generar importantes beneficios para todos los afiliados.

Es evidente que parte de los problemas de la excesiva competencia por traspasos tiene que ver con la expectativa de que se legisla para incentivar la permanencia, y por lo tanto las AFP tienen fuertes incentivos a capturar una gran cantidad de afiliados antes de que las modificaciones entren en vigencia. La demora en la aprobación de estos cambios legales podría empeorar la situación. Además, es fundamental diseñar una transición que sea lo más equitativa para todos los participantes en el mercado.

Sin embargo, la flexibilización en el cobro de comisiones es sólo una de las modificaciones que se deberían introducir al sistema de pensiones. El reciente envío del proyecto que crea un segundo fondo, así como el que permite la existencia de administradoras especializadas en el manejo de fondos son avances importantes que deberían mejorar el funcionamiento del sistema previsional.

Existe una legítima preocupación de que en el futuro un pequeño número de AFP controle una elevada fracción del stock de capital chileno. Nuevamente se debe enfatizar que este tema no se debe abordar a través de la mantención de un número artificial de empresas, sino que con la reducción de las barreras de entrada. En la actualidad, con la flexibilización de comisiones y la posibilidad de contratar el manejo del fondo con un tercero se deberían reducir las barreras de entrada y facilitar la competencia. Asimismo, en la medida que además se legisle en materia de conglomerados financieros para que haya más potenciales participantes en el sistema previsional, con los debidos resguardos que requiere un sistema de ahorro obligatorio, menor

será la posibilidad de que se genere un proceso de concentración ineficiente. Por el contrario, lo que se logra con las propuestas de volver a usar el libro de traspasos y establecer por la vía administrativa comisiones de salida es reducir la competencia sin reducir la concentración.

A pesar de algunos matices, parece haber acuerdo en el diagnóstico de los problemas del sistema previsional. En cuanto a las propuestas de solución y a los potenciales riesgos de una u otra alternativa hay bastantes

discrepancias. Aquí se ha argumentado que los riesgos que se advierten de la propuesta oficial son exagerados, e incluso si se llegara a aceptar que ellos son tales, la manera correcta de abordarlos no es restringiendo la competencia, ya que de lo que en definitiva se trata es de permitir que el mercado funcione y donde ello no sea posible se deben explicitar los subsidios. Subsidiar ineficiencias, de dudosa rentabilidad social, y limitar la competencia sólo impiden que los beneficios sean recibidos por todos los afiliados.

Sumario

Nº 67 Invierno 1997

ESTUDIOS PÚBLICOS

SUSCRIPCIONES
Anual \$ 9.000 • Bianaual \$ 13.500
Estudiantes \$ 5.000

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS
Monseñor Sótero Sanz 175,
Fono 231 5324

Peter L. Berger	El pluralismo y la dialéctica de la incertidumbre
Bernardo Fontaine y Rodrigo Vergara	Una reforma tributaria para el crecimiento
Marcial Echenique	Desarrollo de una red de transporte estratégica mediante el financiamiento privado: El caso de la ciudad de Santiago
Alan Evans	Limitaciones al crecimiento urbano, "cinturones verdes" y economía
Harald Beyer	Plan Regulador Metropolitano de Santiago: El peso del subdesarrollo
Pablo Jordán	Tamaños, metas y regulaciones urbanas
Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic	¿Cómo licitar una concesión vial urbana?
Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic	Respuesta a Michael Klein y Jean Tirole
Jorge Quiroz y Rómulo Chumacero	El costo de la educación particular subvencionada en Chile
Benjamin Duke	Lecciones de Japón para los Estados Unidos: La escuela japonesa
Sebastián Edwards	El mal desempeño de las economías latinoamericanas
Manuel Mora y Araujo y Paula Montoya	Las actitudes de la población ante el cambio político y económico en la Argentina y Chile
Alberto Benegas Lynch	Nacionalismo: Cultura de la incultura
Arturo Fontaine T.	¿Hay belleza en el riesgo?
Ernesto Rodríguez	Viajes: Experiencias y oportunidades
DOCUMENTOS	
Óscar Godoy Arcaya	A la búsqueda de una filosofía pública conservadora
Pedro Gandolfo	Selección de textos filosófico-jurídicos