

19 de octubre de 2022

### El rechazo a la Gestora Pública: conflicto de interés y riesgo de una deriva caótica\*

N° 488

El traspaso de la administración de los fondos de pensiones a la Gestora Pública ha ingresado en un terreno de gran incertidumbre, a raíz del rechazo de varios sectores laborales (mineros, fabriles, magisterio, cooperativas mineras) a que los aportes de los trabajadores para su jubilación sean gestionados por el gobierno mediante la Gestora Pública. Este rechazo incluye el pedido de suspensión del traspaso de datos de los afiliados desde las AFP a la Gestora Pública, lo que implicaría la imposibilidad de que esta entidad pueda administrar los fondos pensionales. La postura de estos sectores laborales, y que quizá pueda extenderse a otros, pone de manifiesto la desconfianza profunda en la capacidad e idoneidad del Estado para manejar con solvencia los ahorros de los trabajadores y garantizar el beneficio de la jubilación a largo plazo.

#### Antecedentes

En 1996 se promulgó la Ley de Pensiones para reformar el Seguro Social Obligatorio, sustituyendo el denominado sistema de reparto por un sistema de capitalización individual encargado a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En este nuevo modelo, los aportes de los trabajadores son recaudados y registrados en una cuenta a nombre de cada trabajador, para luego ser invertidos por las AFP en valores públicos, DPF, acciones de sociedades comerciales y otros instrumentos financieros, con el fin de que dichos aportes generen un rendimiento que incremente su valor. La misma Ley estableció un marco regulatorio a cargo de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS), como entidad autárquica y persona jurídica propia.

La reforma de pensiones fue la respuesta a la situación de quiebra financiera del sistema de reparto, provocada por años de corrupción y manejo discrecional e ineficiente de los aportes laborales, y dada la imposibilidad fiscal de sostener dicho sistema. Desde entonces, el nuevo sistema de capitalización individual y administración independiente por parte de las AFP ha operado con resultados mayormente apreciados como positivos. El mismo rechazo de los trabajadores a que sus aportes retornen a manos del Estado, parece ser una indicación de aquello.

Hay que recordar que la Constitución de 2009, en lo referente a los servicios de seguridad social públicos, establece que los mismos no podrán ser privatizados ni concesionados; una disposición que se podría interpretar como contraria a la vigencia del modelo de administración privada. Un primer paso en esa dirección fue la eliminación de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros y el traspaso de las funciones de regulación y fiscalización a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones (AP), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas

Públicas y, por tanto, carente de la autonomía necesaria para ejercitar eficazmente sus atribuciones. En 2015 se crea la Gestora Pública, bajo tuición del Ministerio de Economía, para administrar los fondos de pensiones en reemplazo de las AFP, lo cual, sin embargo, no ha ocurrido hasta la fecha. Durante 7 años, y a pesar de sucesivos anuncios, lo cierto es que el gobierno nacional no ha conseguido implementar el nuevo sistema, presumiblemente por las complejidades técnicas y operacionales con las que ha tropezado.

Sin llegar a resolver tales cuestiones, y apremiado por la urgencia de dar salida a una situación ya insostenible de indefinición en el sistema previsional (un reciente fallo en la demanda de arbitraje planteada por una de las AFP obliga al Estado a pagar una indemnización de 100 millones dólares y a hacerse cargo en un plazo perentorio de todo el manejo de los fondos de pensiones), el gobierno ha ordenado a la Gestora Pública iniciar el registro de los nuevos afiliados al sistema de pensiones y realizar el traspaso de los datos de los aportantes ya registrados, para concluir presuntamente esta tarea en mayo de 2023, con la asunción por la Gestora Pública de la totalidad de las funciones de las AFP.

#### Cartera de inversiones de las AFP

Como se puede apreciar en la tabla 1, la participación de las inversiones en valores públicos respecto del total de la cartera administrada por las AFP tuvo una tendencia declinante entre los años 2009 y 2020. Sin embargo, a partir del 2021 tal participación vuelve a crecer debido a la necesidad del gobierno de financiar el elevado déficit fiscal del Estado. Esto, en desmedro de las inversiones en Depósitos a Plazo Fijo (DPF), que son emitidos por las instituciones financieras y en los otros valores emitidos por empresas, patrimonios de titularización y fondos de inversión cerrados.

Tabla 1. Cartera (en millones de US\$) y afiliados AFP

	dic-09		dic-10		dic-20		dic-21		jun-22	
	Monto Part.		Monto Part.		Monto Part.		Monto Part.		Monto Part.	
<b>Valores Públicos</b>	2.912	63%	3.113	57%	5.050	24%	6.431	29%	7.030	30%
<b>DPFs</b>	942	20%	1.340	24%	11.816	56%	11.896	53%	12.008	52%
<b>Otros Valores</b>	601	13%	935	17%	3.849	18%	3.831	17%	3.777	16%
<b>Liquidez</b>	169	4%	80	1%	282	1%	404	2%	425	2%
<b>Totales</b>	4.625	100%	5.468	100%	20.998	100%	22.562	100%	23.241	100%
<b>Afiliados</b>	<b>1.272.672</b>		<b>1.369.813</b>		<b>2.412.261</b>		<b>2.486.892</b>		<b>2.528.675</b>	

Fuente: Publicación sobre los Inversionistas Institucionales de la Bolsa Boliviana de valores S.A.

\* Agradecemos la colaboración de Armando Álvarez para este artículo

Así y todo, el Estado, individualmente, ha sido y continúa siendo el mayor deudor de los fondos de pensiones. En efecto, la deuda del Estado con las AFP, a junio del presente año, asciende a más de 7.000 millones de dólares. Este dato es muy relevante para el tema que abordamos a continuación.

### **Conflicto de Interés**

Indudablemente, al pasar la administración de los aportes de los trabajadores de las AFP a la Gestora Pública se genera un potencial conflicto de interés, por el hecho de que el Estado es el principal deudor de los fondos de pensiones que pasarán a ser administrados por la Gestora, entidad que no solo que no es independiente del gobierno -como sí lo son las AFP-, sino que está supeditada a las decisiones del Ministerio de Economía. Las posibilidades de conflicto de interés se agravan por cuanto la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros, que debe supervisar, fiscalizar, controlar y regular a la Gestora Pública, es también un brazo operativo del Ministerio de Economía. Con lo cual se configura una situación anómala en la que el administrador, regulador y principal deudor de los aportes de propiedad de los trabajadores es el mismo organismo, es decir el Estado.

Un sistema con tales anomalías no puede menos que generar dudas y desconfianza. Máxime cuando todavía está fresco el recuerdo triste de la corrupción y el descalabro del anterior sistema de reparto, que, como ya se dijo, condujeron a su descapitalización y, finalmente, su quebranto financiero. Todo indica que los trabajadores que se oponen al traspaso de sus aportes a la Gestora Pública han captado ese riesgo de conflicto de interés y son conscientes de los peligros para la administración de sus ahorros pensionales.

La demora de años en el inicio de las operaciones de la Gestora Pública, así como las denuncias de corrupción en la compra de un software y en la administración de las inversiones para el pago de la Renta Dignidad, acentúan la desconfianza de los aportantes. Se sabe también de las dificultades crecientes para financiar el alto y persistente déficit del sector público y el impacto que ello tiene para la estabilidad macroeconómica y por lo cual crece la sospecha de que el gobierno podría eventualmente caer en la tentación de echar mano de los fondos de pensiones para equilibrar las cuentas fiscales o para hacer frente a otras obligaciones financieras.

No menos importante es el impacto negativo en las jubilaciones que podría derivarse de una menor rentabilidad de los aportes de los trabajadores, así como de la disponibilidad de menos financiamiento para las instituciones financieras y las empresas privadas.

### **Garantías constitucionales**

El Artículo 123 de la Constitución, del capítulo de las Garantías Jurisdiccionales, señala que la Ley sólo dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo, salvo para ciertos casos en materia laboral, penal y de corrupción. Considerando esta disposición, la obligatoriedad de que los aportes para la jubilación pasen o sean administrados por la Gestora Pública debería ser aplicable tan solo para los trabajadores afiliados al

sistema a partir de la promulgación de la CPE, en 2009, y en ningún caso para los aportes de los más de 1.200.000 trabajadores que ya estaban afiliados a las AFP, y que representan la mitad de todos los afiliados a junio de 2022 (Tabla1). Una interpretación distinta, que, de facto, y sin más, traslade los aportes de todos los afiliados a la Gestora Pública, independientemente del momento de su afiliación, supondría desconocer las garantías constitucionales y los derechos de los trabajadores.

En principio, y en estricto cumplimiento de la norma constitucional, el nuevo marco legal del sistema de pensiones no es aplicable retroactivamente a los trabajadores que se afiliaron a las AFP antes de 2009, debiendo, por tanto, permanecer sus aportes y los rendimientos generados por su inversión bajo administración de las AFP. Ello no excluye que algunos de dichos trabajadores estén dispuestos a que sus aportes y rendimientos pasen a ser administrados por la Gestora Pública, pero ello debiera ser una decisión libremente adoptada y en ejercicio a su derecho de elección al tratarse de los ahorros de su propiedad (no de propiedad del Estado).

En un régimen de Estado de derecho, lo que cabe es que cada trabajador decida si desea que sus aportes y rendimientos sean administrados o no por la Gestora Pública. Si la respuesta es negativa se entenderá que pueden permanecer bajo administración de las AFP. En cualquier caso, la Gestora Pública no debería asumir la responsabilidad de los fondos pensionales sin que se hayan eliminado los potenciales conflictos de intereses, de manera que los derechos de los trabajadores estén debidamente resguardados.

### **La encrucijada actual**

El rechazo de varios sectores laborales al traspaso de los fondos de pensiones a la Gestora Pública plantea una situación inédita y en extremo incierta. Más aún si viene acompañado de medidas de fuerza y demandas de suspensión del traslado de los datos de los aportantes al sistema. No es admisible que el gobierno quiera conceder este privilegio únicamente a un determinado sector y no a los demás. Otras ideas que surgen, como, por ejemplo, entregar la administración de los aportes de los trabajadores a cada uno de los sectores, sería una forma de volver a las cajas de pensiones del pasado, que tantos daños ocasionaron. Ninguna de ellas parece ser una solución seria y viable al problema que se ha generado. De cualquier manera, sirve para alertarnos de la deriva caótica que podría sobrevenir.

Lo único claro es que el gobierno está en una encrucijada: o persiste en imponer un sistema estatizado de pensiones que tantas dudas y desconfianza genera o bien resuelve con sensatez por dar marcha atrás a fin de preservar un sistema de administración privada que hasta ahora ha venido funcionando con relativa eficacia y evita así destruir la institucionalidad de un sistema que la sociedad boliviana ha aceptado y a la que se ha adaptado sin mayores resistencias y contratiempos.