

Ineficiencias de la libertad de elección



ANÁLISIS

Eduardo Engel

EL CONSEJO CONSTITUCIONAL ESTÁ CONSIDERANDO ELEVAR A RANGO CONSTITUCIONAL LA LIBERTAD DE ELECCIÓN entre proveedores privados para ciertos derechos sociales. Parece una norma razonable. Al existir varios proveedores, estos tendrán que competir para atraer el favor ciudadano, lo cual terminará beneficiando a todos, con servicios de mejor calidad y a precios más razonables.

La intuición anterior aplica para algunos bienes y servicios, pero no para otros. La elección entre varios proveedores no es un aporte si el servicio que se adquiere es difícil de evaluar (como sucede con lo que cubre y no cubre un contrato de isapre); o si es necesario hacer cálculos complejos para comparar alternativas (como sucede al comparar contratos de distintas isapres); o si nuestra impaciencia nos lleva a tomar decisiones de las cuales nos arrepentiremos (como el apoyo masivo para los retiros de fondos previsionales a pesar de su impacto sobre las pensiones futuras). Entre los avances más importantes de la microeconomía de los últimos 50 años, destaca una comprensión profunda y detallada de cómo funcionan y qué hacer para que funcionen mejor los mercados donde la libre elección puede ser problemática.

La libertad de elección es solo una de varias herramientas con que se diseñan las políticas públicas que materializan los derechos sociales. Otra opción es realizar licitaciones para escoger a un único o unos pocos proveedores, en cuyo caso no hay libertad de elección, aunque sí hay competencia, competencia por la cancha, en lugar de competencia en la cancha. Los diseños del seguro de cesantía, del sistema de pensiones de vejez y de los seguros privados de salud ilustran bien la diversidad de opciones que se emplean en Chile para proveer la seguridad social.

La provisión del seguro de cesantía no contempla la libre elección. Cada diez años, el Gobierno licita la provisión de este seguro a una empresa privada, conocida como la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC). La AFC administra los recursos recaudados, acredita los dineros en la Cuenta Individual de Cesantía de cada beneficiado, invierte los recursos de esos fondos, atiende las consultas y los reclamos de los trabajadores, transfiere al trabajador el seguro cuando queda cesante y los fondos acumulados en su cuenta al momento de jubilar.

A diferencia del seguro de cesantía, las pensiones de vejez contemplan la libertad de elección entre varias administradoras de fondos de pensiones (las AFP). Sin embargo, los servicios que ofrecen las AFP son muy parecidos a los que ofrece la AFC: invierten nuestros ahorros y dan los servicios de soporte.

La libertad de elección entre AFPs ha presentado serios problemas. La mayoría de los afiliados no se cambia de AFP por diferencias en sus comisiones o rentabilidades. Por eso, a partir de 2009, cada dos años se licita un paquete con todos los nuevos afiliados, lo cual ha reducido las comisiones de estos afiliados a casi la mitad. Fue una licitación, y no la libre elección, la que finalmente llevó a las AFP a competir. Y la competencia sería más intensa si se incluyera a los afiliados que no son nuevos en los paquetes licitados, algo contemplado en el proyecto de ley original, pero a lo cual se opuso, con éxito, la Asociación de AFP.

A la inacción de la mayoría de los afiliados a las AFP se agrega que, cuando un número importante de afiliados se cambió de AFP siguiendo los consejos de portales como Felices y Forrados, en su mayoría tuvieron consecuencias

de manera informada. Además, este y otros factores que limitan la competencia, detallados en una columna anterior, han generado pocos incentivos para contener costos, uno de los desafíos principales de un sistema de salud.

La provisión de las distintas prestaciones de la seguridad social ha sido un campo de batalla ideológico sobre los roles del Estado y de los privados en la sociedad. Existe consenso en que la responsabilidad recae en el Estado, pero el consenso no llega mucho más allá. Abundan las afirmaciones destempladas, con certezas que suelen ser caricaturas. Que los privados siempre abusan y se coluden, que el Estado siempre es ineficiente.

Existe una tradición en economía, asociada a Oliver Williamson, Jean Tirole y Oliver Hart, entre otros, que tiene una aproximación pragmática a la disyuntiva público-privada en la provisión de servicios públicos. Son escuelas de pensamiento diversas que enfatizan distintos elementos relevantes al momento de diseñar políticas públicas para materializar un derecho: costos de transacción, asimetrías de información y contratos incompletos. Sin embargo, comparten el objetivo de entender qué factores determinan cuándo un servicio debe proveerlo el Estado, un privado o alguna combinación de ambos. La responsabilidad final siempre será del Estado, pero la forma de proveerlos debiera ser aquella que entregue la mejor combinación de costo y calidad, la opción más eficiente.

Hay mucho que mejorar en los sistemas de pensiones e isapre. También en el seguro de cesantía, en Fonasa y en la interacción entre isapres y Fonasa. Lo mismo vale para otras prestaciones de seguridad social. Es imposible predecir en qué dirección evolucionarán las mejoras en cada caso. Dependerá de lo que aprendamos de nuestra experiencia, de la experiencia de otros países, de los avances tecnológicos y de nuevas necesidades que irán surgiendo.

Lamentablemente, es frecuente que las posiciones ideológicas se resuman en un eslogan que es útil para alinear a los partidarios pero que sobresimplifica los desafíos en juego. Hace unos años la izquierda presentó el fin del lucro como una panacea; hoy, la derecha busca elevar la libertad de elección a rango constitucional. La experiencia nos dice que a veces la ausencia de lucro es deseable y otras no; así como la libertad de elección a veces beneficia a los ciudadanos y en otras ocasiones lo perjudica. El análisis debe ser mucho más matizado. Que la propuesta constitucional facilite la búsqueda de la forma más eficiente de proveer cada servicio de seguridad social y no se ate a una sola solución será clave para el futuro de los derechos sociales.

Hace unos años la izquierda presentó el fin del lucro como una panacea; hoy, la derecha busca elevar la libertad de elección a rango constitucional”

desafortunadas. En efecto, un estudio de la Superintendencia de Pensiones concluye que, entre 2014 y 2019, el 80% de los afiliados que voluntariamente se cambiaron de fondo tuvieron un peor desempeño de su inversión que si hubiesen mantenido su saldo en el fondo en el que se encontraba originalmente. El argumento de que esto es positivo porque los afiliados han aprendido la lección no es válido porque, primero, no es obvio que la aprendieron y, segundo, la lección tuvo un costo para todos los contribuyentes, que terminarán pagando más para subsidiar la componente pública de las pensiones de quienes perdieron por cambiarse.

Comparado con las AFP, la AFC significa un ahorro importante de costos. Al ser el único proveedor del servicio, la AFC no dedica recursos a fuerzas de venta y publicidad, ni duplica esfuerzos de cobertura y servicio. Esto explica, en buena parte, por qué el número de trabajadores en las AFP es diez veces mayor que el de la AFC.

El sistema de isapre también contempla la libertad de elección y tampoco ha funcionado bien. La existencia de miles de planes de salud dificulta llevar a cabo una elec-