

# POLÍTICAS SOCIALES

## El sistema contributivo de pensiones como *locus* de rivalidad y de un nuevo pacto social en Chile

Ana Sojo



cooperación  
alemana  
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

## El sistema contributivo de pensiones como *locus* de rivalidad y de un nuevo pacto social en Chile

Ana Sojo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Estudio realizado por Ana Sojo, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social, a solicitud de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones de Chile, en el marco del proyecto Pacto Social para una protección social más inclusiva (GER/12/006), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.3901

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

Resumen.....	5
Introducción .....	7
I. Los principios de la protección social según la CEPAL, como punto de apoyo del análisis a emprender .....	9
II. Equidad y racionalidad de las combinaciones público privadas en la protección social .....	11
III. La legitimidad de los sistemas de protección social: determinantes de una disposición favorable o negativa .....	15
IV. Falta de legitimidad democrática de origen e incumplimiento del objetivo primordial de un sistema de pensiones, como fundamento de la creciente deslegitimación del sistema contributivo de pensiones en Chile .....	19
V. El sistema contributivo de pensiones administrado por las AFP, en proceso de deslegitimación política.....	23
VI. Algunos hechos estilizados sobre las pensiones en Chile, desde una visión conjunta de los subsistemas contributivo y no contributivo.....	27
VII. La gran disputa: las bajas tasas de reemplazo de las pensiones de capitalización individual, sus determinantes, y algunos de sus efectos colaterales.....	31
VIII. Ante el incumplimiento de las promesas de cobertura y de calidad de las pensiones: la AFP estatal como estrategia de cambio gradual por superposición ( <i>layering</i> ) y de transición.....	37
IX. Hacia un sistema contributivo de cuentas individuales sin fines de lucro.....	39
X. Ante los vientos de proa demográficos y la insuficiencia de los cambios paramétricos: interacciones con el cuidado como <i>framing</i> de las políticas de protección social.....	41

<b>XI. Corolario: el imperativo de actuar contra un sistema de pensiones con objetivos desvirtuados.....</b>	<b>43</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>45</b>

### Cuadros

CUADRO 1	CHILE: SIMULACIÓN DE LAS TASAS DE REEMPLAZO DEL SISTEMA DE PENSIONES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL, CONSIDERANDO DIFERENTES ESCENARIOS .....	32
CUADRO 2	CHILE: TASAS BRUTAS DE REEMPLAZO DE PENSIONES, POR INGRESOS .....	33
CUADRO 3	CHILE: TASAS BRUTAS DE REEMPLAZO DE PENSIONES POR INGRESOS, SEGÚN ESQUEMAS DE PENSIONES PÚBLICO, MANDATORIO PRIVADO, Y VOLUNTARIO PRIVADO .....	33
CUADRO 4	CHILE: RENTABILIDAD DE LOS FONDOS DE PENSIONES A MAYO Y JUNIO 2014 .....	34
CUADRO 5	TASAS ANUALES DE INTERÉS PROMEDIO IMPLÍCITAS EN RENTAS VITALICIAS CONTRATADAS EN EL MERCADO (EN VIRTUD DEL D. L. N° 3.500 DE 1980) PONDERADAS POR EL MONTO DE PRIMA ÚNICA QUE CORRESPONDE A CADA PÓLIZA.....	35
CUADRO 6	RENTABILIDAD DE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013.....	35

### Gráficos

GRÁFICO 1	CHILE: NÚMERO DE AFILIADOS Y COTIZANTES AL SISTEMA CONTRIBUTIVO DE PENSIONES, 1985-2013, EN MILES DE PERSONAS, TOTAL Y POR SEXO.....	16
GRÁFICO 2	AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS QUE RECIBEN PENSIONES Y MONTO MENSUAL DE LAS PENSIONES (EN PORCENTAJES Y EN DÓLARES DE 2005).....	28
GRÁFICO 3	AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS OCUPADAS, ALREDEDOR DE 2002 Y 2011 .....	28
GRÁFICO 4	AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): VÍNCULO CON SISTEMA DE PENSIONES DE LAS PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS OCUPADAS, SEGÚN SEXO, 2011 .....	29

### Diagramas

DIAGRAMA 1	MODELO TETRADIMENSIONAL DE DEMOCRACIA (FERRAJOLI) .....	20
------------	---	----

## Resumen

---

Este estudio realiza un diagnóstico del sistema contributivo de pensiones en Chile y formula algunas recomendaciones de reforma, desde una perspectiva de derechos sociales que generan expectativas de satisfacción: el objetivo primordial de un sistema de pensiones es proveer seguridad del ingreso en la vejez y las pensiones contributivas deben reflejar el ahorro realizado a lo largo de la vida laboral para garantizar que, a niveles semejantes de esfuerzo, se obtendrán protecciones similares o proporcionales. Con argumentos de la teoría económica del bienestar y material empírico y cuantitativo, se evidencia que las bajas y decrecientes tasas de reemplazo de largo plazo de las pensiones contributivas se relacionan con la articulación del sistema contributivo de pensiones mediante el lucro y con la racionalidad concomitante que han operado las administradoras privadas y la red financiera y empresarial conexas. En cuanto a las reformas, se fundamenta por qué la AFP estatal, bajo determinadas circunstancias, al no regirse por el lucro puede cumplir una función crucial respecto de la mejora generalizada de las tasas de reemplazo de las pensiones y tener efectos sistémicos directos e indirectos que beneficien sustancialmente a los sectores medios, tan perjudicados por el actual sistema. Se plantea el imperativo de transitar hacia un nuevo sistema contributivo mandatorio de cuentas individuales no articulado por el lucro, respecto del cual se esbozan algunas orientaciones generales. Adicionalmente, se muestra la necesidad de actuar en las políticas de cuidado, que pueden ser favorables a la sostenibilidad del financiamiento de la protección social.



## Introducción

---

“Los estándares de vida de sus personas adultas mayores —y dentro de ellas, particularmente de las pobres— son un crucial escrutinio de una sociedad decente. Esto incluye la capacidad que tengan para participar en la comunidad y, de este modo, sus ingresos relativos y el acceso a la salud y a otros servicios. El financiamiento de su consumo en la vejez depende de la acumulación de recursos previos por parte de ellos mismos, y por el Estado, y su reflejo en los flujos actuales del ingreso global. Cualquier conjunto sensato de políticas debe considerar tanto los efectos en esa acumulación, como las incertidumbres que enmarcan las expectativas de vida, las capacidades y discapacidades. Por ello, el análisis de políticas debe examinar cuestiones de eficiencia, de distribución dentro y entre generaciones más allá de las vidas individuales, pero también las incertidumbres sustanciales de las circunstancias individuales.”

Nicholas Stern (2008), traducción propia.

En primer término, se explicita el enfoque de los principios de la protección social y de la racionalidad de las combinaciones públicas privadas en esta materia, que servirán de apoyo al análisis del sistema de pensiones contributivo desde una perspectiva de derechos sociales que generan expectativas de satisfacción. El cumplimiento del objetivo primordial de un sistema de pensiones, que es proveer seguridad del ingreso en la vejez, se ve coartado en Chile por la articulación del sistema contributivo de pensiones mediante el lucro; a lo largo del trabajo, la relevancia de este vínculo se fundamenta tanto con argumentos de la teoría económica del bienestar, como con material empírico y cuantitativo, y se relacionan las bajas y decrecientes tasas de reemplazo de las pensiones contributivas con el lucro y con la racionalidad que han operado las administradoras privadas y la red financiera y empresarial conexas. Además de los efectos negativos directos en los estándares de vida de las personas adultas mayores, la creciente deslegitimación del sistema y la disposición negativa a la que da lugar incentivan la evasión contributiva, y ejercen presiones sobre el pilar contributivo, con sendos efectos fiscales.

Dentro del sistema vigente de capitalización individual, sin alterar las normas de libre elección y competencia, se fundamenta por qué la AFP estatal, bajo determinadas circunstancias, al no regirse por el lucro puede cumplir una función crucial respecto de la mejora generalizada de las tasas de reemplazo de las pensiones y tener efectos sistémicos directos e indirectos que beneficien sustancialmente a los



sectores medios, tan perjudicados por el actual sistema. Si el rendimiento de la AFP estatal ejerce un adecuado efecto de demostración —es decir, atrae cotizantes con diversas capacidades de ahorro gracias a la mejora de las tasas de reemplazo— favorecerá la transición hacia un nuevo sistema contributivo mandatorio de cuentas individuales no articulado por el lucro que debe ser el objeto de la reforma, y respecto del cual se esbozan algunas orientaciones generales. A tal efecto, se postula que desde ya debe transitarse hacia una convergencia de reglas en el cálculo de las pensiones, en los toques, en los índices de corrección, en las tasas de contribuciones, convergencia para la cual deben estipularse, y definirse claros plazos. En ese sentido, las adecuaciones paramétricas que se propongan actualmente deben resolverse en consonancia con el diseño del nuevo sistema de cuentas individuales sin fines de lucro. Adicionalmente, se muestra la necesidad de actuar en las políticas de cuidado, que pueden ser favorables a la sostenibilidad del financiamiento de la protección social.

## **I. Los principios de la protección social según la CEPAL, como punto de apoyo del análisis a emprender**

---

Tal como lo ha planteado la CEPAL, un sistema de protección es más que una estructura institucional; es un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia. Este acuerdo, que está en construcción permanente, determina qué derechos se aplican a toda la población, cómo se garantizan, y en qué forma se hacen viables. Por lo tanto, se requiere un cierto nivel de cohesión para construir consensos que se plasmen en instituciones, normas, programas y recursos. Asimismo, para transitar de un conjunto de políticas sociales a un sistema integral de protección social se precisa cohesión social. Esta debe promoverse, e implica encarar conflictos entre derechos, recursos, patrones distributivos y diseños institucionales. Un modelo de protección social basado en derechos y orientado a la cohesión exige pronunciarse en torno a cuatro elementos esenciales: la determinación de los niveles y las fuentes de financiamiento contributivos y no contributivos; la magnitud de la solidaridad en el financiamiento; el desarrollo de la institucionalidad social para una gestión eficiente de la política de oferta de prestaciones y la identificación de derechos explícitos de acceso a prestaciones sociales, que pueden garantizarse y exigirse (CEPAL, 2007).

Con el fin de encarar discursivamente la visión reduccionista de la política social desde un escenario de reconocimiento de los derechos ciudadanos, la CEPAL ha formulado principios sobre la protección social (CEPAL, 2000, 2006, 2010, 2013). El principio de universalidad consiste en garantizar a todos los miembros de la sociedad determinadas protecciones o beneficios en forma de derechos, en la cantidad y con la calidad que se consideran necesarios para una participación plena en la sociedad. Así, se pretende que todas las personas cuenten con la certeza de que se les asegura el máximo bienestar permitido por el desarrollo económico en un momento dado. Ciertamente ello no significa que todo beneficio sea universalizable, sino que la sociedad establece, mediante acuerdos, estándares de calidad y de cobertura que deben garantizarse a todos sus miembros.

Para hacer más eficaz la universalización de las políticas y atender el carácter multifacético y heterogéneo de la pobreza y la vulnerabilidad dentro de un marco de restricciones de recursos, la universalidad no es contraria a la posibilidad de establecer criterios de selectividad, que busquen

preservar el acceso a los servicios sociales de la población más pobre. En tal sentido, es indispensable una interacción virtuosa e integral entre las políticas universales y las selectivas.

La universalidad está íntimamente vinculada con el principio de solidaridad, de carácter redistributivo, que postula que la participación en el financiamiento de la protección social sea función de la capacidad económica individual. Considerando las asimetrías de las condiciones económicas y de la exposición a riesgos, particularmente en materia de salud y empleo, tal redistribución debe coadyuvar a asegurar la universalidad y la equidad en el acceso de las personas a las prestaciones sociales. Este principio asume además que, dadas sus externalidades, el bienestar individual se interrelaciona estrechamente con el bienestar social: la amplitud y calidad de los servicios y las protecciones sociales influyen no solo en la vida de las personas, sino en el desarrollo de las sociedades.

Por su parte, el principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos destinados a la política social resulta también intrínseco a la equidad, en la medida en que permite potenciar los principios de universalidad y solidaridad, sin contraponerlos. Pero no debe entenderse exclusivamente en términos de sus efectos macro y microeconómicos, sino, en última instancia, como la capacidad para maximizar con recursos escasos los objetivos sociales que hayan sido definidos.

Como el mercado de trabajo no ha mostrado una adecuada capacidad incluyente en términos de creación de empleo de calidad ni de cobertura contributiva, éste no puede ser el único mecanismo para proteger a la mayoría de la población frente a riesgos relacionados con las fluctuaciones de ingresos, la salud y el envejecimiento, entre otros. Por eso la protección social no debe quedar restringida a los mecanismos que ofrece el mundo laboral: el gran desafío es replantearla en el marco de una solidaridad integral, en que se combinen mecanismos contributivos y no contributivos (CEPAL, 2006).

## II. Equidad y racionalidad de las combinaciones público privadas en la protección social

---

Cabe destacar que, en sentido estricto, la equidad de la protección social no está dada o garantizada por el carácter jurídico de la propiedad de las entidades a cargo; es decir, por el carácter público o privado de las entidades que conforman la arquitectura de los sistemas de salud o de los sistemas de pensiones<sup>1</sup>. Está determinada por las reglas del juego vigentes respecto de las combinaciones públicas privadas en materia de protección social, y de las funciones del Estado que les son concomitantes: es decir, por cuáles principios y objetivos articulan y regulan tales combinaciones. En conjunción con las características y el desarrollo de los mercados con los que los sistemas interactúan, ello determina una amplia y heterogénea gama de situaciones (Sojo, 1999).

Por ejemplo, la conservadora propuesta del Banco Mundial que se denominó “manejo del riesgo social”, partiendo del tema del riesgo y del aseguramiento, formuló una propuesta global de política social reduccionista que articuló tres planteamientos fundamentales, y que propuso una combinación público-privada cuyas delimitaciones y carácter le eran funcionales: las responsabilidades del Estado en materia de bienestar social se circunscriben al combate contra la pobreza; se establece el aseguramiento contra los riesgos como una responsabilidad individual y de mercado; en lo fundamental, se desestima la solidaridad en la diversificación de riesgos (Sojo, 2003, p. 134).

La aplicación de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia en el diseño, financiamiento, provisión y regulación de la protección social no está exenta de importantes dilemas, cuyas soluciones no son uniformes, particularmente cuando participan agentes privados. Pero, independientemente del grado y del tipo de participación privada, el Estado mantiene responsabilidades indelegables para garantizar los derechos de los ciudadanos, mejorar las condiciones de información y de competencia en los mercados regulados, evitar

---

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, los interesantes análisis respecto de las vicisitudes de la inserción del ejercicio de la profesión médica en los distintos Estados de bienestar europeos a lo largo del tiempo (Porter, 1999). O bien, cómo los objetivos y principios de los Estados de bienestar europeos se matizan y transforman de la mano de cambios en el tipo de financiamiento, de nuevos instrumentos, y de la gestión (Palier, 2010). Entre otras dimensiones, el papel de las entidades estatales, filantrópicas, las regulaciones respecto del ejercicio de la medicina como profesión liberal, la organización de los mercados de trabajo conforme a acuerdos entre las organizaciones empresariales y sindicales, las profundas transformaciones demográficas, han determinado el derrotero de los Estados de bienestar de las democracias occidentales.

problemas de selección de riesgos por parte de oferentes y usuarios, velar por la cobertura y la calidad, asegurar la protección de los usuarios, y ejercer el arbitraje ante eventuales conflictos (CEPAL, 2000, p. 16).

La protección social puede construirse a partir de diversas combinaciones entre lo público y lo privado. El Estado puede reservarse el papel de proveedor único o principal, lo cual puede resultar deseable, en tanto represente un referente necesario con respecto a la prestación privada, impida que se establezcan posiciones monopólicas, evite escaladas de costos y promueva una mayor simetría en la información a los beneficiarios. Pero ella también puede brindarse en el marco de diversas combinaciones público-privadas. En ese contexto, tanto para asegurar la eficiencia y la eficacia de las prestaciones, la actividad privada debe regirse por una regulación y por procedimientos que garanticen relaciones de competencia. En cuanto al objetivo de equidad, en consonancia con los principios de universalidad y solidaridad, es fundamental la garantía de calidad, de pertinencia y de no exclusión de las prestaciones, vinculada con los mecanismos financieros y regulatorios, con normas que velen por adecuadas combinaciones público-privadas (CEPAL, 2007, pág. 137 y CEPAL, 2013).

Como se ha argumentado (Sojo, 2003), los seguros obligatorios, al incluir y retener personas de bajo riesgo, operan con una lógica distinta a la del seguro privado y permiten una diferenciación de riesgo estable; aunque puedan estar en manos de aseguradores privados y su financiamiento puede provenir de primas obligatorias de trabajadores y empleadores o únicamente de los trabajadores, o bien de impuestos generales, su lógica difiere sustancialmente de la del seguro privado. Al romper la identidad entre prima y riesgo individual y establecerse la cobertura de riesgos en términos más genéricos, pueden asegurar riesgos que los seguros individuales no cubren normalmente (Barr, 1993, pp. 123-128 y 308). Por lo general, operan con una perspectiva de largo plazo, ya que al establecer garantías generales y no garantías según subgrupos de riesgo, los individuos no son reclasificados en caso de que sus riesgos se incrementen (Arrow, 1963, p. 904). La diferenciación estable de riesgos, que tiene efectos evidentes en la equidad, los tiene también en la eficiencia; los fenómenos de selección adversa reducen esta última y en casos extremos pueden conducir a la liquidación de aseguradoras, la denominada *death spiral* (Cutler y Zeckhauser, 2000, pp. 606-625; Cutler, 2002, pp. 83-86).

El aseguramiento compulsivo es propio de los llamados seguros sociales, públicos o nacionales, que tienen como objetivo esencialmente una diferenciación de riesgos estable, lo cual puede lograrse en el marco de variadas combinaciones público-privadas. En esos términos, el aseguramiento propio del Estado de bienestar puede ser visto como un contrato de seguro que se contrae voluntariamente entre individuos adversos al riesgo (en términos de que los ciudadanos buscan protegerse de algunas contingencias de la existencia) tras el velo de ignorancia, en los términos de Rawls (en la medida que las primas no se ajustan a los riesgos individuales de las personas) (Barr, 2001); de allí que las coberturas, generalmente, se establezcan en términos más genéricos (Arrow).

En su antípoda, el aseguramiento de mercado está determinado por una lógica de lucro, conforme a la cual el precio de las pólizas de seguro privadas se ajusta al perfil de riesgo específico de quien las contrae. Es el caso de las combinaciones público-privadas dualistas, en cuya lógica las contribuciones obligatorias y los subsidios cruzados públicos se utilizan conforme al principio del lucro, al cual se subordina el aseguramiento, con lo cual se abandonan los principios de la seguridad social, en aras de una lógica de aseguramiento de mercado. Resalta en la región la lógica dual del sistema de salud chileno, que es inédita en el plano internacional, ya que la cotización obligatoria, a cargo exclusivo del trabajador, le permite afiliarse al sistema público de salud mediante el Fondo Nacional de Salud (FONASA), cuya racionalidad de reparto favorece la solidaridad, o bien, a las instituciones de salud previsional (ISAPRES), que funcionan bajo una lógica de seguro privado asociada al riesgo individual a pesar del carácter compulsivo de las contribuciones. También destaca el diseño dualista del sistema de pensiones, articulado por el lucro, conforme al cual las contribuciones compulsivas al sistema de pensiones de capitalización individual se han traducido en pensiones con bajas tasas de reemplazo, y en pingües ganancias de las administradoras de pensiones y de las empresas conexas.

En esta temática es importante matizar el argumento acerca del lucro, mediante la consideración de “umbrales”<sup>2</sup>. Porque naturalmente diversos agentes involucrados —por ejemplo, los médicos en el ejercicio de su profesión— buscan obtener una adecuada retribución a su trabajo; pero el argumento vislumbra e ilumina la proporcionalidad y razonabilidad de la ganancia y su magnitud, en términos sistémicos, en relación con los recursos disponibles para la protección social efectiva: al estar articuladas por la maximización del beneficio privado, en detrimento de las funciones de aseguramiento, las combinaciones público privadas dualistas rompen con los principios de la seguridad social. En el caso de las pensiones, en lugar de cumplir el objetivo esencial de maximizar la protección de los ingresos tras la vida activa mediante las mejores tasas de reemplazo que fuesen/fueren viables en un contexto de optimización de las inversiones de los fondos, sendos recursos se canalizan hacia obtener pingües ganancias por parte de las administradoras de los fondos y agencias conexas, debido a la racionalidad dual del sistema; si la racionalidad no fuese de lucro, las ganancias que obtengan los fondos debieran dedicarse al objetivo de maximizar las tasas de reemplazo de las pensiones. Dentro de este marco dual, el avance hacia la universalidad, la solidaridad y la eficiencia —como fueron definidas al inicio— no son viables. El término dual subraya la racionalidad del lucro de la mano del uso de recursos contributivos o fiscales para el aseguramiento, a diferencia del pago de bolsillo individual que sufraga una póliza de seguro de mercado.

Tales son las razones —y no la caricatura que suele enarbolarse desde el ideario neoliberal—<sup>3</sup>, que fundamentan una indagación indispensable en la racionalidad de las combinaciones público privadas en materia de protección social.

La historia de la protección social permite reflexionar acerca de la relevancia que ha tenido la administración de los recursos, sus modalidades y costos: la implantación de diferentes modalidades de protección social no ha respondido estrictamente a razones ideológicas, sino también a su viabilidad, en términos de las singulares exigencias administrativas e institucionales. En el Reino Unido, por ejemplo, a inicios del siglo pasado la propuesta de beneficios uniformes en pensiones y no de carácter contributivo estuvo ocasionada por restricciones para organizar lo contributivo, debido a que no se contaba con los niveles educativos que su administración exigía; como lo subraya Baldwin, “... *Los batallones de empleados administrativos requeridos para operar un esquema bismarckiano relacionado con los ingresos no podían reclutarse, como lo fueron en Alemania, sino hasta que la ley de educación de 1880 diera frutos*” (Baldwin, 2003, pp. 100-101, traducción propia).

Objetivamente, lejos se está en la actualidad de requerir un ejército de empleados administrativos para organizar esquemas contributivos de protección social. En el ámbito concreto de las pensiones, los sendos incrementos de productividad potenciales de la administración de cuentas individuales —que derivan, por ejemplo, de la creciente conectividad por Internet de los ahorrantes de pensiones, de la conectividad con que se manejan las inversiones etc.— y que representan una clara disminución de los costos de administración, debieran transferirse como beneficio a las futuras tasas de reemplazo de los cotizantes, entre otros mecanismos, mediante disminuciones de las comisiones por administración<sup>4</sup>. En Chile, lamentablemente, ello ha acontecido en términos muy limitados, evidenciando la racionalidad de lucro con que ha operado el sistema.

<sup>2</sup> La idea del umbral de lucro se la agradezco a Olga Lucía Acosta, quien me la sugirió en una conversación.

<sup>3</sup> “Creer que la empresa privada era buena para producir refrigeradores y zapatos, pero no para producir servicios de contenido social, tales como educación, salud, pensiones u otros... Nunca pude entender esta incongruencia.” (José Piñera, s.f., p. 22). “En Chile la desconfianza ante el interés privado persiste hasta el día de hoy. El estatismo no sembró en vano. Esa resistencia lleva, por ejemplo, a percibir el éxito en el mundo de los negocios casi siempre como una confabulación más o menos fraudulenta en contra de los intereses del cuerpo social; el éxito empresarial, efectivamente, casi nunca es visto como lo que es en una verdadera economía de mercado competitiva, como una recompensa que otorga la comunidad a quien está entregando al mercado algún bien o servicio en términos más convenientes que el resto de la competencia (Ib., p.19).”

<sup>4</sup> Incluso José Piñera confiaba en que por el simple hecho de tratarse de empresas privadas, el progreso tecnológico disminuiría los costos de administración de las AFP: “*El objetivo clave para darle la administración a la empresa privada fue aquel de maximizar el nivel de pensiones que podría dar el sistema de capitalización individual. Un elemento determinante en esa posibilidad es el costo de administrar el sistema. Por ser esta industria de manejo de grandes cantidades de información (procesamiento de cuentas individuales), era clave incorporar el progreso tecnológico que en este campo es vertiginoso. Es evidente, y se ha probado en múltiples casos, que eso lo hace inmensamente mejor la empresa privada que el aparato estatal.*” (Piñera, s.f., p. 22). Ese no ha sido el caso, porque la incorporación del progreso técnico ha beneficiado eminentemente a las empresas al reducir sus costos, sin que ello se haya trasladado al abaratamiento de las comisiones. La AFP Modelo evidencia los bajos costos con que puede operar al ser una AFP casi virtual, con muy poca presencia de oficinas, y que moderó sus comisiones para competir.



### III. La legitimidad de los sistemas de protección social: determinantes de una disposición favorable o negativa

---

La viabilidad política y la sostenibilidad de largo plazo de los sistema de protección social requieren de legitimidad: de allí la importancia de esta disposición favorable de la ciudadanía. Las carencias de los beneficios en materia de pensiones o de salud tienen externalidades negativas, ya que no crean incentivos adecuados para fortalecer y profundizar los mercados laborales (Sojo, 2003), y para afianzar el cumplimiento tributario y contributivo. Esto crea un círculo vicioso, porque se ahonda el desfinanciamiento de los esquemas y, con ello, se pone en entredicho su sostenibilidad.

La esencia del aseguramiento es la diversificación de riesgo mediante una transferencia parcial efectiva del riesgo individual al asegurador, para lo cual se está dispuesto a pagar lo que en la jerga del aseguramiento se llama “*loading fee*”. Es decir, aquella parte del precio de la póliza de aseguramiento que cubre los costos de operación del asegurador (administrativos, publicidad); los costos asociados al pago de riesgos impredecibles (que están por encima del pago efectivo de los relativamente predecibles), las inversiones del asegurador, y la ganancia del asegurador (van de Ven, 2013, pp. 52 y 53). Ahora bien, el nivel deseado de aseguramiento depende de la transacción (*trade-off*) entre la ganancia de bienestar que es atribuible a la reducción del riesgo y al acceso a una atención que no sería financiable de otra forma vs. la reducción del bienestar que resulta del riesgo moral y de los costos de la prima. En ese sentido, altos costos de la prima en términos absolutos, o del “*loading fee*” pueden reducir la predisposición al aseguramiento (van de Ven, 2013, Ib.). Por eso la teoría del aseguramiento predice que los individuos adversos al riesgo demandan aseguramiento en salud, incluso en caso de sufrimiento, siempre y cuando la póliza no tenga un costo excesivo imputable a gastos administrativos y a ganancias, bajo el signo del riesgo moral (Zweifel, 2013, p. 565).

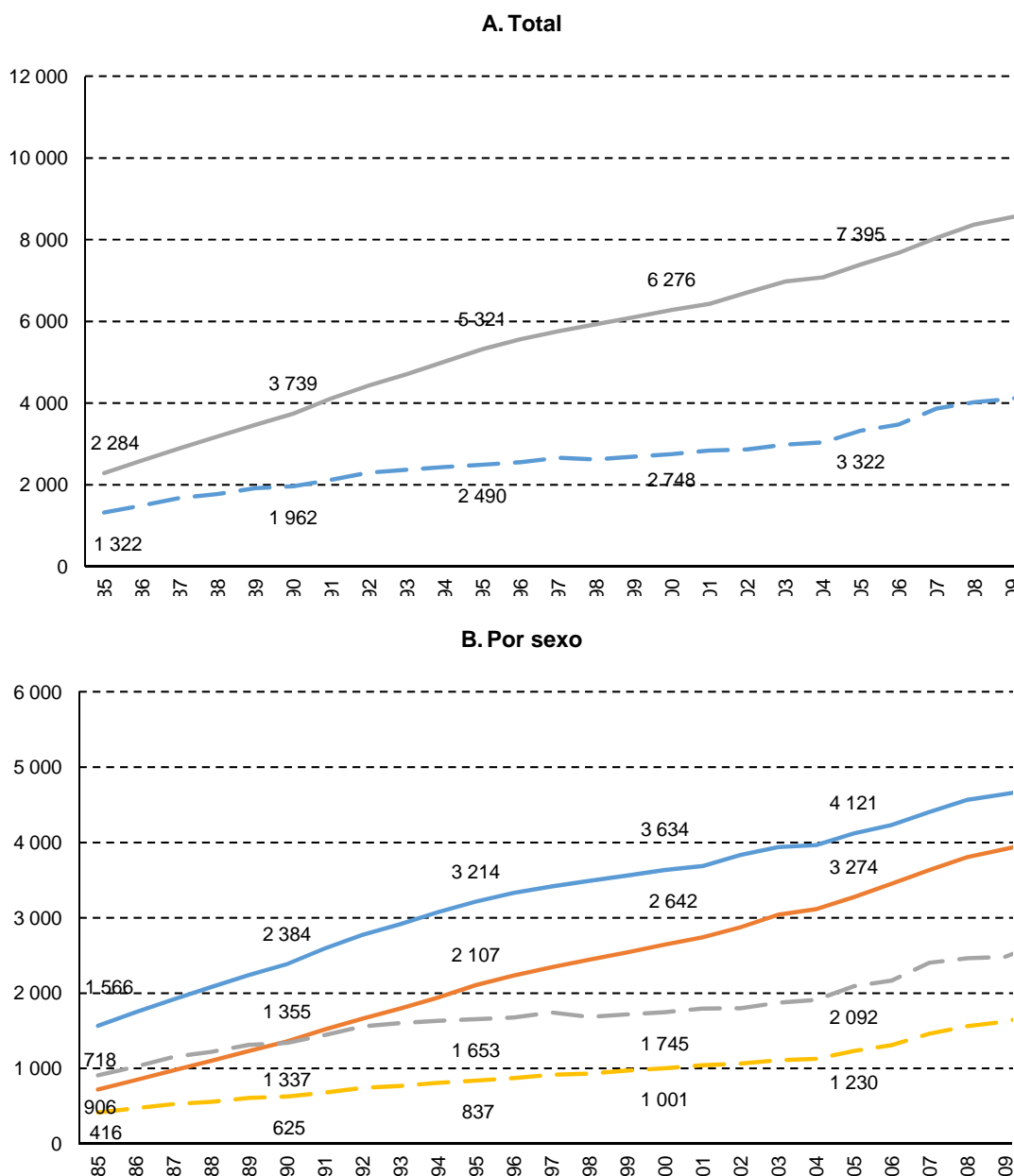
Extrapolado el razonamiento al campo de las pensiones, puede afirmarse que cuando el costo que sufraga los gastos administrativos y las ganancias es percibido por los potenciales cotizantes como excesivo, opera como un desincentivo para cotizar. Pese a su carácter compulsivo, ésta puede eludirse, o postergarse cuando ello es viable, como en los contratos por honorarios en Chile. Cuando los sistemas de protección social están afectados en su legitimidad, se incrementa la propensión a incumplir —según sea



la forma de financiamiento— con el pago de las contribuciones o de los impuestos. La percepción de que las pensiones que se van a obtener son bajas no son un buen incentivo para el cumplimiento.

En Chile, se aprecia en el sistema contributivo de pensiones una seria brecha entre la afiliación y el cumplimiento contributivo, y con ello la magnitud de las llamadas “lagunas previsionales”, en circunstancias en que la densidad de cotizaciones es crucial respecto de las futuras tasas de reemplazo y de los potenciales compromisos fiscales relacionados con el pilar solidario. Esta brecha, además, se ha ido ampliando a lo largo del tiempo.

**GRÁFICO 1**  
**CHILE: NÚMERO DE AFILIADOS Y COTIZANTES AL SISTEMA CONTRIBUTIVO DE PENSIONES,**  
**1985-2013, EN MILES DE PERSONAS, TOTAL Y POR SEXO**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Superintendencia de pensiones. Se consideran cotizantes a quienes pagaron contribuciones durante diciembre de cada año, por remuneraciones devengadas el mes anterior; los afiliados son activos, y se excluye a los pensionados cotizantes.

El incumplimiento contributivo —que puede acuñarse con el concepto “evasión contributiva”— es un aspecto crucial a considerar para el diseño y el funcionamiento de los sistemas de pensiones, ya que incide en el futuro nivel de las pensiones, en la sostenibilidad financiera del sistema, y en su legitimidad política. Las lagunas de cotización pueden deberse a vicisitudes de la inserción laboral, a comportamientos “*free-rider*” y la miopía intertemporal de jóvenes que postergan el cumplimiento (Manchester, 1999), o bien a diversas estrategias de evasión de las contribuciones por parte de los sujetos que cotizan, sean éstos empleados o empleadores. En materia de protección social, el incumplimiento contributivo puede traducirse en la exclusión del sistema o en la subprovisión de prestaciones; en el caso de las pensiones organizadas en cuentas individuales, entre otros elementos, el monto de las pensiones está asociado con las densidades de cotización. Desde esta perspectiva, la evasión contributiva afecta la sostenibilidad financiera de la protección social y tiene externalidades fiscales negativas, ya que puede requerir mayores esfuerzos económicos del Estado —o tasas de imposición más elevadas que las óptimas— para implementar esquemas complementarios y no contributivos, que permitan brindar prestaciones básicas en materia de pensiones y salud a la población excluida del régimen contributivo, o que alcanzan niveles insuficientes, que deben ser complementados con recursos fiscales en esquemas solidarios. Así, la evasión contributiva y la mala o volátil inserción laboral en mercados con altos niveles de informalidad, incrementan las presiones fiscales sobre los gobiernos para sufragar esquemas no contributivos con financiamiento fiscal (Gómez Sabañi, Cetrángolo y Morán, 2014).

Las pensiones deben reflejar los esfuerzos de ahorro realizados a lo largo de la vida del asegurado: el criterio de equivalencia debe garantizar que, a niveles semejantes de esfuerzo, se obtendrán protecciones similares o proporcionales (CEPAL, 2000, p. 78). En un sistema contributivo, la equivalencia es entre la historia de contribuciones y las tasas de reemplazo. Por las características del sistema, que carece de mecanismos de aseguramiento, la equivalencia en el caso chileno se da estrictamente a escala individual, sin mecanismos de solidaridad o de diferenciación de riesgos; por ejemplo, ante los riesgos financieros.

Como claramente lo ha desarrollado la teoría económica sobre aseguramiento, es difícil y complejo optar por un paquete óptimo de aseguramiento y de homogenización del consumo, dado que ello requiere un análisis sofisticado y detallado de los datos y de las decisiones; de allí que un programa público puede optimizar las decisiones (Diamond, 1977, p. 157) y que, además, sea vital la regulación para proteger a los individuos en áreas que son muy complejas y para garantizar reglas claras y transparentes; por ejemplo, respecto del manejo financiero de los fondos, y de su exposición al riesgo financiero. Pero, por encima de las asimetrías de información inherentes a la complejidad del producto pensiones (Arrow, 1963 y 2000) y respecto del proceso y los determinantes que subyacen tras los niveles de pensiones que llegan a obtenerse, al jubilar las personas experimentan en carne propia el recibir determinadas tasas de reemplazo, y pueden contrastar esta experiencia con su esfuerzo personal de ahorro, y con las expectativas que en él han cifrado; o bien, con las promesas que respecto del sistema habían difundido sus promotores. Ello genera percepciones negativas o positivas respecto del sistema de pensiones y la razonabilidad de los beneficios que éste brinda, en términos del vínculo entre el ahorro y los beneficios, su proporcionalidad, y también acerca de que si las ganancias privadas que genera el sistema son o no desproporcionadas respecto del bienestar efectivo de los jubilados. Es decir, hay una percepción positiva o negativa de ganancia de bienestar, más allá de las asimetrías de información.



## **IV. Falta de legitimidad democrática de origen e incumplimiento del objetivo primordial de un sistema de pensiones, como fundamento de la creciente deslegitimación del sistema contributivo de pensiones en Chile**

---

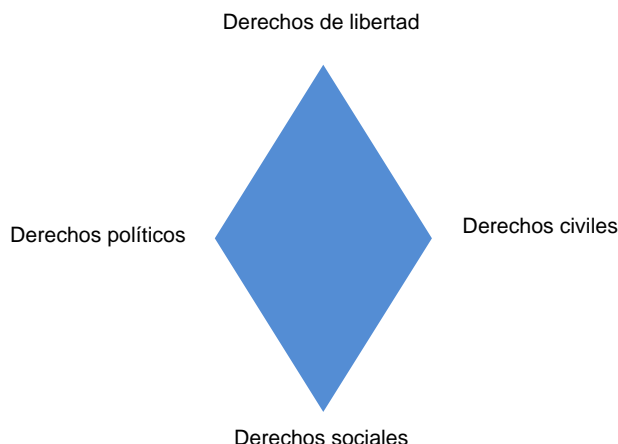
El objetivo primordial de un sistema de pensiones es proveer seguridad del ingreso en la vejez, lo cual reúne al menos cuatro elementos: homogenización del consumo, aseguramiento, auxilio a la pobreza y redistribución. Como ellos usualmente no pueden lograrse cabalmente al mismo tiempo, la política debe buscar optimizar —no minimizar ni maximizar— esta gama de objetivos de manera transversal (Barr y Diamond, 2008, p. 21).

En Chile, el pilar solidario representa un auxilio a la pobreza, es redistributivo y coadyuva al aseguramiento mediante ingresos en la vejez que amortiguan la caída tras la vida activa; a tal efecto, los recursos tributarios cumplen un papel crucial. Pero el sistema contributivo de pensiones (mandatorio privado) evidencia fallas severas en cuanto a la homogenización del consumo que brinda y carece de elementos redistributivos —por ejemplo— que amortigüen los efectos negativos de los ciclos económicos y de la volatilidad financiera; además, el cálculo actuarial de las pensiones discrimina a las mujeres.

Es pertinente analizar el sistema en el marco de una perspectiva de derechos. Conforme a la terminología del jurista italiano Ferrajoli, el modelo tetradimensional de democracia se articula en torno a cuatro dimensiones de los derechos: los políticos, civiles, de libertad, y los sociales. Aunque es insuficiente por sí sola, la dimensión política es indispensable, ya que en su ausencia no puede hablarse de democracia en ningún sentido del término, y dado que las otras tres dimensiones presuponen el goce de los derechos políticos. Los derechos fundamentales democráticos consisten, por una parte, en los que encarnan expectativas negativas; es decir, son aquellos que imponen límites o prohibiciones a su lesión: los derechos de libertad, tanto civil como política. Por otra parte, están los derechos que generan expectativas positivas; a saber, que imponen vínculos y obligaciones de prestación, cuya inobservancia genera lagunas: es el caso de los derechos sociales. Los políticos y civiles son el fundamento la

legitimidad formal de la democracia; los de libertad y sociales fundan la legitimidad sustancial, en el sentido negativo y positivo de la democracia, ya que prescriben aquello que es prohibido, o bien aquello que es obligatorio hacer (Ferrajoli, 2008, pp. 80-82, diagrama 1).

**DIAGRAMA 1**  
**MODELO TETRADIMENSIONAL DE DEMOCRACIA (FERRAJOLI)**



Fuente: Ferrajoli (2008).

En tales términos, el sistema contributivo de pensiones chileno tiene un origen político espurio, por antidemocrático.

A dos días del golpe militar, la Junta de gobierno conoció acerca de la disposición de profesionales y estudiantes de economía para colaborar con ella<sup>5</sup>. Un grupo pequeño de economistas se unió al gobierno en altas posiciones, con una abarcadora agenda de reformas, dirigida a transformar el Estado y la economía bajo las premisas de una ideología neoliberal. La estrategia de creación y función de este equipo, casi exento de límites en cuanto a sus ámbitos de acción, facilitó al régimen la formulación e implementación de reformas, al margen de la negociación política interna y —limitadamente— externa, entre las facciones militares y los grupos de interés afectados por los cambios. En este proceso, las facciones a favor o en contra de reformas dentro del gobierno buscaron el apoyo de los pocos grupos que podían ejercer algún grado de influencia o, por lo menos, manifestar su apoyo a una u otra posición, dentro de límites drásticamente establecidos por el régimen. Por lo tanto, aquel núcleo construyó también vínculos con grupos que compartían su ideología, o que podrían beneficiarse de la liberalización y desregulación económica para contrarrestar las resistencias a los cambios; por ejemplo, por parte de los médicos y la Asociación Médica, en el caso de la reforma a la salud. Al inicio se constituyeron como un equipo cerrado que compartían la misma ideología y agenda de políticas, y se distribuyeron diferentes roles conforme a la ventaja comparativa de cada miembro, tales como formulación de políticas de largo plazo, diseño de políticas de corto plazo operacionales y de legislación, regateo político, y hasta el reclutamiento de funcionarios públicos. Posteriormente, para fortalecerse e incrementar la factibilidad política de su agenda, implementaron estrategias para actuar dentro del Estado. Primero, construyeron redes verticales o vínculos cercanos y durables con miembros de alto rango del gobierno, para lograr apoyo político para sus propuestas en contra de las resistencias persistentes de la mayoría de las facciones de las fuerzas armadas y grupos de interés aliados. Más tarde, redes horizontales, con personas que ocupaban posiciones claves en puntos de veto, en momentos o lugares donde su agenda de reforma podría estar en riesgo; estos incluyeron el Comité de asesoría del presidente, las Comisiones legislativas, y posiciones claves de alto rango en ministerios tales como

<sup>5</sup> El Comandante en jefe de la Armada, Almirante José Toribio Merino Castro, lo planteó y se analizó, según consta en Acta secreta de la Junta Militar No. 2, del 13 de setiembre 1973, citada en González et. al., 2000, p. 65.

Planificación y Finanzas. Finalmente, una vez establecidos sus miembros en posiciones de alto rango, implementaron una estrategia de “colonización”; es decir, un esquema sistemático y coordinado de reclutamiento e inserción de profesionales que compartían la misma ideología y misión de lograr cambios radicales, y que le daban seguimiento a las reformas (González y Bossert, 2000, pp. 22 y 23).

Dentro de los forjadores de la privatización de la seguridad social destacaron José Piñera y Hernán Buchi. Buchi, en su calidad de subsecretario de Economía, presidió el equipo de economistas y abogados que preparó la reforma de pensiones, integrado por representantes de los ministerios de Trabajo, Economía, de ODEPLAN y de la Oficina de Presupuesto. La reforma de pensiones fue dirigida por José Piñera, Ministro de Trabajo y, en ese mismo periodo, Buchi elaboró la idea del sistema de aseguramiento privado de salud. Tal como lo expresara Piñera años después, el éxito de reformas tan comprensivas fue posible gracias a la cohesión y unanimidad que únicamente podía ser dada por un equipo que no era proclive a facciones e intereses políticos particulares. La Junta de Gobierno creó cuatro comités legislativos, que actuaban como el filtro político de las propuestas realizadas por el equipo asesor de economistas. Cada comité estaba precedido por un miembro de la Junta militar que representaba una de las ramas de las Fuerzas Armadas y de Orden; el sector social estaba presidido por la Fuerza Aérea y abarcaba los ámbitos de educación, justicia, trabajo, pensiones y salud, y estaba integrado por abogados, juristas, generales y coroneles de la Fuerza Aérea, miembros de los partidos de derecha, médicos, empresarios. Los comités revisaban y discutían intensamente los proyectos “legislativos” de los ministerios que eran presentados a la Junta, y podían introducirles cambios. La interacción de los forjadores de las reformas con el comité “legislativo” respectivo fue una estrategia fundamental para convencer a políticos del gobierno militar acerca de la conveniencia o celeridad de las reformas y para debilitar a ciertos opositores; por ejemplo, en las filas de las Fuerzas de Carabineros o de los militares, que se superaron definitivamente al exceptuar a las FFAA de la reforma de pensiones (Piñera, s.f., pp. 36-40; González et. al., 2000, pp. 15-16).

En tales términos, el actual sistema contributivo de pensiones en Chile carece de una legitimidad de origen, al haber sido establecido cuando los derechos de libertad, políticos y civiles estaban siendo conculcados, y al haber sido urdido entre cuatro paredes, con una verticalidad extrema<sup>6</sup>.

A la ilegitimidad democrática de origen se suma que la titularidad de los derechos sociales ha ganado crecientemente terreno en el mundo y también en Chile, como marco normativo y político de las políticas públicas, lo cual determina el perfeccionamiento de las instituciones y la ampliación de recursos para avanzar hacia su satisfacción. En tal sentido, es pertinente subrayar que los derechos sociales estipulan para la sociedad estándares imperativos, y definen situaciones que son inadmisibles para los miembros de la sociedad (Abramovich y Courtis, 2002; Courtis, 2007; CEPAL, 2007).

En la perspectiva de los derechos sociales, gozar de ingresos dignos tras la vida laboral activa como objetivo primordial del sistema de pensiones tiene, como se vio arriba, carácter de norma democrática sustancial: es decir, que su incumplimiento puede afectar la sustancia de las decisiones y su

<sup>6</sup> En este marco de análisis resulta interesante apreciar cómo José Piñera, en su recapitulación de la reforma, se refocila en la forma como ésta fue aprobada. Al dificultarse el proceso por reticencias de las fuerzas armadas, él amenaza con renunciar como Ministro, y Pinochet le pide paciencia. A lo largo de una semana, el equipo forjador de la reforma comienza a desmoralizarse; finalmente, al exceptuarse a las Fuerzas Armadas de la reforma previsional, se allana la aprobación expedita del proyecto por la Junta de Gobierno: “-- Presidente, usted me ha dado su apoyo en el boicot y en el Plan Laboral. Usted ha hecho por Chile más que cualquier presidente. Lo respeto y lo admiro. *Pero no puedo seguir de ministro si ahora usted me abandona y no se aprueba la reforma previsional.* Entiendo muy bien, Presidente, que usted está presionado por altos oficiales del Ejército. Entiendo que está entre dos fuegos. Pero a mí me parece que usted debiera decidirse por lo que es bueno para Chile. Si no lo puede hacer, lo comprenderé y seguiré siendo partidario suyo, pero desde fuera del gobierno, para poder continuar luchando sin restricciones por mis ideales para Chile. Me miró fijamente a los ojos; le sostuve la mirada, y entonces me dijo: -- No se apresure, ministro, no se apresure. *Desde luego que no lo hice, aun cuando con el paso de los días, mi inquietud fue en aumento. El equipo comenzaba a desmoralizarse.* A diferencia de la derrota que habíamos sufrido tres meses antes, ésta sería definitiva. La vez anterior no se habían jugado todas las cartas e influyó un hecho externo a la discusión: el plebiscito constitucional. Ahora, en cambio, sería un revés sin apelación porque el problema iba a radicar en la falta de voluntad del gobierno para seguir adelante. Ahora no perderíamos una batalla sino la guerra. *Después de una semana el Presidente me llamó a su oficina. La reunión duró exactamente un minuto. -- ¿Cómo está, José? Estoy convocando a la Junta para terminar el análisis del proyecto. Eso fue todo. No hubo referencia alguna a la crisis de la semana anterior. Tampoco quise preguntarle nada. ¿Qué ocurrió entre tanto con las posiciones que parecían irreductibles? Nunca lo supe con exactitud y preferí no volver a tocar el tema...*” (Piñera, s.f., pp. 38-40, los destacados son míos).

legitimidad. Los demás objetivos o externalidades que potencialmente pudiera tener un sistema no deben reñir con el cumplimiento del objetivo supremo y primordial de los sistemas de pensiones y que, en el caso del contributivo, alude a tasas de reemplazo proporcionales y adecuadas.

A su luz debe analizarse la arquitectura de la protección social contributiva de pensiones en Chile. A la ilegitimidad de origen se agrega otra falta de legitimidad, en cuanto la maduración objetiva del sistema ha evidenciado empíricamente que no satisface adecuadamente este derecho social. En los términos arriba expuestos, el objetivo primordial del sistema de pensiones, que es proveer seguridad del ingreso en la vejez, no se cumple cabalmente en Chile debido al bajo nivel de las pensiones. El incumplimiento del derecho ciudadano a gozar de una adecuada homogenización del consumo en la vejez, y que incluso pudiera considerar algunas dimensiones de aseguramiento en términos de la exposición individual a los ciclos económicos, lleva a cuestionar la actual articulación del sistema contributivo mediante el lucro, dado que mientras que son bajas las tasas de reemplazo, son muy altas las ganancias directas de las administradoras y aseguradoras, y las ganancias indirectas de quienes se benefician de una inversión concentrada de los fondos de pensiones, colocada a bajas tasas de interés. En ese sentido, además de su espurio origen, el sistema contributivo de pensiones, que ha madurado para evidenciar sus alcances y restricciones, no cumple con el supremo objetivo de brindar a los pensionados ingresos dignos tras su vida laboral activa, precisamente debido a la racionalidad que tiene su arquitectura, asunto que más adelante analizaremos en varios planos.

La experiencia empírica permite situar en su justo lugar el cumplimiento de los objetivos con que sus impulsores fundamentaron la privatización del sistema contributivo de pensiones: “El objetivo clave para darle la administración a la empresa privada fue aquel de maximizar el nivel de pensiones que podría dar el sistema de capitalización individual.” (Piñera, s.f., p. 22). El nivel de maximización de las pensiones que se logra en el marco del sistema se demuestra como inadecuado, porque se ve interdicho por la propia arquitectura del sistema. Los rendimientos del patrimonio plasmado en las cuentas individuales son inadecuados en cuanto a las bajas tasas de reemplazo, rasgo que tiene un carácter sistémico y endémico, en tanto no puede deslindarse de la maximización del lucro privado con que han operado los administradores, de los costos de transacción de la externalización del manejo financiero de los fondos de las AFP a otras empresas producto de la reforma del 2008, y de los beneficios que entraña para las empresas financieras, bancarias, de retail etc., que concentran sendos recursos de los fondos de pensiones, pagando muy bajos intereses a sus inversiones (Rivera, 2009, 2014a y 2014c)

## V. El sistema contributivo de pensiones administrado por las AFP, en proceso de deslegitimación política

---

La reforma previsional emprendida durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, por algunas de sus características, fue promovida activamente por las administradoras y por la comunidad epistémica que giraba en torno al sistema. Entre las propuestas destacaron las indicadas por el presidente de la Asociación de AFP, Guillermo Arthur, respecto de aumentar cobertura y generar incentivos al ahorro voluntario de los sectores más pobres; también las promovidas por Solange Berstein, de liberalizar los topes a la colocación de los fondos de pensiones en el exterior. La creación del pilar solidario, por su parte, a pesar de su innegable vocación redistributiva, era de interés de las administradoras desde un punto de vista más general: las liberaba de responder ante las críticas de que el sistema de capitalización individual no representaba una solución para la mitad de la población; no les implicaba erogaciones, ya que sus costos recaerían exclusivamente sobre el Estado; más aún, los recursos ahorrados por quienes recibirían el subsidio público, seguirían bajo la administración de las AFP, generándoles las comisiones correspondientes (Rivera Urrutia, 2014, p. 91; Rivera Urrutia, 2010).

El ejercicio de la capacidad de veto de la mal llamada industria<sup>7</sup> a aspectos de la reforma que eran percibidos como adversos, trascendió entonces al propio seno del Gobierno. Se traslució, por ejemplo, en impugnar la creación de una AFP estatal, idea que antes del inicio de la discusión sobre reforma previsional ya había sido planteada por diversos actores políticos y expertos en temas de seguridad social identificados con sectores de centro izquierda, como alternativa para estimular la competencia y reducir los costos de administración del sistema contributivo. Aunque no era compartida por todos los parlamentarios del oficialismo, la propuesta contaba con adherentes que abrieron un debate sobre la posibilidad de considerarla desde el Ejecutivo, lo cual tensionó la discusión entre las carteras de Hacienda y Trabajo, que mantenían posiciones encontradas, especialmente desde sus ministros titulares. Andrés Velasco, ministro de Hacienda, siempre fue adverso a la AFP estatal y estuvo sólo anuente a que se incorporase a la banca al negocio de la administración de los fondos y, mediante ello, a posibilitar la

---

<sup>7</sup> El término industria, para denominar a las empresas que giran en torno al sistema contributivo de pensiones, a pesar de que abarcan eminentemente servicios y finanzas, fue acuñado por su ideólogo, José Piñera. Ver Piñera (s.f.)



participación de una entidad pública, como el Banco Estado. Pero aún esta acotada propuesta abrió primero un frente de debate dentro del sistema financiero, la industria de AFP, la banca y las compañías de seguros, para enzarzarse posteriormente en la discusión parlamentaria, fase en la cual quedó fuera de la discusión, haciendo visible la gravitación de las interrelaciones entre actores económicos con intereses en esa industria, y actores políticos con capacidad resolutoria (Maldonado y Palma, 2013, pp. 35 y 59).

Por su origen autoritario, al no descansar en un acuerdo social de carácter democrático, este sistema está sometido estructuralmente a fuertes tensiones. Es adecuado reflexionar sobre algunas condiciones políticas que desde entonces pudieran haber modificado la tenaz capacidad de veto de la diversificada “industria previsional”. Si bien la actual capacidad de veto de la “industria” no debe subestimarse, deben también considerarse los cambios de la situación política. Sobre todo a partir del involucramiento del movimiento estudiantil y de la contundencia de su influencia en términos discursivos, en términos de haber plasmado un discurso comunicativo de cuestionamiento del lucro en las políticas sociales de educación, cuyos efectos trascienden a la protección social, y que legitima la búsqueda de políticas alternativas.

Claudia Serrano identifica esa inflexión, al plantear que se han abierto caminos para reformas abiertas a una ciudadanía más demandante y se ha transformado la hegemonía acerca de lo que es viable en política social, dentro de un campo de negociación y de persuasión, en términos de que se ha debilitado la influencia de criterios de mercado y de Estado subsidiario, y se ha cuestionado un afán reformista que había experimentado cierto congelamiento y acomodación: “Hasta que la ciudadanía nos hizo ver en el año 2011 algo que en parte se debe atribuir a los propios resultados de los 20 años anteriores. Claramente, nos dijo “no va más”. Pero este no va más, no apuntó a problemas de acceso, ni siquiera de calidad de los servicios, que fue el segundo tema que comenzó a plantearse.... se (pusieron) en el tapete... las bases valóricas del sistema y los acuerdos básicos de la sociedad respecto de temas importantes para la ciudadanía. Lo que se puso por delante fue el concepto de ciudadanía y derecho de quienes son parte de una misma comunidad cívica, ya no como cobertura o acceso en el sentido técnico de la política, sino en el sentido de ser miembro pleno de la comunidad. Por ejemplo, ¿a qué tengo derecho como chileno de clase media? Sobre este debate muchas respuestas enfatizaron logros: acceso masivo a la universidad, ampliación de matrícula o llegada de primeras generaciones de muchas familias a la educación superior; pero la protesta de la calle hizo ver que las familias quedaban endeudadas, que había un altísimo porcentaje de deserción y, lo que es peor, para aquellos que superaban estos obstáculos en el camino, la formación y el título obtenidos los colocaba en posiciones poco competitivas porque la formación recibida es claramente deficiente. Por estas razones, la protesta ciudadana desplazó la hegemonía implícita de lo que era aceptable, deseable y responsable en materia de educación pública. Ocho años atrás, afirmar que se ponía fin al lucro de la educación era impensable pues parecía parte del acuerdo implícito asociado a cierto modelo de gestión de los bienes y servicios públicos. Hoy día decir que se acepta el lucro con recursos públicos es impensable dentro de amplios sectores de centro y de izquierda.” (Serrano, 2014, pp. 108 y 109).

Se constata en Chile que una diversidad de instituciones de la política social (educación, salud y pensiones) han acarreado desventajas para amplios sectores sociales. La educación, fundamentalmente por los costos que representa para las familias, por los problemas de calidad y de segregación social. La salud, por su financiamiento dual: las ISAPRES, a pesar de alimentarse de contribuciones obligatorias, ejercen el descreme del mercado mediante pólizas cuyas tarifas 10 ha originado un alineamiento de la insatisfacción, un malestar social extenso y difuso, que crea condiciones de cambio.

Debido a las complementariedades institucionales (Hall, 2009), la impugnación de otras privatizaciones en política social (educación) y de la protección social (salud) regidas por el lucro, crean condiciones potenciales para que reformas en varias esferas puedan fortalecerse recíprocamente. En esos términos, puede afirmarse que se han impugnan las propias fronteras que ha tenido la política y la formulación de políticas (Blyth, 2012), al calor de fuertes interacciones discursivas (Schmidt, 2011). Al “reinterpretarse” lo que los actores asocian con una institución —rechazo al lucro— se han generado cambios en la acción de los actores (Streeck y Thelen, 2005), que se potencian por las superposiciones (“layers”) de instituciones (Hall, 2009, p. 217). En este caso, de instituciones guiadas por el lucro, que

proveen un andamiaje para muchos cursos de acción; y precisamente la superposición de instituciones crea movilización (Streeck y Thelen, 2005, p. 23).

En un contexto de difusión del malestar, el incumplimiento de las promesas de cobertura y de calidad de las pensiones, la erosión del “patrimonio” de las cotizaciones en cuentas individuales cuando no logran traducirse en pensiones adecuadas, muestran rendimientos decrecientes respecto de las expectativas (Streeck y Thelen, 2005). Por otra parte, el viejo sistema público de reparto, de carácter residual, provee tasas de reemplazo más altas y su efecto de demostración cuestiona al reformado; es decir, que se reactiva una rémora destinada a sumergirse y desaparecer (Streeck y Thelen, 2005). Debe además tomarse en cuenta que los resultados negativos que evidencia este proceso de maduración del sistema afectan a sectores sociales muy diversos; entre ellos, a sectores medios y de altos ingresos y de inserción pluripartidista, como lo revelan encuestas demoscópicas (Castiglioni, 2007). Parafraseando al economista Albert Hirschman (1977), estos sectores poseen “voz” (voice), y la magnitud de incumplimiento de las expectativas plantea actitudes favorables ante reformas de “exit”; es decir, que brinden alternativas para mejorar las pensiones.

Naturalmente, entre otros desafíos respecto de los acuerdos políticos a lograr, esto requerirá sendos esfuerzos por parte de los reformadores, en términos de forjar un claro discurso comunicativo (Schmidt, 2013), que apele a los sectores medios, y que nítidamente y con términos claros explique la racionalidad de las medidas, en términos de la búsqueda de mejorar las tasas de reemplazo, y que explique por qué la mejoría de las tasas de reemplazo esta interdicha por la maximización del lucro como articuladora de la combinación público privada del sistema vigente.



## VI. Algunos hechos estilizados sobre las pensiones en Chile, desde una visión conjunta de los subsistemas contributivo y no contributivo

---

El Panorama Social de América Latina 2013 de la CEPAL arroja luces sobre ciertos rasgos del sistema de pensiones<sup>8</sup>. De acuerdo con los niveles actuales de afiliación de los asalariados a sistemas de pensiones en América Latina, Chile se inserta en el grupo de países con mayor cobertura de pensiones. En términos promedio para 16 países de la región, las diferencias por género favorecen a las mujeres asalariadas en ambos puntos del tiempo, y las mejoras de acceso reflejadas en los dos indicadores las han beneficiado proporcionalmente más. Pero en Chile no se observa esa tendencia, en circunstancias en que las mujeres asalariadas registran menores niveles de afiliación a sistemas de pensiones que los hombres, aunque, desde su situación de desventaja, sí se observa un incremento de la afiliación en el caso de las mujeres no asalariadas. En cuanto a la distribución socioeconómica de la afiliación a sistemas de pensiones, se aprecia una importante mejora relativa de los sectores de menores ingresos en Chile: la afiliación se aprecia algo menos regresiva (CEPAL, 2013).

Chile es parte del grupo de países con alta cobertura de pensiones en América Latina, pero tiene el nivel promedio de pensiones más bajo del grupo; por otra parte, éstas han experimentado caídas en los últimos años: medidas en dólares de 2005, las pensiones sufrieron reducciones entre los años 2000 y 2011, tanto para el quintil más rico, como para el segundo, tercer y cuarto quintiles. Esta tendencia sistemática no se observa en ningún otro país de la región<sup>9</sup> (CEPAL, 2013).

En cuanto a la inserción laboral, en todos los países latinoamericanos, con excepción de Chile, ser asalariado público implica una mayor probabilidad de contribuir en comparación con los asalariados de

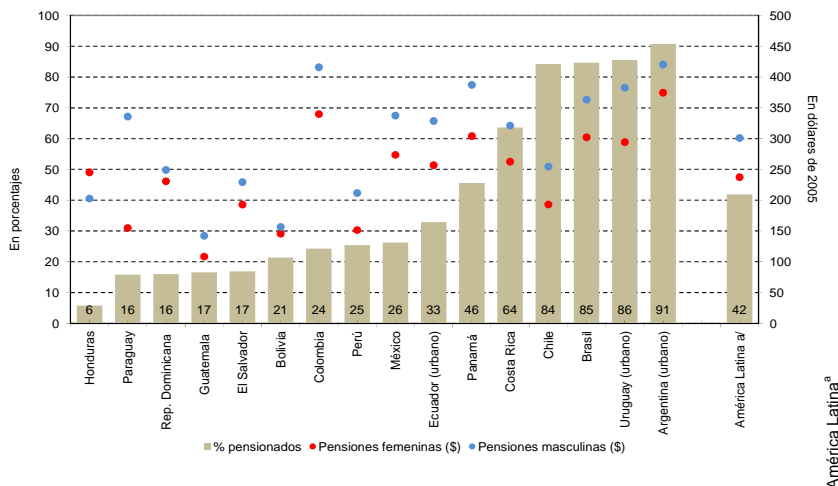
---

<sup>8</sup> El análisis de este apartado se basa en CEPAL (2013), capítulo IV, donde pueden consultarse todos los cuadros y análisis respectivos. Debido a la desagregación de las encuestas de hogares, lamentablemente algunos aspectos no pueden analizarse distinguiendo los regímenes contributivo y no contributivo.

<sup>9</sup> Estas cifras abarcan conjuntamente a pensiones del pilar contributivo y del solidario, que no pudimos desglosar.

empresas privadas; ello denota probablemente la cuantía de los contratos por honorarios. La situación de los trabajadores por cuenta propia tiene efectos negativos especialmente elevados en Chile (CEPAL, 2013).

**GRÁFICO 2**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS QUE RECIBEN PENSIONES Y MONTO MENSUAL DE LAS PENSIONES (EN PORCENTAJES Y EN DÓLARES DE 2005)**

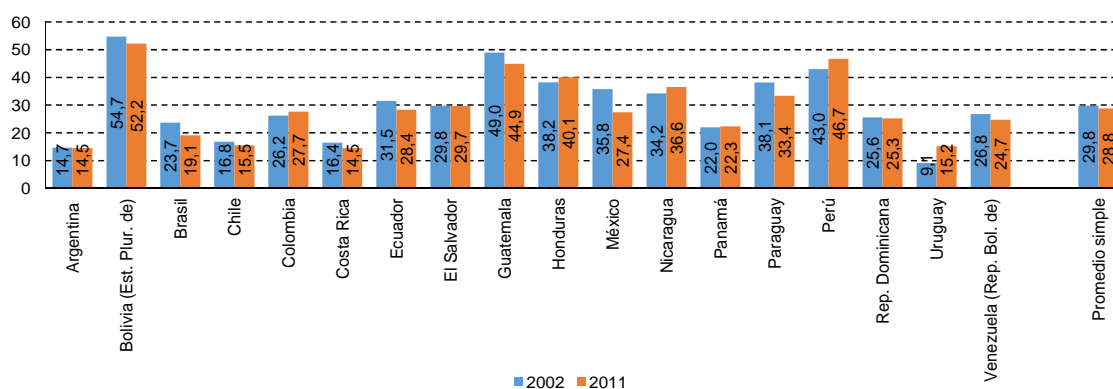


Fuente: CEPAL (2013), cuadro IV.8.

<sup>a</sup> Promedio simple de 14 países. No se incluyen los países de los que no hay datos disponibles para los dos puntos del tiempo tomados como referencia.

Para efectos de este informe, adicionalmente hemos indagado en el perfil de la población de 65 años. Considerando su ocupación, un 16.5% de esta población estaba inserta en 2011 en el mercado laboral, evidenciando una leve reducción respecto del 2000<sup>10</sup> (gráfico 3).

**GRÁFICO 3**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS OCUPADAS, ALREDEDOR DE 2002 Y 2011 (En porcentajes)**



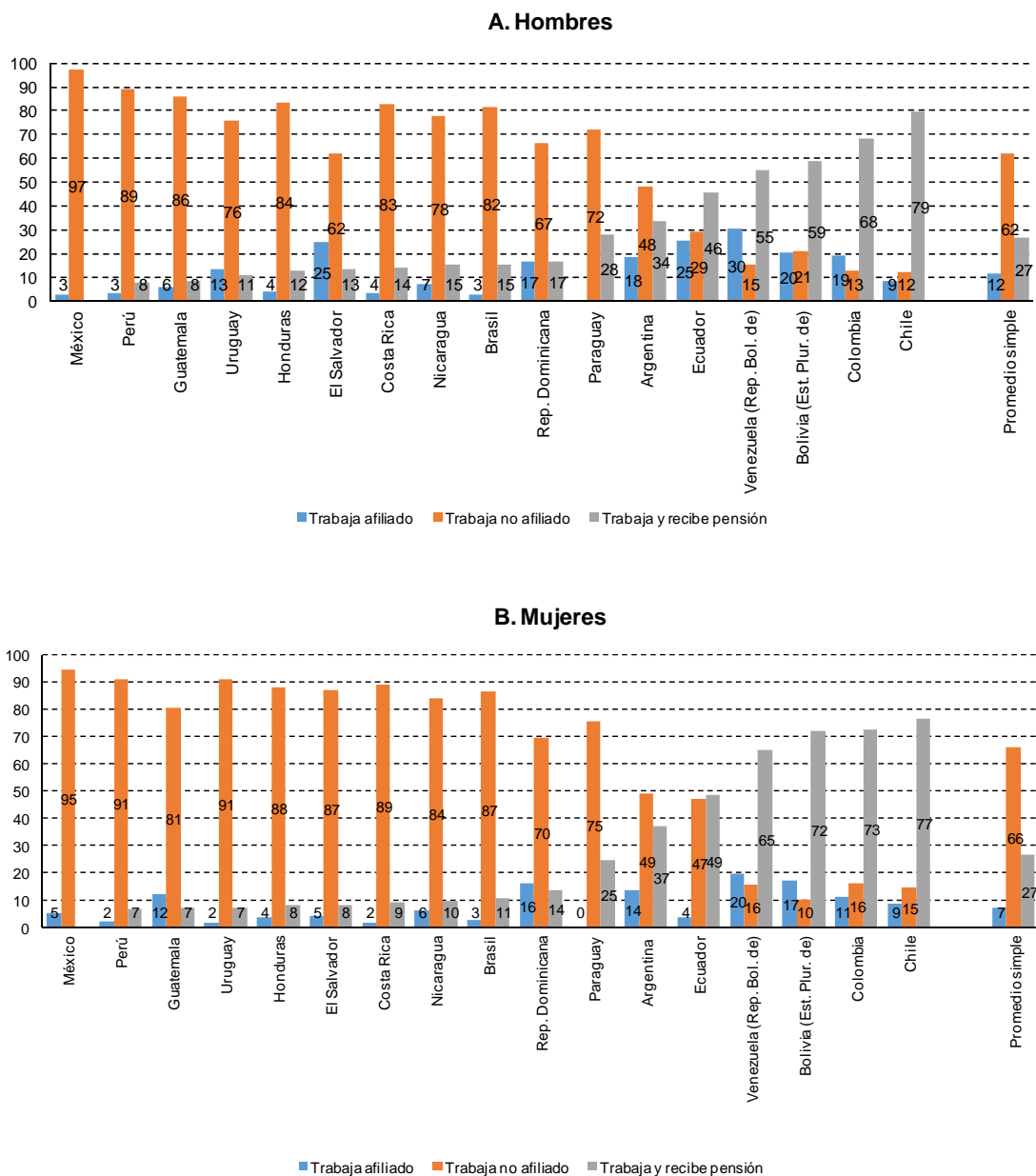
Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: En el caso de Argentina, se refiere sólo a zonas urbanas.

<sup>10</sup> Esta magnitud no parece consistente con el informe de la OECD sobre pensiones, cuando se estima para Chile una edad muy avanzada a la cual la gente se retiraría efectivamente. Ver OECD (2013), cuadro 3.8, p. 129.

Y como puede observarse (gráfico 4), de ese contingente de personas un 79.5 y un 76.7% respectivamente de hombres y mujeres recibe pensiones, rasgo que difiere de otros países, como Costa Rica, donde los adultos mayores ocupados mayoritariamente carecen de pensiones. Ello pone sobre el tapete la pregunta acerca de las causas: es decir, si estos pensionados chilenos se van obligados a trabajar debido a la insuficiencia de sus pensiones, o por otras razones (como autorrealización), y en qué proporción.

**GRÁFICO 4**  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): VÍNCULO CON SISTEMA DE PENSIONES DE LAS PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS OCUPADAS, SEGÚN SEXO, 2011**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: En el caso de Argentina, se refiere sólo a zonas urbanas.



## VII. La gran disputa: las bajas tasas de reemplazo de las pensiones de capitalización individual, sus determinantes, y algunos de sus efectos colaterales

---

Las tasas de reemplazo muestran la adecuación de las pensiones respecto de lo que han sido los ingresos con base en los cuales se ha cotizado a lo largo de la vida laboral. Los bajos rendimientos que se evidencian en las tasas de reemplazo son el meollo del cuestionamiento del sistema contributivo en Chile.

El concepto tasa de reemplazo hace referencia a la relación entre el nivel de la pensión y el nivel de ingresos con que se realizaron aportaciones a lo largo del ciclo laboral del individuo. En la CEPAL se realizó un estudio sobre los determinantes de las tasas de reemplazo en sistemas de pensiones de capitalización individual, para indagar en el perfil de las tasas que los sistemas de pensiones ofrecen al conjunto de la población<sup>11</sup>; vale decir, no sobre las tasas efectivas de reemplazo que a escala individual obtendrían quienes están o estarán recibiendo pensiones (Durán y Pena, 2011).

Algunas variables que condicionan los sistemas de pensiones de beneficio definido también afectan los sistemas de capitalización individual; es el caso de la longevidad, la dinámica demográfica y el envejecimiento; pero dadas las características de los sistemas de capitalización individual, la carga o el riesgo demográfico son asumidos por sus afiliados y, con mayor énfasis, por las mujeres. La simulación realizada permitió captar la relevancia de los factores determinantes y la magnitud de su incidencia y simular escenarios de interés para el diseño de políticas en distintos países latinoamericanos. Demostró

---

<sup>11</sup> El análisis de aquel estudio, en ese sentido, no versa sobre las tasas efectivas de reemplazo a escala individual que obtendrían quienes están o estarán recibiendo beneficios, ya que tales tasas, al depender de las características y trayectorias individuales de las personas seleccionadas, no serían representativas de las pensiones que brinda el sistema en su conjunto para la población meta establecida en una ley de seguridad social. Se utilizó como unidad de análisis al individuo por medio de una medición teórica prospectiva de largo plazo que captura datos transversales promedios, combina las principales características individuales del grupo cubierto, y evalúa la sustitución de los ingresos. A tal fin se construyó un modelo matemático actuarial que permite capturar un conjunto de características del entorno en el cual operan los sistemas: reglamentación de la prestación, densidades de cotización, patrones de evolución de las carreras laborales y salariales según rama de actividad y categoría ocupacional, rentabilidad de las inversiones, comisiones de administración, comisiones de seguros, entre otras (Durán y Pena, p. 9)



que la tasa de reemplazo en estos sistemas es una variable dependiente de múltiples factores, de carácter económico, sociodemográfico y programático e institucional, relativos al diseño, organización financiera y régimen administrativo de los sistemas; por ejemplo, la tasa de rentabilidad, la tasa de comisión por administración y por compra de la renta vitalicia o programada. Esta plurideterminación hace que los factores generen en su interacción resultados muy distintos en cada país, entre otros, por sector económico, edad, sexo, nivel de ingreso, por categorías de trabajadores o carreras salariales. (Ib.).

El nivel de las prestaciones se mostró muy sensible a pequeñas variaciones en la rentabilidad del sistema, que repercuten con mayor intensidad sobre las mujeres. Por su parte, las comisiones tienen un gran efecto sobre las tasas de reemplazo, con mayor intensidad en el caso de los hombres; ello es relevante dado que el elevado nivel de comisiones, superan ampliamente a varias de las cobradas en los mercados financieros. En cuanto al análisis por sector de actividad económica, los resultados evidencian una gran dependencia del nivel de formalización y de regulación laboral del sector. El desarrollo de la institucionalidad y la administración del sistema de seguridad social son elementos determinantes de las tasas de reemplazo, ya que si bien ellas están determinadas en gran medida exógenamente por las características del mercado laboral que inciden en el grado de formalización laboral y en las densidades de cotización, también es cierto que el marco jurídico para combatir la evasión contributiva, así como la capacidad administrativa de los sistemas de inspección, afiliación y recaudación, inciden fuertemente sobre las densidades, y por ende, sobre ellas (Ib.). A continuación, el cuadro 1 resume algunas de las conclusiones de las simulaciones de tasas de reemplazo para el caso chileno realizadas en este estudio.

**CUADRO 1**  
**CHILE: SIMULACIÓN DE LAS TASAS DE REEMPLAZO DEL SISTEMA DE PENSIONES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL, CONSIDERANDO DIFERENTES ESCENARIOS**

	Aporte en porcentajes	Salario final en porcentajes		Salario medio últimos 20 años en porcentajes		Salario medio carrera completa en porcentajes	
		Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Salario vigente	10	48,6	46,3	40,1	39,5	41,5	45,3
Rentabilidad del 3,5%	10	58	54	48	46	50	53
Rentabilidad del 4%	10	69	63	57	54	59	62
Considerando hipótesis de comisiones nulas	10	51	57	42	49	44	56

Fuente: Elaborado por Durán y Pena (2011) con modelo de simulación utilizando microdatos de Encuesta de caracterización socioeconómica nacional 2007

Del estudio, además, vale destacar que Chile se reveló como el país latinoamericano donde el pago de comisiones para la administración de las cuentas individuales representaba el mayor número de años de cotización: 7.4 años en el caso de los hombres y 6.3 años en el caso de las mujeres. A su vez, medido como la relación entre los años que representan las comisiones pagadas y los años efectivamente cotizados, esta alcanzaba el 19% y 20% para hombres y mujeres. Otra forma de analizar el costo de las comisiones es respecto del monto total aportado al momento del retiro: en tales términos, ellas representaban el 19 y 19.7% por año cotizado, en hombres y mujeres respectivamente (Ib., pp. 43 y 44). La hipótesis de comisión nula del cuadro 1, que evidentemente no es viable empíricamente en ningún tipo de escenario, puesto que siempre habrá costos administrativos, se hace para revelar el gran efecto que tienen las comisiones.

Recientemente se han traído a colación en la discusión pública chilena cifras de la OCDE que mostrarían tasas “altas” de reemplazo, del orden del 45.5% (ver, por ejemplo, en Schmidt-Hebbel, 2014). Sin embargo, cabe considerar que tal cifra es una lectura parcial del informe de la OECD, ya que se toma de un cuadro que abarca conjuntamente al pilar solidario como al sistema contributivo. Mientras que el cuadro 4.4. de la misma publicación, al desglosar por regímenes público (correspondiente al pilar solidario), mandatorio privado y voluntario, permite ver que la situación del régimen contributivo es otra cuando únicamente se toma en consideración el mandatorio privado: la tasa de reemplazo para ningún

tramo de ingreso llega al 38% (ver OECD, 2013, cuadros 4.1. y 4.4., p. 135 y 137, con que se construyen los cuadros 2 y 3 del presente estudio).

Además, debe resaltarse que este cálculo de las tasas de reemplazo realizado por la OCDE es una simulación, realizada para efectos comparativos entre países, con supuestos que distan mucho de lo observado empíricamente en cuanto a las lagunas previsionales y la volatilidad de la inserción laboral: es un cálculo de tasas “*para una carrera completa*”, es decir, sin lagunas previsionales, y para trayectorias laborales largas, de 20-65 años en hombres y de 20-60 en mujeres (OECD, 2013, p. 132).

**CUADRO 2**  
**CHILE: TASAS BRUTAS DE REEMPLAZO DE PENSIONES, POR INGRESOS**  
(Ingresos individuales, múltiplos de la media, por sexo)

Mediana ingreso		0,5		1,0		1,5	
hombre	mujer	hombre	mujer	hombre	mujer	hombre	mujer
45,5	36,6	57,3	48,3	41,9	33	37,3	27,9

Fuente: Cuadro 4.1 OECD (2013). Simulación de tasas calculadas bajo el supuesto de que no hay lagunas previsionales y para trayectorias laborales de 20-65 años en hombres y de 20-60 en mujeres.

**CUADRO 3**  
**CHILE: TASAS BRUTAS DE REEMPLAZO DE PENSIONES POR INGRESOS, SEGÚN ESQUEMAS DE PENSIONES PÚBLICO, MANDATORIO PRIVADO, Y VOLUNTARIO PRIVADO**  
(Porcentaje de ingresos individuales, hombres)

Público			Mandatorio privado			Privado voluntario CD			Total mandatorio			Total, incluido voluntario		
0,5	1,0	1,5	0,5	1,0	1,5	0,5	1,0	1,5	0,5	1,0	1,5	0,5	1,0	1,5
20,4	4,8	0,0	36,9	37,2	37,3	-	-	-	57,3	41,9	37,3	-	-	-

Fuente: Cuadro 4.4 OECD (2013). Simulación de tasas calculadas bajo el supuesto de que no hay lagunas previsionales y para trayectorias laborales de 20-65 años en hombres y de 20-60 en mujeres.

Nota: CD = Contribución definida.

Existen diversas maneras de aproximarse a la medición de las tasas de reemplazo. Como lo expresa Barr, “Una medida de la adecuación es la tasa de reemplazo. Es decir, la proporción de los beneficios de las pensiones respecto de los ingresos mensuales (deducidos impuestos y transferencias) durante el trabajo. Ella puede definirse en dos formas... Definida como el beneficio promedio de la pensión de la persona como porcentaje del salario promedio, la tasa de reemplazo es una medida de los niveles de vida de los mayores de edad en relación con aquellos de la población trabajadora; esto es, mide el grado en que las pensiones proveen un alivio contra la pobreza ... “ (Barr, 2013, p. 53).

Si esta medida empírica de la adecuación de las pensiones se aplica a escala del sistema mandatorio privado de Chile, un ejercicio arroja lo siguiente: considerando el salario promedio a mayo 2013 en Santiago, este era \$ 539 800, conforme a la Encuesta empleo Universidad de Chile. Por su parte, en el mismo mes, la pensión promedio de vejez era de \$ 169 000. En términos brutos, sin ajustar por localidades, ello arroja una tasa de reemplazo del 31,3%.

En muchas ocasiones las bajas tasas de reemplazo no afectan únicamente al jubilado. En presencia de solidaridad intergeneracional, las malas pensiones tienen efectos intergeneracionales negativos, en términos de los ingresos familiares. Además, estos efectos tienen cierto carácter acumulativo, si las expectativas futuras de quienes complementan las pensiones de sus parientes mayores son también de bajas pensiones.

En términos de los objetivos de protección de los ingresos tras la vida activa que deben tener los fondos de pensiones, la razón de ser de un sistema de cuentas individuales coordinado por administradoras estribaría en que éstas, por encima de las asimetrías de información de las personas y

precisamente por haber sido delegada en ellas decisiones que requieren una determinada capacidad técnica en materia de finanzas, logren colocar los fondos de manera que se logren ganancias adecuadas para este ahorro previsional, beneficiando en primer término a los fondos de pensiones. Pero la trayectoria de las ganancias de los fondos muestra tendencias inquietantes, en varios sentidos.

Del cuadro 4 interesa resaltar los siguientes aspectos. Se advierte, en primer término, la volatilidad de la rentabilidad a lo largo del tiempo, que se incrementa en el período más reciente: si se compara el período de los últimos 12 meses considerando dos meses consecutivos (mayo y junio 2014) se constata cuán grande es la volatilidad a la que están sometidos todos los fondos, excepto el D y E. La rentabilidad de más largo plazo, que cubre 12 años o más, aparece como razonable para lo que pudiera esperarse en términos de su efecto en las tasas de reemplazo. Pero no es el caso de la rentabilidad más reciente, considerando los últimos 36 meses, que es representativa de las nuevas condiciones internacionales de regulación menos laxas, y de la trayectoria de la economía posterior a la crisis del 2008, y que revela rentabilidades muy por debajo del 5% que se estima razonable para una mejor pensión: en ese período la rentabilidad claramente declina.

También considerando como punto de referencia el período de 36 meses, hay otro elemento inquietante, sobre el cual debe llamarse la atención: la inversión más conservadora resulta ser la más rentable. Ello es grave, porque evidencia el declive de la rentabilidad de la inversión en instrumentos financieros cuyo uso presuntamente justificaría la existencia del oneroso sistema de administración de las cuentas individuales mediante las AFP, e ilumina acerca de la deseabilidad de que las cuentas individuales sean administradas bajo una lógica posiblemente más conservadora, pero también menos onerosa, en el marco de un sistema que se manejara con otros parámetros: sin lucro y con costos de transacción sustancialmente menores en la administración de los fondos.

**CUADRO 4**  
**CHILE: RENTABILIDAD DE LOS FONDOS DE PENSIONES A MAYO Y JUNIO 2014**

Fondos de pensiones	mayo 2014	Últimos 12 meses junio 2013-mayo 2014	Promedio anual últimos 36 meses	Promedio anual
			junio 2011-mayo 2014	septiembre 2002-mayo 2014
Tipo A – Más riesgoso	0,49	5,94	1,57	6,9
Tipo B – Riesgoso	0,34	4,95	1,48	5,77
Tipo C – Intermedio	0,28	5,52	2,62	5,25
Tipo D – Conservador	0,24	6,02	3,60	4,82
Tipo E – Más conservador	0,21	5,83	4,49	4,10

Fondos de pensiones	junio 2014	Últimos 12 meses julio 2013-junio 2014	Promedio anual últimos 36 meses	Promedio anual
			julio 2011-junio 2014	septiembre 2002-mayo 2014
Tipo A – Más riesgoso	1,18	11,70	2,43	6,95
Tipo B – Riesgoso	0,90	9,07	2,22	5,81
Tipo C – Intermedio	0,93	8,38	3,25	5,30
Tipo D – Conservador	0,82	7,49	4,10	4,86
Tipo E – Más conservador	0,74	5,96	5,09	4,14

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Conocer la efectiva tasa de rentabilidad que están alcanzando los fondos de pensiones requeriría, por ejemplo, calcular un promedio ponderado. A manera de *proxy*, tiene sentido traer a colación información sobre las rentas vitalicias que las compañías de seguros están dispuestas a pagar: se advierte el claro declive de estas tasas desde 1990, lo cual permite inferir cómo el mercado de seguros ha ido “leyendo” las perspectivas de la rentabilidad de los fondos (cuadro 5). Es preocupante, en ese sentido, la notoria caída de las tasas de interés que pagan las compañías que aseguran una pensión a partir de los fondos acumulados (Rivera Urrutia, 2014 a y 2014b).

**CUADRO 5**  
**TASAS ANUALES DE INTERÉS PROMEDIO IMPLÍCITAS EN RENTAS VITALICIAS CONTRATADAS EN EL MERCADO (EN VIRTUD DEL D. L. N° 3.500 DE 1980) PONDERADAS POR EL MONTO DE PRIMA ÚNICA QUE CORRESPONDE A CADA PÓLIZA<sup>a</sup>**

Año	Vejez	Vejez anticipada	Invalidez total	Invalidez parcial	Sobrevivencia	Media
1990	5,65	5,3	5,72	0	5,48	5,48
1995	4,97	4,82	4,93	5,03	4,76	4,83
2000	5,58	5,34	5,38	5,26	5,18	5,37
2005	3,3	3,3	3,26	3,18	3,07	3,28
2010	3,42	3,39	3,34	3,23	3,35	3,39
2013	3,12	3,13	3,04	2,87	3,04	3,1

Fuente: Superintendencia de Valores y Seguros.

<sup>a</sup> De 2013, la información registrada en la base de datos de la SVS comprende únicamente hasta agosto.

Diversos aspectos gravitan en las tasas de reemplazo. Entre ellas, las grandes lagunas de cotización; que la transferencia de riesgos financieros se transfiere únicamente a los afiliados y no a las administradoras, que funcionan carentes de incentivos para maximizar las tasas de reemplazo y no están penalizadas por su caída; el agotamiento de la “edad dorada” de las inversiones en bonos de la deuda pública chilena que nutrió la rentabilidad inicial del sistema; la fuerte caída de la rentabilidad de los instrumentos financieros debido a la crisis financiera internacional y las regulaciones concomitantes de los mercados financieros; la alta exposición a riesgos financieros en el marco de la liberalización introducida en 2008; la inadecuada protección ante riesgos financieros (por ejemplo, en los casos de las empresas Polar y Cascadas) y, más aún, la reforma del 2008, al liberalizar las inversiones, incrementó la exposición al riesgo; la baja rentabilidad con que las AFP colocan los recursos en Chile, donde la cartera de inversión está concentrada en beneficio de unos pocos grupos empresariales y bancos de gran tamaño, *and last but not least*, debido a las altas comisiones que cobran las AFP por la administración de los fondos de pensiones que dan origen a ganancias muy altas (Rivera Urrutia, 2010, 2014 a y 2014b).

En esos términos, la alta rentabilidad de las AFP y empresas conexas es el genuino anverso del sistema de pensiones contributivo, en tanto que la otra cara de la moneda son las bajas tasas de reemplazo: al estar el sistema articulado por el lucro, ambos aspectos son indisociables y deben ser analizados conjuntamente.

La actual rentabilidad de los bancos en Chile, que es alta a escala internacional, está en torno al 18%. Ello es elocuente como punto de referencia respecto de los niveles anuales de rentabilidad de las AFP: se observan altas tasas de rentabilidad tanto en administradoras que reúnen muchos afiliados como Provida, como en una pequeña como Modelo, que por sus características tiene muy bajos costos de operación (cuadro 6).

Más aún, el sistema no incentiva la eficiencia: las AFP obtienen una comisión fija y previsible, independiente del beneficio previsional que con su intermediación obtengan los cotizantes; ellas solo se ven afectadas en cuanto al 1% de sus recursos que deben invertir en los mismos instrumentos del fondo de pensiones que manejan. Esta desconexión entre beneficios previsionales y ganancia reduce los beneficios sociales netos, y además no estimula la competencia; por ejemplo, reduce la importancia de reducir costos y de incrementar la eficiencia.

**CUADRO 6**  
**RENTABILIDAD DE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013<sup>a</sup>**

Administradoras	Rentabilidad ejercicio	
	31 de diciembre de 2013	31 de diciembre de 2012
Capital	11,92	10,53
Cuprum	68,80	43,81
Habitat	33,82	34,73
Modelo	95,15	211,3
Planvital	13,91	22,59
Provida	43,62	33,32
Sistema	31,38	26,50

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

<sup>a</sup> Corresponde a la ganancia (pérdida) sobre el patrimonio neto inicial de la Administradora.

Adicionalmente, debe considerarse que el sistema previsional chileno ha sido y —de no reformarse su racionalidad— se proyecta también como muy oneroso en términos fiscales. La creación del sistema fue onerosa, ya que en tanto reforma sustitutiva tuvo altos costos de transición: como incentivo al traslado, fueron reconocidas sin tope todas las contribuciones realizadas, ajustadas por inflación y con una tasa de interés (Mesa Lago, 2000). Y, a la altura de un sistema que ya ha madurado, como un contingente importante de cotizantes tiene importantes lagunas previsionales y sufre bajas tasas de reemplazo, se incrementa el número de pensionados que califican para recibir pensiones mínimas o bien recibir el aporte previsional solidario, con lo cual es problemático el efecto de “*crowding out*” que ejerce para otros objetivos de la política social. En tal sentido, superar el lucro como articulador del sistema de pensiones permitiría un uso más eficiente y equitativo del ahorro para pensiones, y disminuiría las presiones a canalizar recursos al pilar solidario de pensiones, precisamente en una época de nuevos riesgos a encarar, como son las necesidades de cuidado de las personas en ambas puntas de la vida.

Precisamente el envejecimiento de la población y los nuevos riesgos asociados con la obsolescencia del capital humano, la volatilidad del empleo y las necesidades de cuidado hacen urgente encarar la visión del bienestar por ciclo de vida y, dentro de ello, tras la edad activa.

Otro aspecto importante a evaluar es el comportamiento de la afiliación. Por las asimetrías de información y la falta de incentivos a la competencia, difícilmente sea la reputación de excelencia de las administradoras en términos de sus logros respecto de las tasas de reemplazo o del monto de las comisiones lo que determine el comportamiento de los cotizantes; por el contrario, es importante indagar en la incidencia de distintas formas de publicidad para captar cotizantes que rozan el “riesgo moral”.

## VIII. Ante el incumplimiento de las promesas de cobertura y de calidad de las pensiones: la AFP estatal como estrategia de cambio gradual por superposición (*layering*) y de transición

---

Los opositores al proyecto de ley de creación de una AFP estatal traen a colación diversos argumentos. Sintetizada por Schmidt-Hebbel, la argumentación afirma que una AFP estatal no mejoraría las pensiones ya que *“La única forma que ofrezca mayores tasas de rentabilidad y mejores servicios que los de la competencia privada es recibiendo subsidios del Estado... Esto desplazaría a la competencia privada y, en el límite, terminaría con una gran caja de pensiones estatal, al estilo argentino... Tampoco resuelve el problema de lagunas previsionales y de bajas tasas de reemplazo... Por lo tanto, no aporta a un mejor sistema de pensiones”* (Schmidt-Hebbel, 2014, subrayado nuestro).

Tales argumentos pueden objetarse desde numerosos ángulos. Es así como, complementariamente al aumento de cobertura que se menciona en la fundamentación del proyecto, la AFP estatal puede cumplir una función crucial respecto de la mejora generalizada de las tasas de reemplazo de las pensiones. Para comprender los efectos sistémicos que puede acarrear esta reforma nos parece fecundo utilizar la conceptualización sobre cambio institucional gradual que se han desarrollado Kathleen Thelen, Wolfgang Streeck y James Mahoney.

Lejos de una reforma por sustitución, la AFP estatal puede mejorar las pensiones, por sus efectos sistémicos directos e indirectos y con ello beneficiar sustancialmente a los sectores medios, que están siendo perjudicados por el actual sistema; en tanto que los sectores más pobres estarían siendo cubiertos por el pilar solidario.

Se trataría de un cambio gradual por superposición (Mahoney y Thelen, 2009, pp. 14-18; Streeck y Thelen, 2005, pp. 19-23) en la medida que las reglas básicas no se eliminan —seguirían vigentes las cuentas individuales para el ahorro previsional y su administración por entidades privadas y una pública, bajo condiciones de libre elección y de competencia— pero que tiene la virtualidad de crear una dinámica que altere la trayectoria, por un mecanismo de crecimiento diferencial desde el margen (Ib., p.

23). Ello se logra mediante una nueva regla, consistente en la creación de una AFP estatal que no se rige por el principio del lucro, a diferencia de la maximización de la ganancia privada que buscan las AFP y empresas conexas, sino que busca maximizar la tasa de reemplazo de las pensiones, a fin de honrar de manera proporcional el esfuerzo de ahorro que las personas han plasmado en sus cuentas individuales. En la medida que la AFP tiene como principio y objetivo maximizar la tasa de reemplazo de las pensiones, ello implica una redistribución de recursos hacia las pensiones; a tal fin, las comisiones de esta nueva entidad deben cubrir los costos asociados a una administración eficiente de los recursos sin fines de lucro (*loading-fee*), y la AFP estatal debiera también eliminar la comisión de retiro (que representa un 1.25% del fondo ahorrado) y ampliar, sin exposición a riesgos financieros altos, la cartera de inversiones para aumentar la ganancia de los fondos que administre.

Como se ve, en contraste con lo afirmado por Schmidt-Hebbel, de manera alguna se trata de subsidiar a la AFP estatal. El efecto de “crowding-out” (Streeck y Thelen, 2005, pp. 20 y 24) del lucro que ella ejerza dentro del sistema respecto de las AFP tradicionales dependerá de su rendimiento efectivo en el marco de la competencia, y del efecto de demostración que pueda ejercer. En ese sentido, de ser exitosa en su cometido, puede cumplir un rol de transición hacia un nuevo sistema de cuentas individuales que, como un todo, se articule bajo el principio de velar por la maximización de la seguridad del ingreso en la vejez.

En tal sentido es fundamental que la AFP estatal sea eficiente en el manejo de los recursos para reducir los gastos administrativos, que las ganancias producto de avances en materia tecnológica sean trasladadas a la mejora de las pensiones, que los sueldos de sus altos funcionarios y directivos sean acordes con una vocación sin fines de lucro, y que esté sometida a estrictas regulaciones y escrutinios indispensables que controlen situaciones de fraude y abuso.

En términos de consolidar coaliciones políticas favorables a la reforma es fundamental apuntar a esta virtualidad, no comprendida de buenas a primeras ni siquiera por sectores que claramente se verían favorecidos por la reforma, como las clases medias. De nuevo, se advierte la relevancia del discurso “comunicativo” (Schmidt, 2002) a tal efecto.

## **IX. Hacia un sistema contributivo de cuentas individuales sin fines de lucro**

---

Si el rendimiento de la AFP estatal ejerce un adecuado efecto de demostración, es decir, atrae cotizantes con diversas capacidades de ahorro gracias a la mejora de las tasas de reemplazo, favorecerá transitar hacia un sistema contributivo mandatorio de cuentas individuales no articulado por el lucro. Dada la estructura de cuentas individuales del actual sistema, que es interesante desde el punto de vista de buscar una proporcionalidad de los beneficios al esfuerzo de ahorro previsional, o de poder electivamente disponer los ahorros como herencia, resulta muy relevante en Chile analizar el modelo de pensiones sueco, en aras de superar la articulación del sistema mediante el lucro.

Para maximizar el logro de la expectativa de un ingreso digno en la vejez y de una relativa homogenización del consumo a lo largo del ciclo de vida, se trata de lograr una adecuación de los beneficios. El ahorro mediante cuentas individuales de las personas dentro del sistema contributivo de pensiones debe tener como objetivo conservar una proporcionalidad entre la capacidad de ahorro de los ciudadanos plasmada en sus contribuciones, mediante la maximización de las tasas de reemplazo.

Pero también debiera abarcar ciertas funciones de aseguramiento y ciertos umbrales redistributivos dentro de las mismas cohortes; por ejemplo, debe eliminarse la discriminación de género en los cálculos actuariales de las pensiones por mayor expectativa de vida de las mujeres. También ciertos umbrales redistributivos intergeneracionales, que contemplen amortiguadores ante la exposición a diversos ciclos económicos y a shocks financieros.

Este último aspecto es señalado actualmente como una posible reforma dentro del sistema sueco, e implica diseñar elementos redistributivos que atienden el objetivo de aseguramiento, con elementos de solidaridad intergeneracional, para que el peso del menor o mayor riesgo no caiga unívocamente en cada cohorte según las diversas coyunturas económicas a las que están expuestas (Barr, 2013). Es la incertidumbre —señeramente destacada por Arrow en la literatura sobre aseguramiento (Arrow, 1963 y 2000)— en este caso, respecto de los ciclos económicos, la que provee una base objetiva a ese diseño, y da un fundamento político a una disposición favorable de los contribuyentes.



Debido a los avatares de la vida laboral en un mundo globalizado, con cambios tecnológicos vertiginosos y shocks de tipo económico y político, es importante que el sistema de cuentas individuales, como hasta ahora, sea afín a la movilidad laboral, porque está asociado positivamente con la portabilidad.

Otro elemento de diversificación de riesgo, como actualmente en el caso sueco, es la posposición voluntaria total o parcial de la jubilación, pero con ganancias en la tasa de reemplazo (Barr, 2013a).

En materia de pensiones, los productos son muy complejos. Las asimetrías de información (Arrow, 1963 y 2000) limitan las decisiones bien informadas de los cotizantes y la efectiva competencia, lo cual debe ser considerado en el diseño. Las asimetrías de información y la complejidad de las decisiones exponen de hecho a los cotizantes al riesgo moral, contra lo cual deben actuar las regulaciones. Pero también acarrea comportamientos de indecisión, de inercia y de inmovilización, que al afectar la movilidad restringen la efectiva competencia (Barr y Diamond, 2008, pp. 174-175; Barr, 2013, pp. 73-80). En tales circunstancias, el diseño del sistema no debiera incentivar una libertad de selección excesiva, que no se ejerce efectivamente y que involucra altos costos de transacción sin brindar mayores beneficios (Barr y Diamond, 2008, p. 175). De allí que puede resultar pertinente como “default” un administrador público, que funcione con bajos costos administrativos (Barr, 2013, *Ib.*) y, evidentemente, sin fines de lucro.

Las adecuaciones paramétricas que se propongan en la actualidad deben resolverse en consonancia con el diseño del nuevo sistema sin fines de lucro. Es decir, desde ya debe transitarse hacia una convergencia de reglas en el cálculo de las pensiones, en los topes, en los índices de corrección, en las tasas de contribuciones, convergencia para la cual deben estipularse y definirse claros plazos.

## **X. Ante los vientos de proa demográficos y la insuficiencia de los cambios paramétricos: interacciones con el cuidado como *framing* de las políticas de protección social**

---

Como hemos planteado en otra oportunidad, las políticas públicas en el ámbito del cuidado implican nuevos equilibrios de las interrelaciones entre Estado, mercado, comunidad y familias, y pueden apuntar a muy diversos objetivos que podrían retroalimentarse positivamente en el curso del tiempo<sup>12</sup>. Destacan entre los virtuales objetivos: dar un salto en el desarrollo de las destrezas y capacidades infantiles mediante intervenciones tempranas que son críticas para el desarrollo cognitivo y que pueden disminuir las desigualdades sociales; velar por el bienestar de las personas adultas mayores vulnerables y dependientes mediante una gama de intervenciones que provean cuidado y promuevan su actividad y autonomía y actúen contra su aislamiento social; potenciar las opciones vitales de los familiares a cargo del cuidado; estrechar las brechas de oportunidades entre mujeres y hombres; contribuir a ampliar las posibilidades de empleo de las mujeres y con ello a generar externalidades positivas para la creación de empleo y la capacidad productiva; disminuir la pobreza y la vulnerabilidad de los hogares a caer en la pobreza, al incrementar la capacidad de las mujeres de menores ingresos para buscar trabajo de mejor calidad; coadyuvar a lograr un rejuvenecimiento de la población que refleje el libre ejercicio del derecho a la maternidad y la paternidad de las personas, al allanar los obstáculos que impiden conciliar la vida familiar y laboral, y que sea favorable para la sociedad; favorecer la sustentabilidad del financiamiento de la protección social. Según las prelación y su virtual incidencia práctica pueden existir tensiones o conflictos entre los potenciales objetivos (Sojo, 2011, p. 9).

También señalamos que es pertinente situar la temática del cuidado en la perspectiva del financiamiento de la protección social<sup>13</sup>. Para el financiamiento sostenido de las pensiones es crucial

---

<sup>12</sup> La distinción y especificación de estos distintos objetivos interrelacionables se vio favorecida por la asesoría técnica brindada a la Administración Chinchilla Miranda sobre la red de cuidado en Costa Rica.

<sup>13</sup> A continuación reproducimos literalmente el texto de Sojo (2011), pp. 30-32. Sobre la definición del cuidado y las políticas a emprender ver también CEPAL (2012)

tanto el grado de envejecimiento de la población como la oferta de trabajo. En este marco deben resaltarse dos aspectos cruciales relacionados con el cuidado: la menor participación laboral de la mujer, o bien sus discontinuidades en la inserción laboral, y los efectos en las bajas tasas de fecundidad (Barr y Diamond, 2008, pp. 130-132). Estos afectan negativamente el financiamiento de la protección social y los ingresos de las mujeres por concepto de pensiones. En el caso de las pensiones de capitalización individual, las brechas de género de las pensiones se exageran (Durán y Pena, 2011).

Que los países nórdicos hayan podido enfrentar mejor los denominados nuevos riesgos sociales que nacen de la incapacidad de combinar labores de cuidado y trabajo remunerado, se ha atribuido al momento en el cual se introdujeron estas políticas. A saber, cuando el grado de envejecimiento y los compromisos en materia de pensiones originaban menores presiones y competencia desde el lado del financiamiento de las pensiones que en otros países europeos con Estados de bienestar más maduros y concebidos conforme al modelo del breadwinner masculino (Bonolli, 2005).

Debido al proceso de envejecimiento en la región, el financiamiento de los sistemas de protección social recaerá crecientemente sobre cohortes jóvenes o adultas más reducidas, y para la capacidad de financiamiento de la protección social es crucial la producción del sistema económico (Barr y Diamond, 2008, pp. 104, 130, 132, 143-144, 149-150).

Por ello es fundamental elevar la productividad de estas cohortes invirtiendo en su capital humano desde la temprana infancia, incrementar la participación femenina que amplía la base del financiamiento de la protección social y elevar la productividad del uso de los recursos en el sistema económico y en las políticas sociales; por ejemplo en el caso de la salud, para disminuir costos. Pero también propiciar procesos —que no son de corto plazo— de rejuvenecimiento de la población, que a mediano plazo originen nuevos balances en el financiamiento de la protección social, en su sostenibilidad y en sus posibilidades de expansión. En ese sentido, la racionalidad de la ampliación de la provisión social del cuidado potencia elementos que pueden contrarrestar los efectos del envejecimiento en la sostenibilidad del financiamiento de la protección social.

Reiteramos que las políticas respecto del cuidado no solo favorecen individualmente a las personas y las familias, sino a la sociedad como un todo, y en diversos ámbitos. Pueden tener efectos favorables sobre la fecundidad y las tasas de dependencia que serán positivos respecto de buenos equilibrios en cuanto a la población activa y con ello respecto de la creación de empleo, la capacidad productiva y la sostenibilidad del financiamiento de la protección social.

El desarrollo de las redes de cuidado deberá acompañarse de políticas en el mercado laboral que favorezcan la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar. Este entramado, que no se aborda en este artículo, favorece el desarrollo y desempeño económico, la productividad de las empresas e incrementa la calidad del trabajo y el funcionamiento del mercado laboral.

Utilizando las denominadas cuentas nacionales de transferencia, se están desarrollando análisis sobre las implicaciones posibles que tendrán los cambios demográficos futuros sobre las finanzas públicas y la solvencia de los sistemas de protección social de la región<sup>14</sup>, que admiten una creciente inquietud por aquellos programas del sector público que atienden a grupos específicos de edad, en particular, las pensiones, el cuidado de la salud y las condiciones de vida de las personas mayores (Uthoff Botka, 2010, p. 61). Pero surge la pregunta de cómo modelar e incluir dentro de aquella metodología las necesidades de cuidado en los términos aquí analizados, desafío conceptual y práctico que es múltiple, dado que el cuidado es invisibilizado por las cuentas nacionales (Durán, 2012), los sistemas de protección social no han abarcado de forma sustancial los riesgos anejos, y los sistemas educacionales y afines no han abarcado el cuidado de las edades tempranas y solo parcialmente el preescolar.

<sup>14</sup> La metodología utiliza las cuentas nacionales para construir perfiles etarios de consumo e ingreso laboral per cápita, emplea los volúmenes de población por edades simples para estimar los flujos que deben ser transferidos desde las edades superavitarias hacia las deficitarias, identifica el rol de las transferencias públicas en la equidad intergeneracional, y complementa los flujos mediante los requerimientos de transferencias familiares y de origen financiero privado necesarios para lograr el equilibrio.

## **XI. Corolario: el imperativo de actuar contra un sistema de pensiones con objetivos desvirtuados**

---

Plantear un sistema contributivo de cuentas individuales sin fines de lucro no tiene un ánimo estatista y, dentro de una perspectiva tetradimensional de la democracia (Ferrajoli), lejos está del espíritu del “ogro filantrópico”, respecto del cual elocuentemente nos advirtiera hace muchos años Octavio Paz. Tampoco refleja animadversión respecto de los empresarios o del mercado.

Al fin y al cabo, se trata de un sistema financiado eminentemente por los contribuyentes, y que no debe generar tampoco compromisos fiscales indebidos por su carácter desvirtuado. Se trata de que el sistema de pensiones brinde beneficios razonables y proporcionales al esfuerzo de ahorro previsional de las personas durante su vida activa y que no ejerza efectos negativos en términos fiscales. En un contexto de creciente esperanza de vida y de promoción de una mayor fecundidad vía políticas de cuidado, se trata de mejorar las pensiones en consonancia con las mejoras de productividad de la economía, con el incremento de las densidades de cotización en razón de mejores trayectorias laborales y de la reducción del incumplimiento contributivo. Se trata de aspirar al mejor rendimiento financiero y de reducir la exposición al riesgo. Se trata de que las personas adultas mayores gocen de autonomía económica, de que no representen una carga para quienes deban completarles los malos ingresos, y de liberar a las personas activas de aquello o de reducirles tal carga. Se trata de articular en Chile un sistema contributivo de cuentas individuales sin fines de lucro, para que la esencia del esfuerzo del sistema pueda ser la maximización de las pensiones, en aras del bienestar de todos los ciudadanos contribuyentes: desde los más humildes, hasta los de más altos ingresos.

Ello exige que se supere la maximización del lucro como articuladora de la combinación pública privada del sistema vigente, ya que la alta rentabilidad de las AFP y empresas conexas es el genuino anverso del sistema de pensiones contributivo, en tanto que la otra cara de la moneda son las bajas tasas de reemplazo: al estar el sistema articulado por el lucro, ambos aspectos son indisociables, y los malos rendimientos al patrimonio plasmado en las cuentas individuales tienen un carácter sistémico y endémico. Por ello, además de su espurio origen, el sistema contributivo de pensiones, que ha madurado para evidenciar sus alcances y restricciones, precisamente debido a la racionalidad que tiene

su arquitectura no cumple con el supremo objetivo de brindar a los pensionados ingresos dignos tras su vida laboral activa.

La maduración del sistema y los efectos negativos que tienen las bajas pensiones para los chilenos de todos los grupos de ingreso crean condiciones favorables para un cambio, dentro del cual se asuman también los ajustes paramétricos que se estimen convenientes. Entendido el concepto “desinstitucionalización” como cambio institucional, nos parecen elocuentes las siguientes reflexiones sobre el cambio institucional.

*“Cuanto menor la confianza general en la conformidad [con la norma], menor la probabilidad que los actores asignan a la posibilidad de que otros cooperen y, consecuentemente, menor el valor de su propia conformidad. Al final, los costos de conservar la norma tendrán que ser asumidos totalmente por aquellos que se benefician de ella, lo cual, en efecto, significa el fin de la norma... cuanto más fuertes sean las opiniones sobre resultados injustos, y más débiles las normas de cooperación, mayor es la probabilidad de desinstitucionalización”* Avdagic, Rhodes y Visser (2005, p. 31, traducción propia).

Por ello, a tiempo y antes de que se profundicen los actuales problemas, se trata de concurrir a un acuerdo político que convierta la maximización de las pensiones en la norma suprema de un sistema contributivo de cuentas individuales sin fines de lucro. Las reformas paramétricas que sean indispensables no tienen sentido por sí mismas, sino que deben ser analizadas en el marco de la reforma de la arquitectura del sistema. Por ejemplo, eliminar la discriminación de género que acarrea el uso de tablas de expectativa de vida ajustadas por sexo.

## Bibliografía

---

- Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2006), *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Arrow, Kenneth (1963), “Uncertainty and the welfare economics of medical care”, *The American Economic Review*, vol. LIII, N° 5, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2000), “Insurance, risk and resource allocation”, *Foundations of Insurance Economics. Readings in Economics and Finance*, G. Dionne y S. E. Harrington (comps.), Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Avdagic, Sabina, Martin Rhodes y Jelle Visser (2005), “The Emergence and Evolution of Social Pacts: A Provisional Framework for Comparative Analysis”, en *European Governance Papers* (EUROGOV) No. N-05-01, setiembre.
- Baldwin, Peter (2003), *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge University Press, transferred to digital printing of (1990).
- Barr, Nicholas (2013), “The pension system in Sweden. Report to the Expert Group on Public Economics”, Ministry of Finance, Estocolmo.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Economic Theory and the Welfare State*. Volume 1: Theory; Volume 2: *Income Transfers*; Volume 3: *Benefits in Kind*, Cheltenham, The International Library of Critical Writings in Economics, Edward Elgar Publishing.
- \_\_\_\_\_ (1993), *The Economics of the Welfare State*, segunda edición, Stanford, California, Stanford University Press.
- Barr, Nicholas y Peter Diamond (2008), *Reforming Pensions. Principles and Policy Choices*, Nueva York, Oxford University Press.
- Blyth, Marc (2012), “Paradigms and Paradox: The Politics of Economic Ideas in Two Moments of Crisis”, en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*.
- Bonoli, Giuliano (2005) “The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states”, *Policy & Politics* Vol. 33 No. 3. pp. 431–49.
- Castiglioni, Rossana (2007), “Sistema de pensiones: Paradojas, desconfianza y preocupaciones”, *Tercera Encuesta Nacional de Opinión Pública. Radiografía social, política y económica de Chile*, Facultad de Ciencias Sociales e Historia, Universidad Diego Portales.
- CEPAL (2013), *Panorama Social de América Latina 2013*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Panorama Social de América Latina 2012*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago de Chile.

- \_\_\_\_\_ (2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P/E), Santiago de Chile.
- Courtis, Christian (2007), "Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social", en Ana Sojo y Andras Uthoff (compiladores) (2007), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, Editorial Fontamara, Ciudad de México.
- Cutler, D. (2002), *Health Care and the Public Sector*, *NBER Research Paper*, N° 8802, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (<http://www.nber.org/papers/w8802>).
- Cutler, D. y R. Zeckhauser (2000), "The anatomy of health insurance", en A.J. Culyer y J.P. Newhouse, *Handbook of Health Economics*, vol. 1A, Amsterdam, Elsevier Science Publishers.
- Diamond, Peter (1977), "A Framework for Social Security Analysis", compilado en Barr, Nicholas (2001), *Economic Theory and the Welfare State. Volume 2: Income Transfers* Cheltenham, The International Library of Critical Writings in Economics, Edward Elgar Publishing.
- Durán María-Angeles (editora) (2012), *El trabajo no remunerado en la economía global*, Fundación BBVA, Bilbao.
- Durán Valverde, Fabio y Hernán Peña (2011), "Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual. Escenarios latinoamericanos comparados", CEPAL, *Serie Seminarios y conferencias* No. 64, Santiago de Chile, mayo
- Ferrajoli, Luigi (2008), *Democracia y garantismo*, Editorial Trotta, Madrid.
- Gómez Sabañi Juan Carlos, Oscar Cetrángolo y Dalmiro Morán (2014) "La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú", CEPAL, *Serie Políticas Sociales* No. 208, Santiago de Chile.
- González-Rossetti Alejandra, Tomás Chuaqui y Consuelo Espinosa (2000) "Enhancing the Political Feasibility of Health Reform: The Chile Case", *LAC Health Sector Reform Initiative* No. 40, Harvard School of Public Health Data for Decision Making (DDM) Project and Latin America and Caribbean Regional Health Sector Reform Initiative, junio <http://www.americas.health-sector-reform.org>.
- González-Rossetti Alejandra y Thomas J. Bossert (2000), "Mejorando la factibilidad política de la reforma en salud: un análisis comparativo de Chile, Colombia y México", *LAC Health Sector Reform Initiative* No. 36, Proyecto Datos para la toma de decisiones de la Escuela de Salud Pública de Harvard, en colaboración con la Iniciativa regional de Latinoamérica y el Caribe para la reforma en salud, financiado por la AID, junio <http://www.americas.health-sector-reform.org>.
- Hall, Peter (2009), "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective", en James Mahoney y Kathleen Thelen (editors) (2009) "A Theory of Gradual Institutional Change", en *Explaining Institutional Change, Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press.
- Hemerijck, Anton (2013), *Changing Welfare States*, Oxford University Press.
- Hirschman, Albert (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hopenhayn, Martín, Carlos Maldonado, Rodrigo Martínez, María Nieves Rico y Ana Sojo (editores) (2014) "Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa", CEPAL, *Serie Seminarios y Conferencias* No. 76, Santiago de Chile.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen (2009) "A Theory of Gradual Institutional Change", en James Mahoney y Kathleen Thelen (editors) *Explaining Institutional Change, Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press.
- Maldonado, Carlos y Andrea Palma (2013) "La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la reforma previsional en Chile, 2005-2008", CEPAL, *Serie Políticas Sociales* No. 183, Santiago.
- Manchester, J. (1999) "Compliance in social security systems around the world", en Mitchell, O. S., Myers, R. J., Young, H. (Eds.), *Prospects for Social Security Reform*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, pp. 295-312.
- Mesa-Lago Carmelo (2000) "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina", *Serie Financiamiento para el desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile
- OECD (2013) *Pensions at a Glance 2013. OECD and G20 indicators*, OECD Publishing.
- Palier, Bruno (ed.) (2010), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Piñera, José (s.f.), *El cascabel al gato*, versión digital en [http://www.josepinera.com/jp/el\\_cascabel\\_al\\_gato.pdf](http://www.josepinera.com/jp/el_cascabel_al_gato.pdf) El libro fue publicado en 1991 por la editorial Zig-Zag S.A., Santiago
- Porter, Dorothy (1999), *Health, Civilization and the State. A history of public health from ancient to modern times*, Routledge, London and New York.
- Rivera Urrutia, Eugenio (2014a), "¿Hacia dónde va la reforma previsional?", *Mensaje*, Santiago de Chile, julio.

- \_\_\_\_\_ (2014b), “La reforma previsional de 2008 en Chile. Un análisis desde la política pública”, en Hopenhayn Martín, Carlos Maldonado Valera, Rodrigo Martínez, Nieves Rico y Ana Sojo (editores) (2014) “Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa”, CEPAL, *Serie seminarios y conferencias* No. 76, Santiago de Chile, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2014c), “La situación del sistema previsional privado al inicio del nuevo gobierno: el debate que viene”, *Barómetro de política y equidad* No. 8, Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_\_\_ (2010), “El impacto de la crisis financiera global en el sistema chileno de capitalización individual: lecciones respecto de los desafíos regulatorios”, en Antonio Prado y Ana Sojo, *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral*, Libros de la CEPAL No. 110, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2009), “La reforma previsional a medio camino”, mimeo.
- Serrano, Claudia (2014), “Comentarios generales sobre protección social en América Latina: otros procesos de pacto en América Latina”, en Hopenhayn Martín, Carlos Maldonado, Rodrigo Martínez, Nieves Rico y Ana Sojo (editores) (2014) “Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa”, CEPAL, *Serie seminarios y conferencias* No. 76, Santiago de Chile.
- Sojo, Ana (2011), “De la evanescencia a la mira. El cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina”, *Serie Seminarios y Conferencias* N° 67, Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2003), “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL* N° 80 (LC/G.2204-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1999), “Principios generales y pautas de buenas prácticas en política social. Una propuesta de la CEPAL para la discusión”, insumo para CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, IV versión, 1.10. 1999, mimeo.
- Schmidt-Hebbel, Klaus (2014), “El sistema de pensiones en Chile: antecedentes, retos y propuestas de reforma”, presentación ante Comisión asesora presidencial del sistema de pensiones, Santiago, 25 de junio.
- Schmidt, Vivien (2011) “Discursive Institutionalism: Scope, Dynamics and Philosophical underpinnings”, en Frank Fischer and John Forester (editores), *The Argumentative Turn Revised: Public Policy as Communicative Practice*, Duke University Press, Durham, NC:
- \_\_\_\_\_ (2002) “Does discourse matter in the politics of Welfare State adjustment?”, *Comparative Political Studies* Vol. 35, No. 2, Princeton University, julio.
- Streeck Wolfgang y Kathleen Thelen (2005) *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press.
- Uthoff Botka, Andras (2010), “Transferencias intergeneracionales en América Latina: su importancia en el diseño de los sistemas de protección social”, CEPAL/IDRC, *Colección Documentos de proyecto*, setiembre.
- Van de Ven, Wynan (2013), “Making Health Insurance Affordable: Role of Risk Equalization”, en Preker Alexander S., Marianne E. Lindner, Dov Chernichovsky y Onno P. Schellekens (editors) *Scaling Up Affordable Health Insurance. Staying the Course*, The World Bank, Washington.
- Zweifel, Peter (2013) “Theory of Social Health Insurance” en Preker Alexander S., Marianne E. Lindner, Dov Chernichovsky y Onno P. Schellekens (editors) *Scaling Up Affordable Health Insurance. Staying the Course*, The World Bank, Washington.





NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****Políticas Sociales****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

211. El sistema contributivo de pensiones como *locus* de rivalidad y de un nuevo pacto social en Chile, Ana Sojo, (LC/L.3901), 2014.
210. Derechos de la infancia en la era de Internet: América Latina y las nuevas tecnologías, María Isabel Pavez, (LC/L.3894), 2014.
209. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de *Bolsa Família* en Brasil, Luis Hernán Vargas Faulbaum, (LC/L.3884), 2014.
208. La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú, Juan Carlos Gómez Sabañí, Oscar Cetrángolo, Dalmiro Morán, (LC/L.3882), 2014.
207. Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia, Silvia Gascón, Nélide Redondo, (LC/L.3875), 2014.
206. Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador. Seguimiento de un proceso de construcción de consensos, Danilo Miranda Baires, (LC/L.3867), 2014.
205. Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir, César Carranza Barona, María Victoria Cisneros, (LC/L.3866), 2014.
204. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana, Flavia Marco Navarro, (LC/L.3859), 2014.
203. Red nacional de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción. 2010-2014, Juany Guzmán León, (LC/L.3858), 2014.
202. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, Simone Cecchini, Claudia Robles, Fernando Filgueira, (LC/L. 3856), 2014.
201. Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, David Debrott, Ricardo Bitrán y Cristián Rebolledo (LC/L.3853), 2014.
200. Educación y desigualdad en América Latina, Daniela Trucco, (LC/L. 3846), 2014.
199. La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad, Magdalena Rossetti, (LC/L. 3845), 2014.
198. El analfabetismo funcional en América Latina y el Caribe: panorama y principales desafíos de política, Rodrigo Martínez, Daniela Trucco, Amalia Palma (LC/L.3841), 2014.
197. Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia, Rodrigo Uprimmy y Juanita Durán (LC/L.3829), 2014.

POLÍTICAS  
SOCIALES

211

POLÍTICAS  
SOCIALES

## POLÍTICAS SOCIALES

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)