

ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES: ANÁLISIS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA CHILENA

José Pablo Arellano Marín



Economía política de los sistemas de pensiones: Análisis a partir de la experiencia chilena

Primera edición: junio de 2019

© 2019, José Pablo Arellano Marín

Dag Hammarskjöld N°3269, piso 3, Vitacura
Santiago - Chile
Fono: (56 2) 2796 5660
Web: www.cieplan.org

Edición: Javiera Pérez
Diseño portada y diagramación: Javiera de Aguirre
ISBN: 978-956-204-082-2

Queda autorizada la reproducción parcial o total de esta obra, salvo para fines comerciales, con la condición de citar la fuente.

Impreso por: LOM Ediciones
Impreso en Chile / Printed in Chile

**ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS
SISTEMAS DE PENSIONES:
ANÁLISIS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA CHILENA**

José Pablo Arellano M.



ÍNDICE

Resumen.....	7
Introducción.....	9
Imprevisión y ahorros obligatorios. Sesgo a la imprevisión	11
Beneficios vs contribución definida por ley	15
El reparto vs la capitalización	20
Las reglas constitucionales y los sistemas políticos	21
Las fallas del mercado	22
Mejoras que se pueden implementar para abordar algunos de los problemas y sesgos mencionados	26
Más allá de los sistemas: parámetros y demografía. Las grandes tendencias en beneficios de pensiones y su financiamiento	32
Anexo 1: La Reforma de pensiones en Suecia desde BD a CD	40
Anexo 2: Estadísticas de pensiones 1961-2018	42
Anexo 2.1: Número de Pensiones Pagadas (1961-2018).....	42
Anexo 2.2: Número de Pensiones Pagadas por Instituciones de Seguridad Social (1961-2018).....	44
Anexo 2.3: Gasto en Pensiones Pagadas 1961-2017 (%PIB).....	46
Anexo 2.4: Cotizantes (miles) y Cotizaciones Pagadas Sistema de Pensiones (1974-2018).....	48
Anexo 2.5: Gasto Fiscal como % del PIB (1971-2018)	50
Referencias	52

Economía política de los sistemas de pensiones: Análisis a partir de la experiencia chilena

José Pablo Arellano M.¹

Resumen

Los sistemas de pensiones operan dentro de un marco institucional que es determinante para su funcionamiento. Al mismo tiempo, su organización produce diferencias importantes en la forma y en la dinámica política que determina su reacción frente a cambios a la realidad demográfica, económica y social. Estos factores institucionales y de organización caracterizan la economía política de las pensiones.

Se examinarán aquí, a partir de la realidad chilena de las últimas cinco décadas, distintos aspectos de los sistemas de pensiones, así como también su funcionamiento a la luz de las fallas del Estado y de los mercados. De allí se sacan conclusiones que es necesario considerar al momento de reformarlos.

Se analizará además el sesgo a la imprevisión que da origen a los sistemas obligatorios de pensiones y se estudiarán las diferencias que se producen en el funcionamiento del sistema según si es de beneficios o de contribución definida por ley, y según si es de reparto o capitalización. Se revisará además la importancia de las reglas constitucionales y del sistema político para la transformación y reforma de las pensiones.

A título ilustrativo, con base al análisis anterior, se sugieren mejoras que se pueden implementar para abordar algunos de los problemas y sesgos que generan deficiencias en Chile.

1 Agradezco la valiosa cooperación de Pablo Derpich Araya en la compilación de las estadísticas para este documento.

Por último, y dado que cuando se trata de pensiones el análisis debe tener la perspectiva de varias décadas, se examinarán las grandes tendencias en las pensiones y su financiamiento durante los últimos 50 años, donde se destaca la importancia que han tenido los cambios en los parámetros y la demografía y cómo han interactuado con las políticas.

Economía política de los sistemas de pensiones: Análisis a partir de la experiencia chilena

Para entender el funcionamiento de los sistemas de pensiones y para evaluar su reforma es fundamental incorporar consideraciones de economía política. Con ello nos referimos a la naturaleza de las instituciones que regulan su funcionamiento y a los procesos de toma de decisiones de los actores políticos y públicos en relación a las pensiones y su futuro.

Estas consideraciones de economía política son ciertamente relevantes para muchas políticas públicas. Lo que las hace especialmente relevantes cuando se trata de cambios en el sistema de pensiones es que sus consecuencias y efectos son de muy largo plazo. De hecho la mayoría de los que participan en las decisiones ya no estarán en sus cargos cuando se produzcan los efectos de las reformas.

Escribo a partir de mi experiencia con el estudio del antiguo sistema de pensiones que prevaleció en Chile desde 1924 hasta la reforma de 1981 y el análisis muy temprano de esa reforma, así como en los años siguientes, no sólo en el estudio sino en la toma de decisiones sobre cambios al sistema, donde he analizado con especial atención el impacto fiscal de tales modificaciones. Asimismo he seguido las principales reformas en otros países.

Estos años han enriquecido mi mirada y he constatado la gran importancia de las consideraciones de economía política. Asimismo ha habido avances importantes en el análisis económico que han enriquecido el estudio de las pensiones y que llevan a una comprensión más amplia, con dimensiones que antes no se percibían ni entendían suficientemente.

Se trata de la importancia que juegan las instituciones, donde destacan los trabajos del Premio Nobel de Economía, Douglass North. Por otra parte, está

el importante desarrollo de la economía del comportamiento, que le significó el Premio Nobel al psicólogo Daniel Kahneman. En estas áreas ha habido avances en el conocimiento muy relevantes para este tema.

Haré referencia a otros aprendizajes de estos años que, junto con profundizar en el conocimiento de las fallas de mercado, reconocen también las del Estado. Estas y el riesgo de su aparición tienen que ser incorporadas en la evaluación del funcionamiento probable de las políticas. Como se verá, el contexto institucional y el diseño que se adopte para mitigarlos influyen en dichos riesgos.

El foco de estos comentarios no está en el proceso político-legislativo de las reformas al sistema de pensiones. Ese es un tema estrechamente relacionado, que ha sido bastante estudiado y que aborda la construcción de apoyos para lograr los cambios deseados en materia de pensiones.

Más bien el foco del análisis que se hace a continuación es el funcionamiento del sistema y cómo las consideraciones de economía política lo afectan y lo pueden hacer evolucionar en el tiempo. A partir de ese estudio se revisan diferentes estructuras en el sistema de pensiones y cómo ellas resultan más o menos recomendables. Este análisis ayuda a ponderar los pros, contras y los riesgos de los cambios al sistema.

Este estudio complementa uno publicado en 2017² donde se hace un diagnóstico de las causas de las bajas pensiones y se presentan propuestas para mejorarlas.

En este documento no se comentan los proyectos de ley para reformar las pensiones enviados en el gobierno de Michelle Bachelet, ni el recientemente ingresado por la administración de Sebastián Piñera. Más bien las observaciones que aquí se hacen pretenden aportar elementos para el análisis del impacto que pueden tener distintos tipos de reformas.

A continuación se listan una serie de aspectos relevantes del diseño que deben examinarse con esta perspectiva de economía política.

2 José Pablo Arellano, *Para mejorar las pensiones. Aportes al debate*, 2017. Disponible en www.cieplan.org

1. Imprevisión y ahorros obligatorios. Sesgo a la imprevisión.

Una de las principales razones por las cuales los sistemas de pensiones son obligatorios es nuestra imprevisión respecto del futuro y la dificultad para ponernos en situaciones negativas como la enfermedad o la muerte.

De allí que las personas no ahorren lo suficiente para la vejez o para la eventualidad de una necesidad futura.

Por su condición de pobreza muchas familias apenas tienen un ingreso que les alcanza para financiar las necesidades básicas presentes y difícilmente tienen capacidad de ahorrar para el futuro. Sin embargo, aun cuando el ingreso supera esos niveles mínimos, hay sesgos que impulsan a preferir el consumo y la gratificación presente, postergando los costos que representa ahorrar para el futuro.

Los estudios de la economía del comportamiento tienen numerosos ejemplos y experimentos que confirman estos sesgos una y otra vez³.

Se suma a lo anterior la dificultad para hacer cálculos financieros y para estimar los ahorros requeridos para financiar una pensión durante los años de retiro.

Para una persona que gana \$600.000 un fondo acumulado de 2.000 UF (más de 90 veces su sueldo) le puede resultar enorme y le costará calcular que si cuenta con esa gran cifra para su retiro a los 65 años, ella le permitiría financiar una pensión de apenas \$250.000.

Por esto los sistemas de pensiones obligan a ahorrar para el futuro y por ley exigen a los empleadores realizar descuentos en forma obligatoria.

Ejemplos de este sesgo en nuestra realidad:

- La dificultad para conseguir que las personas realicen ahorros voluntarios (APV). En efecto, de las casi 76 mil personas que se pensionaron en el primer semestre de 2018, menos de 2 mil tenían algún ahorro voluntario en su fondo de pensiones⁴.

3 Keynes, por su parte, en “The General Theory of Employment, Interest and Money” detalló los motivos que tienen las personas para preferir la liquidez comparado al ahorro financiero: las necesidades diarias, los motivos de precaución frente a necesidades imprevistas que pueden surgir y para aprovechar oportunidades de inversión financiera.

4 <http://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=pensypape&menuN2=nuepenmes>

- Lo mismo ocurre con el trabajo independiente que no está sujeto al descuento del empleador. Mientras realizan trabajos independientes, las cotizaciones de las personas- por ser voluntarias- son muy escasas. En 2017 apenas se registraron cotizaciones de 135.200 trabajadores independientes, lo que representa menos del 8% de los que trabajaron por cuenta propia ese año.
- Por otra parte, el total de afiliados dependientes en el sistema de AFP llegó a 9.868.000 a fines de 2017, cantidad que supera el total de personas en la fuerza de trabajo, sin embargo un 47% de esos afiliados no cotizó. La casi totalidad de esos trabajadores que no cotizaron está realizando trabajos ocasionales y por eso no cotiza regularmente. A raíz de esta situación la mayoría de quienes se están pensionando por vejez tiene menos de 20 años de cotizaciones efectivas, lo cual es totalmente insuficiente para lograr una pensión adecuada⁵.
- Las personas prefieren pensionarse en cuanto cumplen los requisitos para hacerlo y así retirar los recursos ahorrados, independientemente que vayan a seguir trabajando o no, a pesar que esto se traducirá en una pensión muy inferior a sus necesidades. La edad de solicitud de pensiones de vejez para las mujeres es de 61,8 años en promedio durante 1990-2017⁶ y de 66,5 años para los hombres. En los últimos años dicha edad ha tendido incluso a bajar.
- La experiencia de las “pensiones de vejez anticipada” es otro claro ejemplo. En agosto de 1987 se rebajó el requisito para pensionarse antes de los 60 años en el caso de las mujeres y de los 65 en el caso de los hombres, de 70% a 50% del ingreso imponible de los últimos diez años⁷. El requisito de 70 % como tasa de reemplazo para jubilar anticipadamente se volvió a restablecer en forma gradual a partir de 2004. Pues bien, entre 1988 y 2004 se pensionaron en forma anticipada más de 220 mil personas, lo que representó más del 60% de quienes se pensionaron por vejez en ese periodo.

5 Ver Arellano (2017)

6 Para calcular el promedio se excluyeron los años 2008-13 que están muy alterados por las solicitudes de pensiones de mujeres que se afiliaron y pensionaron para obtener beneficios del pilar solidario que entro en vigencia en 2008.

7 Puede verse la modificación legal en <http://bcn.cl/1uyoe> o en <http://www.leychile.cl>.

La edad promedio de quienes se pensionaron en esas condiciones fue de 53,3 años en el caso de las mujeres y de 55,6 en el caso de los hombres. Naturalmente que esas pensiones son muy bajas y muchas de ellas aún están vigentes representando el 30% de las pensiones de vejez que se pagan actualmente. Con el restablecimiento del requisito original de 70% como tasa de reemplazo el número de pensiones de vejez anticipadas se ha reducido drásticamente, llegando al 2% de las pensiones de vejez obtenidas en el primer semestre de 2018.

- Las personas al pensionarse prefieren retirar un capital de libre disponibilidad sacrificando parte del monto de la pensión, aunque esto se traduzca en una baja tasa de reemplazo. Las personas que al pensionarse tienen acumulado fondos previsionales que le permiten obtener una pensión al menos igual al 70% del promedio de sus remuneraciones imponibles y rentas declaradas y al cien por ciento de la pensión máxima con aporte solidario, pueden retirar todo el exceso como excedente de libre disposición.

Esto lleva a que muchas personas eligen esa opción, reduciendo el monto de sus pensiones. Dada la preferencia por liquidez, la tasa de reemplazo para las personas que tienen más ahorros acumulados termina siendo como máximo un 70% de los ingresos imponibles de los últimos diez años y aún menor si se compara con el ingreso al momento de pensionarse. De quienes se pensionaron en 2017 y 2018 más de 8 mil personas por año, un 7% de los nuevos pensionados, retiraron excedentes que en promedio superaron las 350 UF por persona. Entre enero del 2004 y septiembre de 2014 se realizaron 160.763 retiros de excedentes de libre disposición con cargo a los ahorros previsionales por parte de los nuevos pensionados por un monto de US\$ 1.082 millones.

De este sesgo y estas experiencias surgen algunas conclusiones de política.

- Cuando se dan señales que debilitan la obligatoriedad de los ahorros permitiendo retiros parciales de fondos se pone en riesgo la suficiencia de las pensiones, ya que siempre habrá necesidades inmediatas que parecerán muy razonables. Por ejemplo, permitir que se retiren los fondos ahorrados

para la vejez con motivo de una enfermedad grave, o por desempleo, o para comprar una vivienda, atenta contra la necesidad de defender la obligatoriedad. Es frecuente que se formulen propuestas en este sentido que resultan populares y parecen razonables, lamentablemente, dado el sesgo comentado, una vez que se abre la puerta para permitir el retiro de fondos antes de la primera pensión, se rompe el principio y será difícil rechazar otros motivos razonables y atendibles en el futuro. Así termina erosionándose la obligatoriedad y disminuyendo las pensiones en la vejez.

- Este mismo sesgo es el que hace urgente establecer la obligatoriedad de la cotización previsional para quienes estén realizando trabajos independientes. El tema de las lagunas de cotización es, para un grupo muy numeroso de pensionados, la principal causa de las bajas tasas de reemplazo⁸ y ciertamente no se resolverá con el necesario aumento de la tasa de cotización, por el contrario, incluso puede agravarse. La necesidad urgente de hacer obligatoria la cotización de los independientes ha sido subrayada por las dos Comisiones presidenciales convocadas en los últimos quince años, para estudiar el tema y proponer reformas⁹.
- En enero de 2019 se aprobó la ley¹⁰ que hace obligatoria la cotización para quienes emiten boletas a honorarios a partir de los ingresos percibidos en 2018. La obligación de cotizar va aumentando gradualmente hasta el 2028.
- Este sesgo hace también necesario establecer una edad mínima para pensionarse y/o un capital ahorrado mínimo conforme a la tasa de reemplazo que se quiera lograr. Es imposible alcanzar pensiones adecuadas si la persona se pensiona a los 60 años- como ocurre con la enorme mayoría de las mujeres-

8 Esto se agrava ya que algunos cotizantes reducen la base de cálculo de la remuneración imponible de los últimos diez años cotizando por el mínimo con el solo objeto de aumentar el excedente de libre disposición. Todo esto va en perjuicio de la pensión que se cobrará durante la etapa pasiva. Véase por ejemplo las recomendaciones que hacen en tal sentido <https://www.felicesyforrados.cl/2019/7/como-retirar-excedentes-de-libre-disposicion-y-jubilar-anticipadamente/>

9 El Consejo presidencial (2006) conocida como Comisión Marcel y la Comisión presidencial (2015) o Comisión Bravo.

10 Ley N° 21.133, publicada el 2 de febrero de 2019.

en circunstancias que la esperanza de vida a esa edad es de 30,4 años. La necesidad de postergar la edad para pensionarse, en particular de las mujeres, también ha sido propuesta por ambas Comisiones presidenciales.

2 Beneficios vs contribución definida por ley.

Cuando hay un sistema obligatorio de pensiones contributivo¹¹, la ley puede seguir dos caminos. Por un lado están los sistemas de beneficios definidos por ley (BD), donde la misma norma define el monto de las pensiones que se obtendrán al cumplir una cierta edad y/o un cierto número de años de cotizaciones. El monto de la pensión generalmente se define en función de esos requisitos y de las remuneraciones sobre las que se cotiza. Por otro está los sistemas de Contribución definida por ley (CD), donde la norma define sólo la tasa de cotización y la pensión será el resultado de los ahorros acumulados.

Aun cuando en teoría y actuarialmente ambos esquemas se pueden definir al inicio con parámetros equivalentes, su funcionamiento y dinámica política es bien distinta.

Comparemos cómo se produce el ajuste ante cambios en ciertas condiciones clave para determinar sus resultados y las pensiones resultantes.

Si aumenta la esperanza de vida, en el caso del esquema de CD, las pensiones disminuyen su valor, a menos que los cotizantes posterguen la edad en que se pensionan y/o aumenten su cotización. El efecto sobre las pensiones dependerá de la forma en que decidan reaccionar los afiliados activos, lo cual a su vez dependerá de la información y las alternativas laborales que tengan.

En el esquema de BD cuando aumenta la esperanza de vida se produce un déficit en el sistema de pensiones que tendrá que financiar el presupuesto fiscal, a menos que el gobierno proponga una ley para elevar las cotizaciones obligatorias, y/o bajar las pensiones, y/o postergue la edad para pensionarse. Las pensiones podrían bajar sin necesidad de una ley especial si la ley no garantiza a los pensionados un reajuste frente a la inflación. En ese caso, al no haber reajustes automáticos, la inflación se encarga de disminuir el valor real de las pensiones.

11 Este generalmente es complementado, tal como en Chile, con un pilar solidario que ofrece pensiones o complementos a ellas en base a un criterio de necesidad y no de contribuciones.

Aquí se hace evidente la importancia de la economía política, dada la manera en que responden ambos esquemas. El proceso político tiene un sesgo por el corto plazo y le cuesta pagar costos en el presente para conseguir beneficios que se obtendrán en el largo plazo. Por tanto no le resultará fácil ni al Presidente ni al Congreso adoptar oportunamente las medidas necesarias para producir este ajuste frente a la mayor esperanza de vida.

Al principio, seguramente se le traspasará el problema al fisco y/o a los pensionados con reajustes que no compensan la inflación, luego vendrá tal vez el aumento de la tasa legal de cotización, especialmente si esta es de cargo del empleador y, por tanto, aparentemente no grava a los trabajadores. Más tarde, tal vez, la realidad obligue a legislar una postergación en la edad para pensionarse.

En un sistema BD el sistema político puede verse gravemente tensionado por los ajustes que debe realizar para corregir los desequilibrios. Diamond (2018) presenta una interesante descripción de cómo se han enfrentado durante las últimas décadas estas decisiones en el Social Security System de Estados Unidos, que corresponde a un sistema BD. En este caso la Oficina del Actuario hace regularmente proyecciones financieras a 75 años plazo con el fin de abordar oportunamente los desequilibrios. Diamond expone las enormes dificultades políticas para corregir “oportunamente” esos desequilibrios en el caso de los Estados Unidos.

En América Latina estas tensiones pueden incluso llegar a poner en riesgo el funcionamiento de la democracia. Piénsese, por ejemplo, en las tensiones de la reforma en los parámetros de reajuste de pensiones en Argentina en diciembre del 2017¹² o la reforma que se discute actualmente en Brasil¹³.

La reforma sueca de los años 90 es probablemente la más transformadora de las realizadas en los países de la OECD en las últimas décadas. Esta reforma es ilustrativa de los motivos políticos que llevaron al cambio de un sistema BD a uno CD. En el Anexo 1 se resume la experiencia sueca.

12 Vease por ejemplo el recuento de antecedentes en https://es.wikipedia.org/wiki/Reforma_previsional_en_Argentina_de_2017

13 Sobre la reforma en Brasil puede verse <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/whats-happening-pension-reform-brazil>

Siguiendo con los sesgos en el caso chileno, otro ejemplo derivado de las diferencias entre ambos sistemas tiene que ver con la capacidad de influencia de los grupos de presión.

El sistema CD tiene que ser actuarialmente justo: las pensiones son el resultado de los ahorros acumulados y de los seguros que distribuyen los riesgos de invalidez, de sobrevivencia y de mortalidad entre toda la población. El sistema BD no necesita ser actuarialmente justo y por tanto puede dar a grupos de presión mayores beneficios, aunque estos no obedezcan a razones de equidad ampliamente aceptadas. El lobby de grupos de presión con intereses muy específicos puede prevalecer e imponerse frente al interés general, ya que el costo de financiar los beneficios que favorecen al grupo de interés se diluye entre muchos, lo que hace más difícil defender el interés general.

En esquemas de BD es común que grupos de interés logren mejores condiciones en sus regímenes de pensiones a costa de la gran masa de cotizantes y/o de los contribuyentes.

Mancur Olson¹⁴ desarrolló el análisis del sesgo que lleva a que se sobre-representen los beneficios y costos cuando ellos están concentrados y se sub-representen los costos y beneficios que están muy dispersos.

Nuestro antiguo sistema de pensiones, bajo el esquema BD, tenía más de 35 Cajas de previsión, con considerables diferencias en cuanto a la calidad de los beneficios, las fórmulas de cálculo y reajuste de las pensiones. La legislación estaba llena de regímenes de excepción y de pequeños grupos favorecidos, lo que generaba fuertes inequidades.

Los empleados civiles del sector público recibían pensiones que prácticamente doblaban las de sus congéneres privados. Los pensionados de Fuerzas Armadas y policías recibían una pensión que más que triplicaba el promedio del país. La presencia de múltiples regímenes producía numerosas diferencias injustificadas en los beneficios, tanto en su monto como en las condiciones para obtenerlos, con diferencias de las cotizaciones tanto en sus tasas como en las remuneraciones afectas.

14 “The logic of collective action” (1965)

Estos sistemas especiales favorecerían a los grupos de trabajadores con mayor capacidad de influencia¹⁵.

Las FFAA y las policías mantienen hasta hoy esquemas de BD, lo que se presta para mantener situaciones de inequidad. Un ejemplo reciente que ilustra esta tensión es el que se ha dado con el sistema de pensiones del personal de Gendarmería, que ha luchado y presionado porque se lleve a su personal al sistema BD y con beneficios lo más cercanos posible a los de Carabineros.

Dado que los costos están distribuidos entre muchos y los beneficios concentrados en pocos, es más fácil que los grupos de presión consigan tratos especiales en la legislación previsional cuando el esquema es de BD. La ley define beneficios y estos no son el resultado estricto de las contribuciones como en el caso CD.

Las inequidades fruto de la capacidad de influencia de grupos de interés en el marco de un sistema BD son comunes en la mayoría de los países de América Latina¹⁶.

En estas circunstancias el sistema de CD es una defensa para los grupos con menos influencia política ya que las pensiones (beneficios) que obtienen los grupos de mayor influencia política no pueden superar sus aportes. En el esquema CD las mejoras tienden a ser de carácter general, estrictamente en base a necesidades y con claridad de sus costos.

El sistema BD muchas veces presentado como un sistema solidario, en realidad se transforma en un sistema falsamente solidario ya que está sujeto a la presión de los grupos más influyentes, mientras que el de CD, al ser actuarialmente justo, no permite tales influencias.

En Chile se ha llegado a un sistema mixto donde el sistema CD se complementa con un pilar solidario que es BD. El actual pilar solidario es BD, y funciona como un sistema solidario efectivo cuyos beneficios, financiados con impuestos generales, van a la población de menores ingresos y, por tanto, no está sujeto a las inequidades descritas. Por el contrario es muy efectivo en complementar el sistema CD para lograr un resultado global progresivo. Este régimen mixto se convierte así en un sistema efectivamente solidario a diferencia del BD.

15 Véase por ejemplo los antecedentes en Arellano (1980) y las referencias que ahí se presentan.

16 Véase por ejemplo Mesa Lago (1975).

Otro ejemplo de este sesgo del sistema político se manifiesta en la cotización de los independientes. Al sistema político le resulta muy difícil asumir costos de corto plazo para lograr beneficios en el largo plazo como ha sido evidente con la continua postergación de la cotización obligatoria para los independientes. Hay pocas dudas de que esto es necesario.

El sistema que prevalecía en Chile antes de las AFP era BD; existía conciencia de la necesidad de dar cobertura a los independientes y no se hacía obligatoria la cotización¹⁷.

En el actual esquema CD se legisló en 2008 la cotización obligatoria de los independientes, pero antes de su entrada en vigencia ella se postergó¹⁸. Así han transcurrido diez años y recién se ha logrado aprobar un nuevo calendario para hacer obligatoria la cotización de los independientes. Pasaron diez años en que se perdió el ahorro de un importante periodo de la vida laboral de quienes realizaron trabajos independientes.

La nueva ley¹⁹ exige de cotizaciones a los trabajadores con honorarios anuales inferiores a cinco ingresos mínimos mensuales y establece una gradualidad que culmina el año 2028. En la operación renta 2019, según datos del SII, 545 mil trabajadores con honorarios pagaron sus cotizaciones para seguridad social con cargo a su devolución de impuestos. De ellos, 85 mil lo hicieron por una cobertura total, mientras que 460 mil optaron por cotizar con una cobertura parcial²⁰.

Un estudio reciente²¹ de la Superintendencia de Pensiones muestra el efecto potencial de esta obligatoriedad e ilustra cómo incluso en el marco parcial en que rigió entre los años 2011 y 2016, contribuyó a elevar los ahorros de trabajadores que en su gran mayoría eran afiliados e hicieron cotizaciones como dependientes en el año en cuestión.

17 En un Sistema BD puede ser más difícil hacer obligatoria la cotización de independientes ya que la relación entre cotizaciones y pensión es más débil. Además en el pasado los mecanismos para hacer obligatoria la cotización no contaban con las ventajas del sistema tributario y su moderna administración actual.

18 El año 2016 se dictó la ley N° 20.894, que postergó la obligación de cotizar para pensiones y salud laboral hasta el 2018.

19 Disponible en http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12002-13

20 Puede verse en <http://www.sii.cl/noticias/2019/180719noti01pcr.htm>

21 Estimaciones en base a INE, CELADE (2016) http://historico.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/proyecciones/Informes/MicrosoftWordInforP_T.pdf

3 El reparto vs la capitalización.

El que un sistema sea de reparto o de capitalización tiene numerosas consecuencias económicas, entre ellas sobre el ahorro y la inversión, el mercado de capitales y el desempeño macroeconómico. Aspectos muy relevantes que aquí no se examinan.

Desde el punto de vista de la dinámica política, en un sistema de reparto y BD es más fácil creer que basta la “voluntad política” para mejorar las pensiones. Es común y atractivo para las autoridades políticas girar contra proyecciones futuras de ingresos y de esperanza de vida que normalmente tienen un sesgo optimista.

El reparto involucra compromisos a futuro que no están registrados contablemente con la claridad con que lo están los balances de los fondos de pensiones, detrás de los cuales hay activos financieros y reales.

Todo esto facilita el desfinanciamiento del sistema cuando aumenta la esperanza de vida y/o se reduce la cantidad de trabajadores activos por pensionado.

Este problema se agudiza a medida que la cantidad de personas pasivas como proporción de los activos va aumentando. Es el caso de Chile en las próximas décadas, tanto por el aumento de la esperanza de vida como por la menor fertilidad proyectada.

El Banco Central realizó en 2017 una simulación del efecto de distintos esquemas para administrar un aumento de 5% de la tasa de cotización, llegando a la conclusión que “en cuanto al sistema de reparto, sus efectos macroeconómicos son negativos sin ambigüedad, puesto que el ahorro, el consumo, la inversión y el empleo se ven afectados. Adicionalmente, los problemas fiscales asociados a este esquema pueden ser severos, ya que es común en estos sistemas que los beneficios terminen excediendo a los ingresos por contribuciones, especialmente en un contexto de envejecimiento poblacional, como el proyectado para Chile”.

Cabría subrayar que “problemas fiscales” se traducen con toda seguridad en una fuerte presión sobre el sistema político para abordar estos desequilibrios.

Es importante destacar que en las próximas décadas Chile vivirá un proceso de aumento en la tasa de dependencia muy acelerado. Si se examina la proporción de la población mayor de 65 años se ve que entre 1950 y 1990 ella aumentaba en menos de 1% por cada 20 años, llegando al 6,2% en 1990.

Pues bien, entre esa fecha y el 2010 aumentó en 3%; entre 2010 y 2030 está aumentando en 7%. Al 2050 se proyecta que aumentará en más de 8% para llegar al 25% de la población. Esta es una etapa de aceleración del envejecimiento de la población y por tanto de aceleración en la tasa de dependencia, lo que hace especialmente explosivo introducir componentes de reparto²².

4 Las reglas constitucionales y los sistemas políticos

Estos son fundamentales para el resultado del proceso legislativo y son parte determinante de la economía política. Lo anterior es especialmente válido para el esquema BD, ya que en este caso el cambio de las variables claves y los desequilibrios deben resolverse a través de cambios legales. Precisamente esas reglas constitucionales y la práctica legislativa fueron causa muy importante de los graves problemas que tuvo nuestro antiguo sistema de pensiones que era BD y de reparto.

En efecto, hasta la reforma constitucional de enero de 1970 los parlamentarios tenían iniciativa legal en materia de pensiones. La iniciativa parlamentaria, sumada a BD y al reparto, creó condiciones propicias para un sistema deficitario y lleno de beneficios especiales inequitativos en favor de los grupos de mayor influencia. Era difícil oponerse a iniciativas que ofrecían beneficios, o rebajaban contribuciones y por tanto resultaban muy populares.

Sergio Molina, ministro de Hacienda del Presidente Frei Montalva entre 1964 y 1968 y Director Nacional de Presupuestos entre 1954 y 1964, se refiere a la relevancia de esta reforma en un libro publicado por los protagonistas del cambio constitucional de enero de 1970, en los siguientes términos:

“El ejemplo más claro y trágico se encuentra en la caótica, injusta y dispendiosa legislación sobre seguridad social. Se han dictado innumerables leyes que otorgan beneficios a grupos sin que se acompañe el debido financiamiento. Hay casos, como el del Servicio de Seguro Social, que tiene una población asegurada que excede de

22 Estimaciones en base a “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo” (Celade, 2016) y “Estimaciones y proyecciones de la población de Chile 1992-2050” (INE, 2017)

1.400.000 personas y representa el 70% de toda la población asegurada en las diversas instituciones de previsión que existen en el país, y ha llegado a una crisis financiera de extrema gravedad. En gran medida, porque se ha legislado concediendo ventajas a algunos grupos, perdiendo de vista los intereses de la mayoría.

¿Qué ha significado esto? Por una parte no pagar o pagar con mucho atraso el reajuste de pensiones a miles de ciudadanos que viven en condiciones económicas y, a veces, de salud extremadamente precarias. Por otra parte, la insostenible presión hace que se recurra a fuentes de financiamiento que de una u otra manera recaen sobre el consumidor a través del alza de precios, lo que alimenta la secular inflación chilena. A pesar de la larga y dura experiencia que ha significado la inflación para todos los chilenos, especialmente para los más desamparados. Seguimos en este engaño creyendo que la repartición de beneficios para aquellos que tienen acceso a la “indicación” o a un artículo de ley no se vuelve en contra de la mayoría cuando no están bien estudiados y ponderados sus efectos”²³

A pesar que había conciencia de esta situación y que se habían hecho varios intentos por limitar la iniciativa de ley de los parlamentarios en esta materia, el Presidente Frei Montalva sólo pudo aprobar la reforma constitucional con la condición de que rigiera a contar del fin de su mandato, en 1970²⁴. Gran parte de la expansión del sistema de pensiones chileno desde sus orígenes en 1924 hasta 1970 se realizó bajo este marco constitucional que, dados los sesgos señalados, contribuyó a su desfinanciamiento y a su desarrollo inorgánico e inequitativo.

5 Las fallas del mercado.

Tal como hay importantes sesgos del Estado a consecuencia de los sesgos en el sistema político, también los hay en los mercados de capitales y de seguros sobre los que descansa un sistema privado de pensiones, lo que obliga a una cuidadosa regulación de su funcionamiento para evitar o al menos controlar sus fallas.

23 Molina (1970)

24 Sobre esta importante reforma pueden verse los textos del Presidente y sus colaboradores en Frei Montalva (1970)

Asimismo hay fallas de las personas cuando toman sus decisiones por sesgos que conocemos mejor gracias a los avances en la economía del comportamiento. Todo ello obliga a definir con mucho cuidado las opciones que se ofrecen.

El actual sistema CD desde sus orígenes reconoce algunas fallas del mercado y por tanto recurre a una estricta regulación para evitar sus riesgos. Otras fallas, en cambio, no se reconocieron y han sido abordadas, aunque a veces parcialmente, a lo largo del tiempo. A continuación se examinan algunas de ellas.

La limitación de los riesgos financieros en que pueden incurrir los fondos de pensiones

Desde sus inicios el sistema de AFP estableció estrictas limitaciones a las inversiones que podían hacer los fondos de pensiones con los ahorros de sus afiliados, reconociendo que el desempeño histórico de los mercados de capital en el mundo registra situaciones de crisis que han derivado en altos costos para los inversionistas. De allí que por tratarse de ahorros obligatorios es necesario limitar el riesgo de los instrumentos en que se pueden invertir dichos fondos²⁵. Conforme al desarrollo del mercado de capitales y al crecimiento de los fondos, se han ido ampliando estos instrumentos de inversión.

Más que el exceso de riesgo o su insuficiente rentabilidad, las principales preocupaciones han girado en torno al costo pagado por los afiliados por el servicio de administración de sus fondos.

El efecto de la competencia entre las AFP por atraer afiliados como mecanismo para bajar los costos ha probado ser muy débil, debido a la baja sensibilidad que muestran los afiliados a estos costos como motivador para cambiarse a las AFP que cobran menos y/o que logran mayor rentabilidad.

25 En 1982, al año siguiente del inicio del sistema de AFP se produjo una gran crisis del sistema financiero chileno que llevó a la intervención de la banca y de los principales grupos económicos de la época. En buena medida esa crisis fue fruto de la desregulación del sistema financiero y del mercado de capitales. En los años siguientes se introdujeron regulaciones para evitar los graves problemas que tenía el marco legal vigente en esa época. Sucesivas reformas en las décadas siguientes han ido mejorando el marco regulatorio para controlar mejor los riesgos, promover la competencia y proteger los intereses de los inversionistas en el mercado de capitales y sistema financiero.

En vista de esta situación, en los años 90 se limitó la competencia a través del personal de ventas que sólo encarecía el costo del sistema y, a partir de la reforma de 2008, se licita cada dos años la cartera de nuevos afiliados. Se redujo la capacidad de opción inicial de AFP al trabajador, con tal de promover una baja en las comisiones. Esta medida generó rebajas importantes en el costo de administración cobrado por las AFP²⁶.

Con todo, los costos deben seguir siendo una preocupación importante. Su incidencia sobre las pensiones es relevante. Por la disminución de costos en el equivalente a 0,1% del saldo ahorrado, cuando se acumula a lo largo de la vida, ello eleva en 2% la pensión²⁷.

La nueva economía del comportamiento sugiere un camino promisorio para abordar estas situaciones y no sólo descansar en una mayor competencia y en ofrecer mayores opciones como mecanismos para generar rebajas en los costos.

La experiencia muestra que generalmente hay una enorme inercia en las decisiones. Las personas tienden a mantener la situación inicial tanto cuando esa situación inicial fue fruto de una decisión como cuando fue la que se les ofreció por defecto. Un 74% del total de afiliados a las AFP encuestados a fines de 2014 afirma que nunca se ha cambiado voluntariamente de administradora²⁸. Un estudio²⁹ de la Superintendencia de pensiones acerca de los cambios de AFP entre 2007 y 2014 muestra que menos del 3,5% de los afiliados se cambia en un año.

Un reciente estudio realizado por el Premio Nobel 2017, Richard Thaler y colaboradores sobre el comportamiento de los que ahorran en el nuevo sistema obligatorio de pensiones en Suecia a partir del año 2000, muestra la fuerte inercia de los fondos en los que se ahorra. De allí que se hayan hecho cambios al sistema y se estudien nuevas modificaciones para que, por defecto, las personas adopten el fondo que más les conviene, aunque siempre dejando la libertad de una opción distinta, buscando que esta sea lo más razonada y lo menos impulsiva posible.

26 Puede verse un recuento de estas medidas y su impacto en Benavides y Valdés (2018)

27 Dado que en el actual diseño del sistema chileno las cotizaciones y las comisiones son de cargo del trabajador su disminución eleva el ingreso líquido y no se traduce en mayores ahorros y por tanto mayores pensiones. Distinto es el caso con los cobros por la administración de las pensiones en la etapa pasiva.

28 Encuesta de opinión y percepción del Sistema de Pensiones en Chile, citado por Benavides y Valdés (2018)

29 Disponible en http://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articulos-13558_recurso_1.pdf

Peter Diamond, también Premio Nobel junto a Nicholas Barr, acaban de estudiar el Sistema de pensiones australiano para aportar a la revisión que realiza la Comisión de productividad de ese país y resumen: “Tal como muestra la evidencia, algunas personas no adoptarán una opción ya que hacer una elección puede ser costoso, y algunas personas pueden hacer elecciones equivocadas. Por lo tanto, el sistema de pensiones tiene que funcionar bien también para las personas que no hacen elecciones. No elegir debe ser una opción aceptable” (Barr y Diamond, 2017 y 2018).

Por tanto la experiencia y una evidencia cada vez mayor sugieren que junto con promover la competencia es necesario poner mucha más atención a las opciones y la alternativa que se ofrece por defecto a las personas, para así ayudar a una mejor decisión. Esto va en la línea de las influyentes propuestas de Nudge, “Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness.”

La velocidad de ajuste frente a los cambios demográficos bajo el sistema CD y BD. La necesidad de evitar sorpresas y de poner el foco en el monto de la futura pensión más que en el saldo del fondo.

El sistema CD siempre debe sujetarse al equilibrio actuarial, lo que lleva a que frente a una modificación en la esperanza de vida el valor de las nuevas pensiones se ajustará inmediatamente.

En el caso de las rentas vitalicias una mayor esperanza de vida disminuye el monto de las nuevas pensiones y en el caso del retiro programado tanto las nuevas como las vigentes disminuyen su monto.

Si los cotizantes no están al tanto durante su vida activa de lo que está sucediendo con la esperanza de vida de su cohorte, se verán sorprendidos por el efecto sobre el valor de sus pensiones cuando ya tienen únicamente dos opciones: postergar la edad de retiro o cobrar una pensión más baja. Ya será muy tarde para realizar un mayor ahorro por la vía de mayores cotizaciones.

El sesgo de imprevisión de las personas en su vida activa las llevará a enfrentar una realidad para la cual no están preparados a menos que reciban información regular sobre las pensiones que pueden esperar en base a su nivel de cotización y ahorros acumulados. Esta es una realidad que requiere más información

y educación financiera. Por ejemplo, ante aumentos en la esperanza de vida los cotizantes deberían recibir inmediatamente información sobre las consecuencias para su pensión y las alternativas para compensarlas, con alguna decisión por defecto.

Una deficiencia del sistema CD es que se tiende a poner todo el foco de atención en el fondo de ahorro acumulado y no siempre en el monto de la pensión que se podrá financiar con ese fondo. Tanto por cambios demográficos como en la tasa de rentabilidad un mismo fondo puede dar origen a pensiones muy diferentes. En definitiva lo que le importa a los futuros pensionados es el monto de la pensión mensual que obtendrán y en qué grado satisface sus necesidades y nivel de gasto. Robert Merton, Premio Nobel de economía por sus contribuciones en el ámbito de las finanzas, ha insistido en la importancia en los sistemas CD de poner el acento en los flujos de pensión más que en el stock de ahorro³⁰.

6 Mejoras que se pueden implementar para abordar algunos de los problemas y sesgos mencionados.

Aprovechando esa nueva evidencia, hay mejoras al sistema chileno en decisiones como las siguientes:

A. Afiliación al sistema: podría ampliarse el sistema de licitaciones para afiliarse a las AFP en términos de plazos y/o afiliados cubiertos³¹. El resultado de las licitaciones introducidas como parte de las reformas del 2008 ha tenido efectos importantes. Las comisiones, excluyendo el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia³², entre julio de 2009 y junio de 2010 variaban entre un máximo de 2,36% y un mínimo de 1,36% del ingreso imponible. Luego de cuatro licitaciones en octubre de 2018 el máximo alcanza a 1,45% y el mínimo a 0,77% del ingreso imponible. Se trata de

30 <https://hbr.org/2014/07/the-crisis-in-retirement-planning>

31 Por ejemplo podría extenderse la licitación a todos o una parte de los afiliados menores de 40 años.

32 Ver http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?_cid=42

bajas muy sustanciales en los costos que han favorecido a más del 40% de los afiliados (Superintendencia de Pensiones, 2016)³³.

B. Los multifondos: Desde la creación de los multifondos en 2002³⁴ los afiliados pueden cambiarse entre cinco alternativas con distinto riesgo. Cambiarse de fondo es extremadamente fácil –se puede hacer online– y por lo mismo es extremadamente fácil cometer errores que impactan negativamente la rentabilidad.

El *timing* para hacer inversiones en los mercados financieros es de las decisiones más difíciles y donde más se cometen equivocaciones. A pesar de la dificultad para tomar decisiones favorables, el 45 % de los afiliados no está en el fondo que le convendría de acuerdo a su edad según el criterio definido por defecto³⁵.

Muchos afiliados se han cambiado de fondos después que estos han experimentado pérdidas, consolidándolas. Otros afiliados se han movido a algún fondo después que ha aumentado su valor y cuando ya es difícil que siga subiendo. Todo esto se traduce en que a muchos afiliados los cambios de fondo les han significado un perjuicio comparado a no haberlo hecho.

Los resultados de un estudio de la Superintendencia de Pensiones³⁶ que examinó la rentabilidad ganada por quienes se cambiaron de fondo en 2008- un año de crisis y de fuerte volatilidad- son categóricos. Al hacer un seguimiento de sus cambios entre esa fecha y marzo del 2013, se concluyó que un 54% de esos afiliados obtuvo peor rentabilidad de la que habría obtenido si se hubiera quedado en el fondo en el cual estaba. Más del 80% de este grupo obtuvo menor rentabilidad de la que habría obtenido de permanecer en el fondo asignado por defecto³⁷.

33 Disponible en https://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-11110_recurso_1.pdf.

34 Superintendencia de Pensiones (2010)

35 Información de la Superintendencia de Pensiones citada por Benavides y Valdés (2018)

36 Superintendencia de Pensiones, 2013. Nota técnica disponible en https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-10213_pdf

37 Otra conclusión que se obtuvo es que dos tercios de 208 mil afiliados que efectuaron cambios entre abril de 2012 y marzo 2013, obtuvieron peor rentabilidad que el fondo de pensiones de peor desempeño en este periodo.

Entre enero y agosto del 2018 se registraron 1.443.000 cambios de fondos, lo que equivale a 15% del número de afiliados. De ellos 340.000 se movieron del fondo más riesgoso (A), al menos riesgoso (E), y 393.000 lo hicieron a la inversa, del E al A, demostrando la escasa racionalidad financiera de estos cambios. Vale decir, el 51% hizo “cambios extremos” con alta probabilidad de haber realizado una pérdida.

Por tanto convendría reducir la facilidad para cambiarse de fondo, de modo de promover una decisión más meditada de forma tal que el afiliado esté más consciente de los costos que puede representar la decisión que está tomando.

Es interesante anotar que hay un mayor movimiento entre multifondos por la expectativa de obtener una mayor rentabilidad que entre AFP, donde el ahorro de costos de administración resulta cierto. De hecho, como se indicó más arriba, el 45% de los afiliados registra cambios voluntarios de fondo y sólo el 26% ha cambiado de AFP.

C. La decisión sobre modalidad de pensión y la contratación de rentas vitalicias: La mayor parte de la preocupación y avances regulatorios de los últimos 25 años han estado dirigidos al periodo durante el cual se produce la acumulación de los ahorros y en mucho menor medida al proceso de pensionarse y a la decisión extremadamente relevante y decisiva que toma el afiliado en ese momento. Se trata de una decisión muy compleja, de consecuencias para toda la etapa pasiva y, en muchos casos, irreversible.

El cambio regulatorio más importante fue la introducción del sistema obligatorio de ofertas de rentas vitalicias SCOMP, creado en 2004. Es necesario seguir mejorando el funcionamiento de ese sistema en pro de mejores decisiones y mejores pensiones.

Un estudio reciente de la Fiscalía Nacional Económica así lo demuestra. Es interesante que, coincidente con el enfoque que aquí se promueve, en ese estudio- después de examinar las condiciones de competencia en el mercado de rentas vitalicias- se concluye que cerca del 80% de los que contrataron una renta vitalicia pudieron haber logrado una pensión cerca de un 2% más alta y que para un 25% el mejoramiento en su pensión pudo haber llegado al 3,4%.

Se trata de montos relevantes ya que es una mejora de por vida. A partir de los sesgos cognitivos y de comportamiento de los pensionables, se sugieren en el estudio de la Fiscalía una serie de cambios en la forma en que opera el SCOMP en orden a “simplificar el sistema, mejorar la calidad de información que reciben los pensionables, siempre resguardando la libertad de elección de los mismos”. Varios de esos cambios son de orden administrativo y otros requieren de modificaciones legales.

Al mismo tiempo cabría promover las rentas vitalicias por sobre el retiro programado, que deja expuesto al pensionado al riesgo de longevidad. Es interesante destacar que desde que comenzó a utilizarse el SCOMP hasta mediados del 2017 se realizaron 490 mil procesos de pensión a través de este mecanismo. De estas un 35% optó por retiro programado³⁸.

Hay que considerar que para poder participar en el SCOMP se debe tener el saldo mínimo necesario para autofinanciar una renta vitalicia equivalente a la Pensión Básica Solidaria. La gran mayoría de las personas que se pensiona no alcanza a tener acumulado ese capital por la gran cantidad de lagunas y la baja cantidad de años de cotizaciones. El 62% de los que se pensionaron en 2016 no alcanzaban a este mínimo.

Para los que pueden optar a una renta vitalicia hay que facilitar y promover su contratación, mejorando el sistema SCOMP. El informe de la Fiscalía hace una serie de proposiciones que pueden mejorar el sistema.

D. La edad de retiro: Una materia que ha resultado muy difícil para el sistema político ha sido sincerar el impacto del aumento de la esperanza de vida. La actual edad de retiro a los 65 años para los hombres se ha mantenido constante desde 1924 cuando se inició el sistema de pensiones chileno, con el Servicio de Seguro Social (SSS).

Esto a pesar que en 1924 la esperanza de vida a los 65 años era menos de 10 años para los hombres y cerca de 11 para las mujeres, mientras que

38 Fiscalía Nacional Económica, Estudio de Mercado sobre Rentas Vitalicias, 2018, p. 63.

actualmente la esperanza de vida es más de 20 años para los hombres y mayor para las mujeres. El gran aumento en la esperanza de vida se ha producido en los últimos 40 años fruto de mejoras en las condiciones de vida y en la atención de salud. En 1960 la esperanza de vida para los hombres a los 65 años era 11,7 años, apenas superior a la de 1924.

En un documento³⁹ de la Superintendencia de Pensiones se ha estimado que el aumento de la esperanza de vida en los últimos 30 años- desde las tablas de mortalidad en 1985 y las últimas que rigen desde 2016- ha disminuido las pensiones en 14,5%.

Todas las proyecciones indican que la esperanza de vida seguirá subiendo en los próximos años.

El impacto de la edad para pensionarse es especialmente serio en el caso de las mujeres ya que si se pensionan a los 60 años deben financiar su pensión durante 5 años más que los hombres que lo hacen a los 65.

Por este solo hecho, aunque hayan tenido el mismo sueldo y las mismas cotizaciones y por tanto el mismo capital acumulado, los hombres tienen una pensión 25% mayor que las mujeres. Si a esto se agrega que al pensionarse 5 años antes las mujeres dejan de cotizar 5 años y reciben 5 años menos de rentabilidad por sus ahorros, el impacto crece aún más, superando el 35%.

Si agregamos el que tienen una esperanza de vida mayor, los hombres obtienen una pensión 63% más alta. Dada la compensación del bono por hijo, esta brecha se reduce a 56,6% si la mujer tiene dos hijos⁴⁰.

Es importante subrayar que en el sistema de CD la postergación de la edad de retiro no tiene el mismo significado que en el de BD. En este último postergar la jubilación equivale a reducir los beneficios para los pensionados, mientras que en el primero es redistribuir el cobro de los ahorros acumulados para un periodo posterior de la vida y así elevar el monto de la pensión en esos años.

39 Véase las simulaciones en el Documento de trabajo de la Superintendencia de Pensiones (2018) http://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-13307_recurso_1.pdf

40 Véase las simulaciones en el Documento de trabajo de la Superintendencia de pensiones (2018) .

De esta forma se utilizan los ahorros mejorando las pensiones en un periodo de la vida en el que será cada vez más difícil conseguir un trabajo y, por tanto, la necesidad de contar con una mejor pensión será mucho mayor.

Una propuesta sobre cómo abordar este tema es la siguiente: elevar la edad de retiro para las cohortes más jóvenes, dejando abierta la posibilidad que el afiliado que quiera mantener una edad más temprana de retiro eleve su tasa de cotización, de modo de poder financiar los años adicionales de pensión que resultan de la mayor esperanza de vida.

Por cierto que postergar la edad para pensionarse tiene una contraparte en la situación del mercado laboral y en las oportunidades de trabajo en la tercera edad. Desde el punto de vista del diseño del sistema de pensiones es necesario permitir alternativas de retiro parcial que complementen una jornada laboral y remuneración menor. No parece conveniente que las únicas opciones para el trabajador sean trabajo jornada completa o retiro completo del mundo laboral.

En todo caso vale la pena anotar que la Encuesta de Calidad de Vida del Adulto Mayor realizada en 2018⁴¹ informa que el 37% de las personas entre 65 y 69 años está ocupado y que lo mismo ocurre con el 24% de los que tienen entre 70 y 79 años. Para esos mismos grupos de edad, el 15% y el 12% de los que no trabajan declaran que estarían disponibles para hacerlo si les ofrecieran un trabajo. Entre los hombres la tasa de participación es bastante mayor, acercándose al 60% para el grupo de 65 a 69 años, después de un crecimiento importante en los últimos diez años, según un estudio del Banco Central⁴² referido al mercado de trabajo.

En síntesis, en una reforma al sistema de pensiones, además de los diversos efectos sociales y económicos inmediatos, hay que tener especialmente en cuenta sus efectos de largo plazo y, entre ellos, su probable evolución considerando el comportamiento de los actores políticos, de las empresas y de los afectados, dado el contexto institucional y político.

41 Disponible en https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/encuesta-de-proteccion-social/documentos-eps/documentos-eps-2018/encavidam_resultados_junio2018.pdf

42 Disponible en https://www.bcentral.cl/documents/20143/920074/mercado_laboraldic2018.pdf/06ace1a6-919a-428a-7f14-52e49ffb460f

Implícito en el balance de las propuestas que aquí se hacen está la impresión de que es más fácil para el sistema político corregir adecuadamente los sesgos y las fallas de un sistema de contribución definida (CD), descentralizado, que los sesgos y fallas de un sistema de reparto y de beneficios definidos por ley (BD).

De allí la ventaja que representa un sistema mixto donde se combinan un pilar contributivo de naturaleza CD y uno solidario que es BD. Esta combinación puede no sólo resguardar mejor los incentivos a contribuir durante la vida activa y proteger la sostenibilidad fiscal, sino también lograr una real solidaridad.

7. Más allá de los sistemas: parámetros y demografía. Las grandes tendencias en beneficios de pensiones y su financiamiento

Los sistemas en torno a los cuales se organizan las pensiones son muy importantes, pero tanto o más lo son los cambios demográficos y los parámetros que se adoptan. Entre los más relevantes están la cotización obligatoria que deben realizar los trabajadores y sus empleadores, los requisitos para acceder a una pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia, y las reglas para definir su monto. Igualmente importante es el aporte que hace el Estado para contribuir al financiamiento de las pensiones.

A continuación se da un vistazo a las principales variables en los últimos 40 años, lo que permite comparar la situación actual con la que existía antes del cambio de sistema en 1981. Con ese propósito se considera el total de cotizantes y de pensionados en el país, independiente de la institución a la que estén afiliados. Los datos estadísticos que respaldan las grandes tendencias que aquí se describen pueden verse en el Anexo 2.

Como se sabe, hasta 1981 el sistema prevaleciente era uno de BD en base a reparto. Desde 1981 empieza la transición a uno de CD con capitalización. Durante varias décadas ha habido una larga transición desde un sistema a otro.

En el caso de los cotizantes el cambio fue muy rápido, en cambio en el caso de los pensionados el cambio es muy lento. Desde 1982 el número de cotizantes al

sistema nuevo supera al del sistema antiguo⁴³ y actualmente menos de 3% de los cotizantes lo hace en aquel sistema.

A partir de 1986 empieza a disminuir el número total de pensionados en el sistema antiguo, pero recién a partir de 2012 el número de total pensionados de las AFP supera el total de pensiones contributivas del sistema antiguo.

Actualmente aún el 38% de los pensionados por pensiones contributivas son del antiguo sistema BD. En efecto, en 2018⁴⁴ se pagaron 2.153.000 pensiones contributivas, de las cuales se pagaron 646.000 en el IPS (que reúne las ex Cajas de previsión), 173.000 en las Cajas de Defensa y Carabineros, 32.500 en las Mutuales de accidentes del trabajo y 1.301.000 en el sistema de AFP.

A las pensiones contributivas se suman las no contributivas (pensiones básicas solidarias y por leyes especiales de reparación) para llegar al total de 2.846.000 pensiones pagadas en 2018.

Hace cuarenta años, a fines de los años 1970, se pagaban en el país alrededor de 1.050.000 pensiones, lo que representaba un 9,4% de la población.

Actualmente los beneficiarios de pensiones llegan a un 15,2% de la población. Como se aprecia de estos datos, en las últimas cuatro décadas se ha registrado un importante crecimiento: hoy se pagan casi tres veces más pensiones que hace cuarenta años y 1,6 veces más como proporción de la población nacional.

Varios factores explican este gran aumento de los pensionados, en primer lugar, la introducción de pensiones no contributivas. En 1975 se crearon las pensiones asistenciales que en sus primeros años beneficiaban a cerca de 100 mil personas. Estas aumentaron en número y valor y se convirtieron en Pensión Básica Solidaria (PBS) a partir de 2008 y actualmente suman más de 586.000 beneficiarios⁴⁵.

A ellas se han agregado desde 1994 las pensiones por reparación a personas afectadas por violaciones a los derechos humanos, las que actualmente suman 107mil.

43 Llamamos sistema antiguo a quienes están afiliados al IPS, continuador de las cajas de previsión y a las cajas de defensa y carabineros.

44 Corresponde a valores provisionales a Junio de 2018.

45 Puede verse la evolución de este beneficio en Arellano (2012)

En 2018 las pensiones no contributivas representaron casi una cuarta parte del total de pensiones. En 1981 solo un 14% eran pensiones asistenciales o no contributivas. Antes de 1975 no había tales beneficios⁴⁶.

En realidad parte de las pensiones que se pagan en las AFP deberían ser consideradas no contributivas, ya que realizaron menos de 20 años de cotizaciones, lo que en el sistema antiguo constituía un requisito para pensionarse.

A fines de 2018 se pagaron 490.000 pensiones de vejez a personas que no cumplían con ese requisito, de las cuales 214 mil ni siquiera cotizaron 10 años. Como estas pensiones con tan pocos años de cotizaciones terminan siendo muy bajas, la mayoría de ellas recibe un aporte complementario del Estado a través del Aporte Previsional Solidario (APS).

En efecto, el 76% de los fondos que el Estado canaliza al APS van a favorecer al grupo que cotizó menos de 20 años. Siguiendo esta definición estricta de pensiones no contributivas, cerca del 41% de las actuales pensiones corresponden a este tipo.⁴⁷

Otro factor que explica gran parte del aumento de pensiones es el envejecimiento de la población. Las personas mayores de 65 años representaron un 5,5 % de la población total hace cuarenta años y, según los datos del último Censo, un 11,5% en 2018.

El envejecimiento aumenta el número de personas que origina pensiones de vejez y de viudez y aumenta la duración de tales pensiones como resultado de una mayor esperanza de vida. Por esto en los últimos quince años los pensionados en las AFP de más de 75 años pasaron de 8.600 en 2004 a más de 96.000 a fines de 2018, de los cuales el 85% son mujeres.

El envejecimiento de los pensionados ha reducido la importancia de las pensiones de orfandad, las que han bajado su proporción dentro del total de pensiones contributivas,

46 Las únicas pensiones no contributivas eran las llamadas pensiones de gracia (Ley 18.056) que se otorgan a personas que han prestado servicios distinguidos al país o personas afectadas por accidentes o catástrofes en circunstancias extraordinarias, y a personas incapacitadas o con graves e insalvables dificultades para ejercer labores remuneradas. https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/23139/2/IA_062016_Pensión%20de%20Gracia_RevPar_MP.pdf

47 Bajo esta definición las pensiones contributivas han pasado de 5,9% de la población a mediados de los 60 a 8,4% en 1981 y a 9% en 2018.

pasando de un 13% en los años 1965-1974 a un 6% en 2017. Las pensiones de viudez también han reducido su importancia dentro del total de pensiones, pero en forma muy moderada pasando del 26% al 21% en el mismo periodo.

Otro factor detrás del fuerte aumento en la cantidad de pensiones de los últimos años ha sido el aumento de las pensiones recibidas por las mujeres.

Si se examina lo sucedido con las pensiones contributivas puede verse que en el sistema AFP en 2004 un 31% de los pensionados eran mujeres, mientras que hoy son un 52%. Para el total de pensiones contributivas (AFP+IPS) las pensiones recibidas por mujeres suben de 52% en 2004 a 58% actualmente.

Aparte del número de pensiones pagadas y su naturaleza, es pertinente examinar cuántos fueron los recursos que el país destinó al pago de pensiones, independiente del régimen al cual estaban adscritos los beneficiarios.

A fines de los años 70 el gasto total en pensiones equivalía a 5% del PIB⁴⁸. En 2017, a pesar del fuerte aumento en el número de pensionados, el gasto fue menor llegando al 4,7 % del PIB⁴⁹. Por tanto actualmente tenemos casi el doble de pensionados como proporción de la población y destinamos menos recursos en proporción al PIB al pago de beneficios.

Esto se traduce en que el monto de la pensión ha crecido más lento que el PIB per cápita a lo largo de este periodo. La pensión promedio como proporción del PIB per cápita se redujo prácticamente a la mitad.

Dado que la esperanza de vida al pensionarse y por tanto la duración de la pensión ha aumentado en cerca de 40%, si se suma el total de pensiones recibidas a lo largo de su vida por el pensionado, esta disminución es menor.

El aumento de la importancia relativa de las pensiones no contributivas, del número de pensionados con menos de 20 años de cotización y de las mujeres pensionadas, contribuyen a reducir el monto promedio de la pensión.

48 Promedio del gasto en pensiones de 1979-1980 como porcentaje del PIB nominal con serie empalmada (con el PIB de la época supera el 5%). Estimado con datos de Costo de la Seguridad Social.

49 Promedio 2016-2017. Estimado en base a Subsecretaría de Previsión Social (2017). https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/Segundo-Semestre_2017.pdf

En cuanto al financiamiento del gasto en pensiones, la principal fuente son las cotizaciones. El ingreso total por cotizaciones depende de la tasa que por ley debe destinarse a pensiones, de la renta imponible, y de la cantidad de cotizantes.

La tasa de cotización para pensiones ha disminuido considerablemente: en 1979 variaba entre 17 y 20% y así se ha mantenido para quienes siguieron cotizando en el IPS, continuador de las antiguas cajas de previsión. En las AFP, en cambio, la tasa obligatoria bajó a poco más de 10%⁵⁰.

El número de personas que efectivamente cotiza ha aumentado en forma importante, desde 47% a 65% de la fuerza de trabajo. Medido como proporción de la población, el número de cotizantes prácticamente se ha duplicado pasando de 15% a 31%. También ha tendido a elevarse la proporción de la remuneración efectiva sobre la cual se cotiza.

El efecto neto se ha traducido en que actualmente las cotizaciones llegan a una proporción del PIB levemente menor que hace 40 años. Las cotizaciones para pensiones en AFP más el sistema antiguo representaron en 2016-2017 un 3,8% del PIB, mientras a fines de los 70 llegaron a 4%⁵¹.

Esto es debido a que el efecto de la reducción en la tasa legal de cotización ha sido más significativo que el mayor número de cotizantes y que el aumento de la remuneración imponible.

Dado que el nuevo sistema CD es de capitalización, también contribuye al financiamiento de las pensiones el retorno de las inversiones. Esto no ocurría en el sistema de reparto. Los ingresos anuales promedio de los fondos de pensiones por concepto de rentabilidad en los años 2015-2017 fueron equivalentes en promedio a 0,7% del PIB.

En los últimos años la disminución en la tasa de interés real usada para determinar las rentas vitalicias y los retiros programados ha contribuido a la baja en el monto de las nuevas pensiones. Desde 2014 la tasa promedio anual para las rentas vitalicias ha estado por debajo del 3%, llegando a un promedio

50 10% es la tasa para pensiones de vejez y sobrevivencia, a ella hay que agregarle el costo del seguro para pensiones de invalidez que actualmente es de 1,41%

51 Si se mide como proporción al PIB con la metodología de la época esta proporción se eleva al 4,2%.

para los últimos 5 años de 2,6%. Esta tasa se compara con un 4,2% promedio para los 20 años previos⁵².

En todo caso en el sistema de capitalización, dado que todavía está en proceso de transición, los flujos de ingresos por cotizaciones son superiores al pago de beneficios de pensiones, con lo cual contribuyen al ahorro agregado.

En los años 2015-2017 la diferencia entre ingresos y egresos del total de los fondos de pensiones llegó a 0,6% del PIB. Esta contribución al ahorro nacional seguirá disminuyendo en los próximos años a medida que se vaya completando la transición.

Los aportes del Estado para el financiamiento de pensiones, descontando su aporte como empleador el cual está incluido entre las cotizaciones, se origina en el aporte para financiar el déficit del sistema BD antiguo, el aporte por la transición al sistema CD a través de los bonos de reconocimiento y el pago de beneficios por pensiones no contributivas.

El aporte del gobierno central alcanzó en 2018 a 3,3% del PIB. Si se excluye el pago de bonos de reconocimiento, el aporte fiscal actual es de 3% del PIB, muy similar al gasto a fines de los años 70 antes de la reforma de 1981. Del aporte fiscal un 0,5% del PIB se destina a pensiones no contributivas que, como se vio, han tenido un crecimiento importante.

El gasto fiscal actual es bastante inferior al registrado en la década del 1990 cuando llegó al 5,3% del PIB (4,6% sin bonos de reconocimiento) y en los años 2000 donde alcanzó un 4,8% del PIB (3,8% sin bonos de reconocimiento)⁵³.

Las pensiones de las Fuerzas Armadas y policías, que siguen siendo BD, gozan de un régimen muy favorable: sus pensiones son más altas que las contributivas de los civiles y tienen una edad anticipada para el retiro y jubilación.

Estas pensiones han sido tradicionalmente financiadas por el fisco ya que éste como empleador paga cotizaciones muy insuficientes para financiar tales beneficios. Las cotizaciones representan menos del 10% del costo de las pensiones

52 Ver estadísticas en <https://www.spensiones.cl/apps/tasas/tasasRentasVitalicias.php>

53 El gasto en bonos de reconocimiento considera el desembolso del Estado en el año respectivo.

y todo el resto se financia con aporte fiscal, que actualmente representa un 0,8% del PIB. Una cantidad equivalente al costo del pilar solidario.

El número de pensionados de estas instituciones ha mantenido una proporción similar del total de las pensiones contributivas, del orden del 10%. En cuanto al gasto que demandan del Estado, éste fue incluso mayor al actual a principios de los años 80 cuando alcanzó montos cercanos al 2% del PIB, como puede verse en el cuadro 5 del Anexo 2.

En resumen, sumando todos los conceptos, el Gobierno central está destinando actualmente una cantidad menor de recursos, como porcentaje del PIB, al financiamiento de pensiones, a pesar de que ha ampliado significativamente la cobertura de pensiones no contributivas.

Parte importante de esta reducción de aportes del Estado se asocia a que ya ha pasado la etapa más costosa de la transición del sistema de reparto a uno de capitalización. Durante la transición el fisco debió financiar no sólo los bonos de reconocimiento sino también las pensiones de los pasivos del antiguo sistema, que dejaron de financiarse con cargo a las cotizaciones de los trabajadores activos en esas instituciones.

En cuanto al sistema de pensiones en su conjunto, a lo largo de las últimas cuatro décadas ha aumentado significativamente el número de pensionados, han disminuido los recursos que el país destina a pensiones, reduciendo el valor promedio de la pensión relativa al PIB per cápita. En cuanto a las fuentes de financiamiento ha disminuido en forma importante el aporte fiscal y las cotizaciones para pensión han tenido una leve baja. Por otra parte se ha agregado como fuente de financiamiento la rentabilidad de los fondos de pensiones.

Esta reducción en el gasto en pensiones a nivel nacional, desde 5,4% del PIB en 1990 a 4,7% actualmente, contrasta con lo que ha sucedido con los recursos destinados a educación y salud.

En 1990 destinábamos a educación el 4% del PIB, actualmente se destina más del 6% de éste, lo que se ha financiado con un aumento de los aportes públicos y privados. Los recursos destinados salud a nivel nacional han aumentado aún más, desde 4,1% en 1990 a más de 8% del PIB actualmente.

Si observamos esto mismo a partir del gasto que hacen las personas en educación y salud, comprobamos el fuerte aumento en los recursos que se destinan a esos rubros. En 1969 destinaban a salud un 2,5% del gasto familiar y a educación un 1,4%. En 2017 destinaron un 7,7% y un 6,5% respectivamente⁵⁴. Mientras que los recursos destinados a pensiones prácticamente no se elevan (Anexo 2.3)

Para que las pensiones contributivas recuperen el nivel que tuvieron en relación al PIB per cápita necesariamente habrá que combinar tres alternativas: elevar la tasa de cotización, postergar la edad en que se cobra la primera pensión y elevar los aportes del Estado con cargo a fondos generales.

54 Datos en base a las encuestas de presupuestos familiares para el Gran Santiago

Anexo 1 : La Reforma de pensiones en Suecia desde BD a CD.

La reforma sueca de los años 90 es probablemente la más transformadora de las realizadas en los países de la OECD en las últimas décadas y resulta ilustrativa acerca de los motivos del cambio de un sistema BD a uno CD.

La reforma en Suecia fue resultado del trabajo de un grupo encargado por el Parlamento en 1991 para proponer una reforma, el que derivó en un amplio acuerdo legislativo en junio de 1994 y luego en una ley aprobada en 1998 para dar inicio al nuevo sistema en 1999.

El Congreso sueco publicó recientemente un estudio cuyo objetivo es facilitar a las próximas generaciones una mejor comprensión de los motivos y principios que guiaron la reforma y de las opciones que se tomaron al definir el camino seguido.

Como los cambios en pensiones son de muy largo plazo para su sostenibilidad en el tiempo, es esencial que cuenten con un amplio acuerdo.

Al encomendar el estudio citado buscaron que las siguientes generaciones conocieran los motivos de las definiciones que se adoptaron en su momento, para lograr que, ojalá, compartieran las reformas adoptadas para poder velar por su estabilidad y que sus perfeccionamientos sean consistentes con los cambios previos⁵⁵.

Suecia tenía hasta antes de la reforma un sistema de reparto con pensiones definidas por ley (BD). La crisis económica de principios de los años 90 hizo imposible cumplir con la re-ajustabilidad de los beneficios y obligó a reducirlos en términos reales. Su gran impacto político derivó en el estudio de alternativas para reformar el sistema.

El sistema prevaleciente hasta entonces, a juicio de los reformadores, mostró con la crisis económica que no era robusto frente a cambios económicos y

55 (Ministry of Health and Social Affairs, 2010) , véanse también los reportes anuales conocidos como [Orange Report](#) (Swedish Pensions Agency, 2015)

demográficos. Los gastos eran más estables que los ingresos y los beneficios no se ajustaban a la esperanza de vida. Esto introducía inseguridad para los pensionados e inestabilidad política que no resultaba aceptable.

Tampoco parecía aceptable que todo el ajuste a los desequilibrios se hiciera vía ingresos, vale decir con aumento en la tasa de cotizaciones y/o impuestos. Algo del ajuste tenía que venir de los beneficios, por lo que se consideró que parte de los cambios económicos y demográficos tenían que tener consecuencias a nivel individual

De allí que la reforma introdujera cuentas individuales, que serían la base para calcular la pensión. Se optaba entonces por pasar de un sistema de beneficios definidos por ley (BD) a uno de contribuciones definidas por ley (CD). Explícitamente con ello se quería lograr una mayor justicia actuarial y evitar la inequidad de considerar sólo parte de los años de cotizaciones en el cálculo de la pensión como ocurría antes.

Al pasar de un sistema de beneficios a uno de contribuciones definidas por ley se quería evitar que el Congreso tuviera que aprobar leyes para reducir beneficios cuando los cambios económicos o demográficos lo hicieran necesario.

Se optó por una capitalización parcial, manteniendo la mayor parte en base al reparto debido al costo fiscal que tendría durante muchos años de transición el reemplazo de un sistema de reparto por uno de capitalización.

Esto para que la generación que trabajaba durante la larga transición no tuviera que hacer un doble aporte: al pago de los beneficios a la generación ya pensionada y la acumulación del nuevo fondo de capitalización. La capitalización se introdujo para lograr mayor contribución al ahorro nacional.

Anexo 2: Estadísticas de pensiones 1961-2018.

Anexo 2.1: NÚMERO DE PENSIONES PAGADAS (1961-2018)

Año	Número de Pensionados (miles)			Número de Pensionados (% de la población)		
	Contributivas ⁽¹⁾	No Contributivas ⁽²⁾	Total	Contributivas ⁽¹⁾	No Contributivas ⁽²⁾	Total
1961	282	-	282	3,6	-	3,6
1962	307	-	307	3,8	-	3,8
1963	342	-	342	4,2	-	4,2
1964	377	-	377	4,5	-	4,5
1965	441	-	441	5,1	-	5,1
1966	490	-	490	5,6	-	5,6
1967	514	-	514	5,7	-	5,7
1968	546	-	546	5,9	-	5,9
1969	572	-	572	6,2	-	6,2
1970	614	-	614	6,4	-	6,4
1971	643	-	643	6,6	-	6,6
1972	689	-	689	6,9	-	6,9
1973	713	-	713	7,1	-	7,1
1974	750	-	750	7,3	-	7,3
1975	782	28	810	7,5	0,3	7,8
1976	823	39	862	7,8	0,4	8,1
1977	850	65	916	7,9	0,6	8,5
1978	884	91	975	8,1	0,8	8,9
1979	910	112	1.023	8,2	1,0	9,2
1980	944	131	1.075	8,3	1,2	9,5
1981	974	155	1.129	8,4	1,4	9,7
1982	1.003	183	1.186	8,6	1,6	10,2
1983	1.040	229	1.268	8,8	1,9	10,7
1984	1.051	278	1.330	8,8	2,3	11,1
1985	1.074	320	1.395	8,8	2,6	11,4
1986	1.087	324	1.411	8,8	2,6	11,4
1987	1.086	319	1.405	8,6	2,5	11,1
1988	1.087	308	1.396	8,5	2,4	10,9
1989	1.097	311	1.407	8,4	2,4	10,8
1990	1.114	311	1.425	8,4	2,3	10,7
1991	1.136	299	1.436	8,4	2,2	10,6
1992	1.152	291	1.442	8,4	2,1	10,5

Año	Número de Pensionados (miles)			Número de Pensionados (% de la población)		
	Contributivas ^[1]	No Contributivas ^[2]	Total	Contributivas ^[1]	No Contributivas ^[2]	Total
1993	1.175	296	1.472	8,4	2,1	10,5
1994	1.209	317	1.526	8,5	2,2	10,7
1995	1.229	325	1.554	8,5	2,3	10,8
1996	1.253	338	1.591	8,6	2,3	10,9
1997	1.284	354	1.638	8,7	2,4	11,0
1998	1.308	361	1.669	8,7	2,4	11,1
1999	1.343	368	1.712	8,8	2,4	11,2
2000	1.383	383	1.766	9,0	2,5	11,5
2001	1.417	405	1.822	9,1	2,6	11,7
2002	1.442	419	1.861	9,1	2,7	11,8
2003	1.475	424	1.899	9,2	2,7	11,9
2004	1.553	426	1.979	9,6	2,7	12,3
2005	1.584	471	2.055	9,7	2,9	12,6
2006	1.613	502	2.115	9,8	3,1	12,9
2007	1.643	535	2.177	9,9	3,2	13,2
2008	1.669	606	2.275	10,0	3,6	13,6
2009	1.702	676	2.378	10,1	4,0	14,1
2010	1.798	720	2.517	10,5	4,2	14,7
2011	1.878	725	2.602	10,9	4,2	15,1
2012	1.908	721	2.629	10,9	4,1	15,1
2013	1.949	707	2.656	11,1	4,0	15,1
2014	1.943	694	2.637	10,9	3,9	14,8
2015	2.003	689	2.692	11,1	3,8	15,0
2016	2.068	690	2.758	11,4	3,8	15,2
2017	2.121	690	2.810	11,5	3,7	15,3
2018 ^[4]	2.153	692	2.846	11,5	3,7	15,2

Fuente: IPS, ISL, Subsecretaría de Previsión Social, Superintendencia de pensiones, INE, Banco Central, CELADE y SUSES0.

Notas:

[1] Pensiones Contributivas: Incluye las pensiones vigentes entregadas por el IPS (ex INP y cajas), AFP (dic c/año), Fuerzas Armadas, Carabineros y Ley 16.744.

[2] Pensiones No Contributivas: Incluye Pensión Básica Solidaria (ex pensiones asistenciales) y leyes de reparación (Ley N° 19.234, N°19.123, N°19.992 y N°19.129).

[3] Corresponden a valores provisionales a Junio de 2018.

* Los períodos equivalentes a 1975-1979, 1985-2001 y 2006-2009 contienen cifras aproximadas mediante una extrapolación lineal correspondientes a pensiones de FF.AA, Carabineros y Mutuales.

ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES:
ANÁLISIS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA CHILENA

Anexo 2.2:
NÚMERO DE PENSIONES PAGADAS POR INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (1961-2018)

Año	Número de Pensionados (miles)						
	IPS (Ex INP, ex cajas) ^[1]	AFP ^[2]	Asistenciales (PBS) ^[3]	APS	FFAA y Carabineros	Ley 16.744	Leyes de Reparación ^[4]
1961	227	-	-	-	55	-	-
1962	250	-	-	-	57	-	-
1963	284	-	-	-	59	-	-
1964	318	-	-	-	60	-	-
1965	379	-	-	-	62	-	-
1966	426	-	-	-	64	-	-
1967	447	-	-	-	67	-	-
1968	478	-	-	-	68	-	-
1969	502	-	-	-	70	-	-
1970	532	-	-	-	71	11	-
1971	557	-	-	-	73	14	-
1972	601	-	-	-	74	15	-
1973	622	-	-	-	75	16	-
1974	658	-	-	-	76	16	-
1975	688	-	28	-	77	s/i	-
1976	727	-	39	-	78	s/i	-
1977	751	-	65	-	80	s/i	-
1978	782	-	91	-	83	s/i	-
1979	805	-	112	-	85	s/i	-
1980	831	-	131	-	88	24	-
1981	859	-	155	-	91	23	-
1982	878	5	183	-	97	23	-
1983	905	11	229	-	100	23	-
1984	908	20	278	-	99	24	-
1985	922	26	320	-	s/i	s/i	-
1986	922	36	324	-	s/i	s/i	-
1987	908	46	319	-	s/i	s/i	-
1988	896	56	308	-	s/i	s/i	-
1989	889	69	311	-	s/i	s/i	-
1990	885	87	311	-	s/i	27	-
1991	879	113	299	-	s/i	28	-
1992	873	131	291	-	s/i	29	-

Año	Número de Pensionados (miles)						
	IPS (Ex INP, ex cajas) ^[1]	AFP ^[2]	Asistenciales (PBS) ^[3]	APS	FFAA y Carabineros	Ley 16.744	Leyes de Reparación ^[4]
1993	869	155	296	-	s/i	29	-
1994	866	188	312	-	s/i	30	5
1995	857	214	319	-	s/i	30	6
1996	853	238	326	-	s/i	31	12
1997	851	266	340	-	s/i	34	14
1998	849	290	345	-	s/i	32	15
1999	849	322	351	-	s/i	33	18
2000	844	363	359	-	s/i	33	24
2001	835	401	367	-	s/i	34	38
2002	828	429	372	-	149	35	48
2003	825	462	373	-	153	35	51
2004	821	540	373	-	157	35	54
2005	816	574	398	-	158	35	73
2006	813	606	424	-	s/i	34	78
2007	805	642	453	-	s/i	34	82
2008	795	677	520	2	s/i	34	86
2009	780	724	582	64	s/i	34	94
2010	768	831	620	327	166	34	100
2011	756	921	621	423	167	33	104
2012	737	977	601	580	169	34	112
2013	721	1031	588	641	171	34	112
2014	706	1032	583	698	172	33	111
2015	691	1107	579	752	173	33	110
2016	673	1190	580	791	172	33	109
2017	654	1261	582	856	173	33	107
2018 ^[5]	646	1301	586	881	173	32	107

Fuente: IPS, ISL, Subsecretaría de Previsión Social, Superintendencia de Pensiones, INE, Banco Central y SUSESO.

Notas:

[1] Leyes orgánicas y Ley N° 15.386.

[2] Diciembre de cada año.

[3] Anterior al 2008 incluye pensiones asistenciales, a partir de este año se cuentan las pensiones básicas solidarias.

[4] Leyes de Reparación incluyen: Ley N° 19.234, N°19.123, N°19.992 y N°19.129.

[5] Corresponden a valores provisionales a Junio de 2018.

Anexo 2.3:
GASTO EN PENSIONES PAGADAS
1961-2017 (% PIB)

Año	Gasto en pensiones (% PIB)		
	Contributivas ⁽¹⁾	No Contributivas ⁽²⁾	Total
1961	3,9	-	3,9
1962	4,5	-	4,5
1963	3,9	-	3,9
1964	3,8	-	3,8
1965	4,3	-	4,3
1966	4,4	-	4,4
1967	4,6	-	4,6
1968	4,6	-	4,6
1969	4,3	-	4,3
1970	4,9	-	4,9
1971	7,0	-	7,0
1972	6,2	-	6,2
1973	4,2	-	4,2
1974	3,6	-	3,6
1975	4,0	0,0	4,1
1976	4,2	0,1	4,3
1977	4,7	0,1	4,8
1978	4,6	0,1	4,8
1979	4,7	0,1	4,8
1980	5,1	0,2	5,3
1981	5,5	0,3	5,8
1982	7,4	0,3	7,7
1983	7,9	0,4	8,3
1984	8,4	0,5	9,0
1985	7,1	0,5	7,5
1986	6,9	0,5	7,4
1987	5,9	0,4	6,3
1988	5,2	0,3	5,5
1989	5,0	0,3	5,3
1990	5,1	0,3	5,4
1991	4,7	0,3	5,0
1992	4,5	0,3	4,8

Año	Gasto en pensiones (% PIB)		
	Contributivas ^[1]	No Contributivas ^[2]	Total
1993	4,6	0,3	4,8
1994	4,5	0,3	4,8
1995	4,2	0,3	4,5
1996	4,4	0,3	4,7
1997	4,4	0,3	4,7
1998	4,6	0,3	4,9
1999	4,9	0,4	5,3
2000	5,0	0,4	5,5
2001	5,1	0,5	5,6
2002	5,0	0,5	5,5
2003	4,9	0,5	5,4
2004	4,7	0,4	5,1
2005	4,4	0,4	4,8
2006	4,0	0,4	4,4
2007	3,9	0,4	4,3
2008	4,1	0,6	4,7
2009	4,4	0,7	5,1
2010	4,1	0,7	4,8
2011	4,1	0,7	4,8
2012	4,1	0,6	4,7
2013	4,1	0,6	4,7
2014	4,1	0,6	4,6
2015	4,1	0,5	4,6
2016	4,2	0,5	4,7
2017	4,2	0,6	4,7

Fuente: IPS, ISL, Subsecretaría de Previsión Social, Superintendencia de Pensiones, DIPRES, Banco Central y SUSESO.

Notas:

[1] Gasto en Pensiones Contributivas: Incluye IPS (ex INP y cajas), AFP, Fuerzas Armadas, Carabineros y Ley 16.744. Además, incluye el Aporte Previsional Solidario.

[2] Gasto en Pensiones No Contributivas: Incluye PBS (ex pensiones asistenciales) y leyes de reparación.

Anexo 2.4:
COTIZANTES (MILES) Y COTIZACIONES PAGADAS
SISTEMA DE PENSIONES (1974-2018)

Año	Imponentes Activos que cotizaron (Cajas de previsión civiles e IPS)	Cotizantes AFP ^[1]	Cotizantes Totales	Cotizantes Totales (% Fuerza de Trabajo)	Cotizantes Totales (% Población)	Ingresos por Cotizaciones para Pensiones (% del PIB) ^[2]
1974	1.863	-	1.863	s/i	18	3,1
1975	1.792	-	1.792	57,5	17	3,4
1976	1.727	-	1.727	54,3	16	3,5
1977	1.699	-	1.699	53,1	16	3,9
1978	1.670	-	1.670	48,0	15	3,9
1979	1.653	-	1.653	47,5	15	3,9
1980	1.675	-	1.675	46,6	15	4,1
1981	1.223	s/i	s/i	s/i	s/i	4,1
1982	548	1.060	1.608	43,9	14	3,9
1983	474	1.230	1.704	45,2	15	3,6
1984	473	1.360	1.833	47,1	15	3,7
1985	459	1.558	2.017	50,2	17	3,2
1986	441	1.774	2.215	51,5	18	3,2
1987	438	2.024	2.462	56,3	20	3,0
1988	420	2.168	2.588	56,6	20	3,1
1989	388	2.268	2.656	56,2	20	3,0
1990	368	2.643	3.010	62,4	23	s/i
1991	350	2.487	2.837	57,7	21	3,6
1992	336	2.696	3.032	59,9	22	3,5
1993	309	2.792	3.101	58,0	22	3,4
1994	280	2.880	3.159	57,8	22	3,5
1995	283	2.962	3.245	59,0	23	3,3
1996	260	3.121	3.381	61,1	23	3,5
1997	229	3.296	3.525	62,7	24	3,6
1998	220	3.150	3.370	58,5	23	s/i
1999	205	3.262	3.467	58,6	23	3,8
2000	201	3.197	3.398	56,7	22	3,6

Año	Imponentes Activos que cotizaron (Cajas de previsión civiles e IPS)	Cotizantes AFP ^[1]	Cotizantes Totales	Cotizantes Totales (% Fuerza de Trabajo)	Cotizantes Totales (% Población)	Ingresos por Cotizaciones para Pensiones (% del PIB) ^[2]
2001	181	3.450	3.631	59,9	23	3,6
2002	171	3.431	3.602	58,3	23	3,4
2003	168	3.619	3.787	59,2	24	3,2
2004	157	3.572	3.729	56,4	23	3,1
2005	151	3.784	3.935	57,9	24	3,2
2006	157	3.957	4.114	60,5	25	2,9
2007	109	4.329	4.438	63,9	27	2,9
2008	104	4.572	4.676	64,9	28	3,2
2009	100	4.429	4.529	62,0	27	3,5
2010	87	4.773	4.860	61,4	28	3,3
2011	76	5.008	5.084	62,8	29	3,4
2012	67	5.236	5.303	64,7	30	3,5
2013	61	5.339	5.400	64,4	31	3,7
2014	56	5.480	5.536	64,9	31	3,7
2015	52	5.584	5.635	65,3	31	3,7
2016	38	5.691	5.729	65,5	32	3,8
2017	39	5.763	5.802	64,6	31	3,8
2018 ^(*)	36	5.839	5.875	65,2	31	s/i

* Corresponden a valores provisionales a Junio de 2018

Fuente: Arellano (1985), DIPRES, Subsecretaría de Previsión Social, INE, CELADE, Banco Central, SUSESO, Superintendencia de Pensiones y Asociación de Mutuales.

Notas:

[1] El número de cotizante totales corresponde al número de cotizantes en el mes informado, por remuneraciones devengadas en cualquier mes anterior (incluye pagos de afiliados activos, pasivos y rezagados). Si un trabajador entera más de una cotización correspondiente a un mismo periodo de remuneraciones, ya sea por tener más de un empleador o por cotizar además como trabajador independiente, ésta se contabiliza sólo una vez. (dic c/año).

[2] Para el caso de las mutuales se utilizan valores aproximados, entre 2000 - 2017.

ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES:
ANÁLISIS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA CHILENA

Anexo 2.5:
GASTO FISCAL COMO % DEL PIB (1971-2018)

Año	Déficit Operacional		Sistema Pensiones Solidarias ^[4]		Bonos de Reconocimiento	Leyes de reparación	Garantía Pensión Mínima	Aporte Fiscal Total
	Civil ^{[1][5]}	Militar ^[2]	PBS	APS				
1971	s/i	s/i	-	-	-	-	s/i	4,2
1972	s/i	s/i	-	-	-	-	s/i	4,0
1973	s/i	s/i	-	-	-	-	s/i	2,5
1974	s/i	s/i	-	-	-	-	s/i	2,3
1975	s/i	s/i	0,0	-	-	-	s/i	2,7
1976	s/i	s/i	0,1	-	-	-	s/i	2,4
1977	s/i	s/i	0,1	-	-	-	s/i	2,9
1978	s/i	s/i	0,1	-	-	-	s/i	2,8
1979	s/i	s/i	0,1	-	-	-	s/i	2,7
1980	s/i	s/i	0,2	-	-	-	s/i	3,0
1981	1,9	2,0	0,3	-	-	-	0,0	4,2
1982	3,9	2,1	0,3	-	0,1	-	0,0	6,4
1983	4,4	2,1	0,4	-	0,2	-	0,0	7,1
1984	4,7	2,2	0,5	-	0,2	-	0,0	7,7
1985	4,0	2,0	0,5	-	0,2	-	0,0	6,7
1986	4,0	1,9	0,5	-	0,3	-	0,0	6,7
1987	3,5	1,7	0,4	-	0,4	-	0,0	6,0
1988	3,1	1,5	0,3	-	0,4	-	0,0	5,3
1989	3,4	1,3	0,3	-	0,4	-	0,0	5,4
1990	3,3	1,3	0,3	-	0,4	-	0,0	5,3
1991	3,3	1,3	0,3	-	0,4	-	0,0	5,3
1992	3,2	1,2	0,3	-	0,5	-	0,0	5,1
1993	3,2	1,3	0,3	-	0,6	-	0,0	5,3
1994	3,1	1,2	0,3	-	0,6	0,0	0,0	5,2
1995	2,8	1,2	0,2	-	0,6	0,0	0,0	4,9
1996	3,1	1,2	0,3	-	0,7	0,0	0,0	5,2
1997	3,0	1,2	0,3	-	0,7	0,0	0,0	5,2
1998	3,1	1,2	0,3	-	0,8	0,1	0,0	5,5

Año	Déficit Operacional		Sistema Pensiones Solidarias ^[4]		Bonos de Reconocimiento	Leyes de reparación	Garantía Pensión Mínima	Aporte Fiscal Total
	Civil ^{[1][5]}	Militar ^[2]	PBS	APS				
1999	3,1	1,3	0,4	-	1,0	0,1	0,0	5,9
2000	3,0	1,3	0,3	-	1,0	0,1	0,1	5,8
2001	3,0	1,2	0,3	-	1,1	0,1	0,1	5,8
2002	2,8	1,2	0,3	-	1,0	0,2	0,1	5,6
2003	2,7	1,2	0,3	-	1,1	0,2	0,1	5,6
2004	2,3	1,1	0,3	-	1,1	0,2	0,1	5,0
2005	1,9	1,1	0,3	-	1,0	0,2	0,1	4,5
2006	1,6	1,0	0,3	-	1,0	0,2	0,1	4,1
2007	1,6	0,9	0,3	-	1,0	0,2	0,1	4,0
2008	1,7	0,9	0,4	0,0	0,9	0,2	0,1	4,2
2009	1,8	1,0	0,5	0,0	1,0	0,2	0,1	4,6
2010	1,7	0,9	0,5	0,1	0,9	0,2	0,1	4,4
2011	1,6	0,9	0,5	0,2	0,8	0,2	0,1	4,3
2012	1,5	0,9	0,5	0,2	0,8	0,2	0,1	4,1
2013	1,4	0,9	0,4	0,3	0,7	0,2	0,1	4,0
2014	1,3	0,9	0,4	0,3	0,6	0,2	0,1	3,8
2015	1,3	0,9	0,4	0,3	0,5	0,1	0,1	3,7
2016	1,2	0,9	0,4	0,3	0,5	0,1	0,1	3,5
2017	1,2	0,9	0,4	0,4	0,4	0,1	0,1	3,4
2018 ^[3]	1,1	0,8	0,4	0,4	0,3	0,1	0,1	3,3

Fuente: DIPRES, SUSESO, Subsecretaría de Previsión Social, IPS y Banco Central de Chile.

Notas:

[1] Al déficit operacional civil, se le resta el gasto en leyes de reparación.

[2] Cotizaciones para pensiones de Capredena y Dipreca desde el año 2012 son estimadas a partir de la proporción de cotizaciones para pensiones de las cotizaciones totales de años anteriores.

[3] APS y Leyes de Reparación contienen proyecciones de 2018 con los valores hasta junio de ese año.

[4] Para SPS el gasto total reportado para cada año solo incluye el monto pagado en pensiones, no incluye bonos o aguinaldos. Se incluyen pagos retroactivos.

[5] No incluye el gasto en pensiones de accidentes de trabajo pagadas por el ISL.

REFERENCIAS:

- Arellano, José Pablo (1980) *Sistemas alternativos de seguridad social: un análisis de la experiencia chilena* Colección Estudios CIEPLAN 4 <http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=128>
- Arellano, José Pablo (1985) *Políticas Sociales y Desarrollo 1924-1984*. CIEPLAN. <http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=41>
- Arellano José Pablo (2012) “*Veinte Años de Políticas Sociales. Chile 1990-2009. Equidad con Crecimiento Sostenible*” http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/304/Libro_Digital_Completo.pdf
- Arellano, José Pablo (2017) *Para mejorar las pensiones: aportes al debate* http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/402/Para_mejorar_las_pensiones_aportes_al_debate.pdf
- Arenas de Mesa, A.; Benavides, P.; Castillo, J.; González, L. (2009) *Proyecciones Fiscales del Sistema de Pensiones: Bonos de Reconocimiento y Déficit Operacional 2010-2050*. Serie de Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. http://www.dipres.gob.cl/598/articles-58451_doc_pdf.pdf
- Banco Central de Chile (2017) *Evaluación de impactos macroeconómicos de largo plazo de modificaciones al sistema de pensiones* http://www.bcentral.cl/documents/20143/31911/bcch_anuncio_170995_es.pdf/1dd2006e-a961-6250-b427-08fa15026b3d

- Banco Central de Chile (2018) *Mercado laboral: hechos estilizados e implicancias macroeconómicas*. https://www.bcentral.cl/documents/20143/920074/mercado_laboraldic2018.pdf/06ace1a6-919a-428a-7f14-52e49ffb460f
- Barr, Nicholas and Diamond, Peter (2017) *Designing a default structure Submission to the Inquiry into Superannuation: Assessing Efficiency and Competitiveness*.
- Barr, Nicholas and Diamond, Peter (2018) *Response to Superannuation: Assessing Efficiency and Competitiveness: Productivity Commission Draft Report*.
- Benartzi Shlomo, and Richard H. Thaler (2013) *Behavioral Economics and the Retirement Savings Crisis* SCIENCE VOL 339 www.sciencemag.org
- Benavides P. y Valdés R. (2018) *Pensiones en Chile: Antecedentes y Contornos para una Reforma Urgente*.
- CIEDES (2015) Actualización de las tablas de mortalidad: incidencia sobre las pensiones
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. (2006). *El Derecho a una vida digna en la vejez: Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile*. Santiago. <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/comisionpensiones/documentos-interes-general/informe-consejo-asesor-presidencial-reforma-del-sistema-previsional-comision-marcel-2006.pdf>
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015) Informe Final. http://www.comision-pensiones.cl/Informe_final_CP_2015.pdf

- Cronqvist, Henrik, Richard H. Thaler, and Frank Yu. (2018) . “*When Nudges Are Forever: Inertia in the Swedish Premium Pension Plan.*” AEA Papers and Proceedings, 108: 153-58. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3099886
- Diamond, P. (1993) *Privatization of social security: lessons from Chile* NBER.
- Diamond P. (2018) *The Future of Social Security*, *Economic Inquiry* Vol. 56, No. 2, pgs. 661–681
- Fiscalía Nacional Económica (2018) *Estudio de Mercado sobre Rentas Vitalicias* http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2018/01/Informe_preliminar_EM01_2018.pdf
- Frei Montalva, Eduardo (1970) “*La reforma constitucional en su contexto histórico político*” en Eduardo Frei, Sergio Molina, Francisco Cumplido, Enrique Evans, Gustavo Lagos y Alejandro Silva Bascuñan en “*La reforma constitucional de 1970*”, Editorial jurídica de Chile
- Granados Paulina, Carmen Quezada ,Ximena Quintanilla (2018) *Determinantes del nivel de pensión*. Documento de Trabajo Superintendencia de Pensiones http://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-13307_recurso_1.pdf
- Kahneman D.(2011) *Thinking, Fast and Slow*.
- Mesa-Lago Carmelo (1975) *Social security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality*. Pittsburg University

- Ministerio de Hacienda, DIPRES. (2001). *Aspectos Macroeconómicos del Proyecto Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2002*. http://www.dipres.gob.cl/598/articles-37469_doc_pdf.pdf
- Molina, Sergio (1970) “*La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económico-social*” en Eduardo Frei, Sergio Molina, Francisco Cumplido, Enrique Evans, Gustavo Lagos y Alejandro Silva Bascuñan “*La reforma constitucional de 1970*”, Editorial jurídica de Chile
- Morales, Catalina y Vergara, Rodrigo (2018) *Aumentar la densidad de cotizaciones: Clave en una reforma efectiva de pensiones* CEP https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180807/asocfile/20180807163730/pder486_cmorales_rvergara.pdf
- North, Douglas (1992) *The new institutional economics and development* <http://www2.econ.iastate.edu/tesfatsi/NewInstE.North.pdf>
- Olson Mancur (1965) *The logic of collective action* https://moodle.drew.edu/2/pluginfile.php/225050/mod_resource/content/2/Olson%20%281967%29%20Logic%20of%20Collective%20Action%20%28book%29.pdf
- Thaler, R. and Cass, Sunstein (2008) *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*.
- Thaler Richard H. (2011) *Getting the Most out of Social Security* The New York Times
JULY 16,

Quezada Carmen, Pamela Searle , Ximena Quintanilla (2019) *Factores que afectan la decisión de cambiarse de AFP, factores que afectan la decisión de cambiarse a una mejor AFP: El caso chileno*. Documento de Trabajo Superintendencia de Pensiones. http://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-13558_recurso_1.pdf

Quezada Carmen, Ximena Quintanilla (2018) *Caracterización de trabajadores independientes*. Documento de Trabajo Superintendencia de Pensiones.



JOSÉ PABLO ARELLANO MARÍN es economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master y Doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Actualmente es economista senior de CIEPLAN, director de empresas e integra el directorio de varias fundaciones privadas de educación y acción social. Es profesor titular de la Universidad de Chile y enseña en la Universidad Católica.

Fue presidente ejecutivo de CODELCO (2006-2010), ministro de Educación de Chile (1996-2000) y director nacional de Presupuestos de Chile (1990-1996). Ha sido también presidente del Directorio de la Fundación Chile, miembro del Directorio de Televisión Nacional de Chile, de Banco Estado y de otras empresas privadas. También ha sido presidente del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, consultor de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las Naciones Unidas (ONU).

Ha publicado numerosos artículos y entre sus libros destacan *“Veinte años de Políticas Sociales. Chile 1990-2009. Equidad con Crecimiento sostenible”*, *“Reforma educacional: prioridad que se consolida”*, *“Políticas Macroeconómicas”*, *“Políticas sociales y desarrollo”* y *“Las desigualdades económicas y la acción del Estado”*.

El “Programa de Investigación e Innovación Social CIEPLAN-UTALCA” es una alianza estratégica entre La Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y la Universidad de Talca, centrada en la investigación, análisis, debate y difusión de temas relevantes en Chile y Latinoamérica.

Algunas de las áreas temáticas incluyen el diseño y propuesta de políticas públicas en lo social, económico y la administración del Estado; la comprensión de los procesos de modernización y su relación con los contextos regionales y globales; y el análisis de los fenómenos asociados a la llamada “trampa de las economías de ingreso medio”, con el fin de generar condiciones que permitan dar el salto hacia un desarrollo económico y social.

CIEPLAN es una organización privada sin fines de lucro, que inició sus actividades en 1976, con el fin de aportar conocimientos a las políticas públicas en Chile y Latinoamérica. La Universidad de Talca, por su parte, es una corporación de derecho público que busca la excelencia en el cultivo de las ciencias, las artes, las letras y la innovación tecnológica y está comprometida con el progreso y bienestar regional y del país, en permanente diálogo e interacción con el entorno social, cultural y económico, tanto local como global.

Este documento es parte de una serie de trabajos publicados en el marco del PROGRAMA CIEPLAN-UTALCA.

Las ideas y planteamientos contenidos en esta publicación (y en todas las publicaciones del programa) son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CIEPLAN ni de la Universidad de Talca.



