



Organización
Internacional
del Trabajo

HISTORIA DE LA REFORMA PREVISIONAL CHILENA

UNA EXPERIENCIA EXITOSA
DE POLÍTICA PÚBLICA EN DEMOCRACIA

Alberto Arenas de Mesa



HISTORIA DE LA REFORMA PREVISIONAL CHILENA

**UNA EXPERIENCIA EXITOSA
DE POLÍTICA PÚBLICA EN DEMOCRACIA**

Alberto Arenas de Mesa

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Alberto Arenas de Mesa
*Historia de la Reforma Previsional Chilena:
Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia*

Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2010

ISBN 978-92-2-323258 (impreso)

ISBN 978-92-2-323259 (versión web pdf)

RÉGIMEN DE PENSIÓN / REFORMA DE LA SEGURIDAD
SOCIAL / REFORMA SOCIAL / PRESTACIONES DE VEJEZ /
CHILE

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca@oit Chile

Vea nuestro sitio en la red: www.oit Chile

ÍNDICE

Prólogo de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria	7
Presentación del Director General de la OIT, Juan Somavía	9
Agradecimientos	11
Capítulo I	
Introducción	13
Capítulo II	
El camino hacia la Reforma Previsional de 2008	19
1. El Sistema de Pensiones en Chile antes de 1980	19
2. Las incipientes críticas al Sistema de Capitalización Individual (1981-1989)	21
3. La Dirección de Presupuestos entra al debate previsional académico (1990-1993)	24
4. Los ajustes al esquema de capitalización (1994-1999)	28
5. El diagnóstico y la Encuesta de Protección Social (2000-2005)	39
Capítulo III	
La Campaña Presidencial de 2005 y el Programa de Gobierno 2006-2010	49
1. El paso crucial en la campaña: La decisión de la candidata	50
2. La táctica para abordar las definiciones de la Reforma	53
Capítulo IV	
El Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (marzo-junio 2006)	57
1. Fundamentos estratégicos	57
2. La lógica de su composición	58
3. La metodología de trabajo	60
4. Los plazos y el rol del Ejecutivo	63

Capítulo V

Comité de Ministros y elaboración del Proyecto de Ley (julio-diciembre 2006)	67
1. Constitución e interacción del Comité de Ministros para la Reforma Previsional	67
2. La maratón de los equipos técnicos en la Secretaría Ejecutiva	71

Capítulo VI

Tramitación del Proyecto de Ley (diciembre 2006-enero 2008)	75
1. El complejo paso por la Cámara de Diputados y el Primer Protocolo de Acuerdo Previsional	76
2. Las negociaciones con el oficialismo y la oposición que garantizaron una rápida tramitación en el Senado	82

Capítulo VII

Los ejes de la Reforma Previsional Chilena de 2008	89
1. Las diez principales medidas de la Reforma	92
2. Perfeccionamiento del Sistema de Capitalización Individual	101
3. La Nueva Institucionalidad Pública del Sistema de Pensiones	106
4. Efectos fiscales de la Reforma	109

Capítulo VIII

El test de la implementación	113
1. Los resguardos para la puesta en marcha	113
2. Las claves del éxito	116
3. Logros del trayecto recorrido y tareas pendientes	123

Capítulo IX

Lecciones y desafíos de la Reforma Previsional	127
1. El cambio de paradigma	127
2. Una reforma estructural no se improvisa	128
3. Toda reforma estructural exige modernizar el Estado	130
4. La Protección Social con más y mejor Estado	131
5. Formación de equipos de profesionales para las reformas en el Estado	132
6. El imprescindible soporte del líder político	133
7. La próxima reforma estructural	133
8. Caminar al desarrollo con equidad	133

Bibliografía	135
---------------------	-----

PRÓLOGO

Construir un Estado que se ocupa del bienestar de todos sus ciudadanos y derrotar la pobreza han sido los principales anhelos de mi generación, y del mundo social y político al que pertenezco. Es, en este sentido, un privilegio para mí como gobernante haber podido llevar adelante una de las reformas sociales más importantes de las últimas décadas. La Reforma Previsional de mi gobierno no sólo hace un aporte decisivo y permanente en la reducción de la pobreza y la erradicación de la indigencia entre los adultos mayores y los que sufren de invalidez en Chile, sino que también contribuye a la construcción de un sistema de protección social que ampara a todos los ciudadanos.

La Reforma Previsional chilena en democracia es de aquellas transformaciones que harán historia, cuyos efectos virtuosos podremos percibir a lo largo de las próximas cuatro décadas. La Reforma recogió un sentir muy profundo de los ciudadanos, que es contar con una mayor seguridad en sus vidas; seguridad que les otorgue una tranquilidad mínima para soñar con un mejor futuro, emprender sin temores, desarrollarse como personas y vivir una vejez digna.

Esta fue una Reforma estructural que como nunca antes en la historia de Chile incorporó la voz y la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas más trascendentales de este país. Sus principios orientadores fueron discutidos en un Consejo Asesor del más alto nivel, que recogió la opinión de todos los actores relevantes en un proceso de participación ciudadana, que nos enorgullece y que ha dejado la vara muy alta para futuros procesos de deliberación pública.

En muchos foros internacionales se están mirando con atención los resultados de la Reforma al Sistema de Pensiones en Chile. Ésta puede transformarse en un camino para la región y el mundo, donde el Estado retoma un rol protagónico y garantizador de derechos universales con la población.

La Reforma Previsional plantea, como valores y principios fundamentales, que es posible compatibilizar la solidaridad con el esfuerzo individual; que pueden convivir el crecimiento económico con la protección social y que ambos son complementarios para construir un país más próspero y más justo.

Este libro, del destacado economista –y gran colaborador– Alberto Arenas de Mesa, es un aporte notable para recorrer y entender la verdadera historia de la Reforma Previsional chilena de 2008. Alberto Arenas realiza un interesante e ilustrativo relato en primera persona. Describe lo que fueron sus precursores estudios críticos al esquema de capitalización individual; y luego su dedicado trabajo en el proceso de reforma estructural implementado en mi administración, donde él se transforma en actor fundamental, no sólo por haber sido el Director de Presupuestos y el encargado de velar por la sustentabilidad financiera de la reforma, sino por gozar de una gran experiencia y dominio de las materias previsionales.

Alberto Arenas describe los desafíos institucionales y políticos que significó esta reforma. La lectura de este libro sugiere una enseñanza crucial para los hacedores de políticas públicas y para los líderes del futuro: las transformaciones sociales muchas veces toman un largo camino, en el cual la perseverancia y el rigor intelectual cobran vital importancia. El recorrido con la Reforma Previsional nos llena de orgullo, tanto por los mitos que derriba en cuanto a la participación del Estado en la Protección Social, como en los efectos ciudadanos de consolidar derechos y coberturas que impactan decididamente en el bienestar de la ciudadanía. Y nos enseña un método para la política: extraer orientaciones y propuestas específicas de los valores y principios clásicos, para luego diseñar e implementar políticas eficientes que sean capaces de plasmar los valores que nos inspiraron. Es el circuito virtuoso de la política. Es el circuito que la hace una actividad tan noble y necesaria.

Michelle Bachelet Jeria
Presidenta de la República de Chile

PRESENTACIÓN

El fortalecimiento de la protección social es el sello más significativo que le imprimió la Presidenta Michelle Bachelet a su gestión gubernamental entre 2006 y 2010, dejando una auténtica marca positiva en el sistema que perdurará por años, probablemente décadas. En este proceso transformador, la previsión social ha adquirido un énfasis especial; tal es así que su reforma del sistema de pensiones podría caratularse como la de mayor envergadura histórica desde que Chile recuperó la democracia en 1990.

Como Director General de la Organización Internacional del Trabajo, resulta entonces sumamente oportuno presentar este relato de la historia reciente de la Reforma Previsional en Chile. El libro escrito por Alberto Arenas de Mesa –experto en temas previsionales y Director de Presupuestos durante la Administración Bachelet– refleja los desafíos, las encrucijadas y el proceso político-social que implicó semejante transformación. Por su trayectoria e involucramiento en las etapas previas y durante la Reforma, Alberto Arenas es una de las personas que cuenta con la más privilegiada de las miradas para relatar esta experiencia.

La Reforma Previsional chilena está en línea con los principios fundamentales de la seguridad social que hemos promovido desde la OIT. En especial, con la resolución adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, que trata del aumento de la cobertura, la equidad de género, la sostenibilidad financiera y el diálogo social.

Dicha Reforma se produce en un momento muy particular y relevante para la OIT y para las Naciones Unidas. A nivel global la OIT, con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas está comprometida en la promoción del denominado “piso de protección social”, compuesto por un conjunto de servicios sociales e ingresos básicos accesibles a todas las personas. Estamos trabajando, en articulación con varias agencias internacionales, gobiernos y actores sociales, para que nadie viva bajo un nivel básico económico y social que responda a la realidad de cada país. Sin lugar a dudas, la introducción de la Pensión Básica Solidaria, conjuntamente con otras prestaciones que otorga el sistema de

protección social en Chile, muestran que este país está claramente completando la conformación de dicho piso de protección. Entendemos que esta es una característica fundamental para cualquier sociedad que quiera otorgar garantías mínimas de protección en forma universal, como también brindar una plataforma que garantice las oportunidades de desarrollo individual y colectivo.

Otro aspecto a destacar de este proceso de Reforma Previsional se refiere al contexto sociolaboral. En la región y en el mundo la OIT ha promovido la concreción de acuerdos tripartitos entre gobierno, empleadores y trabajadores para impulsar el Trabajo Decente. Estos acuerdos se materializan en un Programa de Trabajo Decente que identifica acciones prioritarias. En el caso de Chile, el actual Programa contiene cinco prioridades, una de las cuales está directamente relacionada con esta Reforma y consiste en la promoción de la educación previsional. Este es el reflejo más acabado de que la Reforma de la Presidenta Michelle Bachelet no sólo consiste en un excelente repertorio de políticas y programas, sino que éste contó con un amplio consenso político, legislativo y social, incluyendo a los mandantes de OIT.

Finalmente, cabe resaltar que la Reforma Previsional se inauguró en el momento en que la economía mundial entraba en la crisis financiera y económica más importante desde los años treinta. Pero contrariamente a lo que podría haber pasado en otros tiempos, esto en lugar de atrasar su implementación la adelantó, por lo que también jugó un papel macroeconómico importante, fortaleciendo la demanda agregada y ampliando la protección de los ingresos de las familias vulnerables. Esta característica ha estado en completa coincidencia con el Pacto Mundial del Empleo, adoptado en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2009, que promueve las políticas de mercado de trabajo y protección social como fundamentales en la respuesta a la crisis económica.

Con la Reforma Previsional, Chile ha rendido un examen complejo, en el que ha dado pruebas más que satisfactorias de su madurez, desarrollo institucional y capacidad de gestión. Es por ello que para la OIT ha sido un privilegio poder acompañar y colaborar técnicamente en esta experiencia.

Juan Somavía
Director General
OIT

AGRADECIMIENTOS

Aparte de la satisfacción, uno de los sentimientos más fuertes cuando se logra materializar un proyecto como éste es una inmensa gratitud; gratitud por las oportunidades, por los apoyos y por los afectos. Por ello, parto agradeciendo a la Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria –quien me hizo el honor de prologar estas páginas–, pues no habría tenido historia que contar sin su férrea decisión, primero como candidata y luego como Jefa de Estado, de llevar adelante esta moderna, progresista y estructural reforma al Sistema de Pensiones en Chile. Además, porque me permitió participar activamente en el diseño e implementación de la Reforma Previsional, al nombrarme Director de Presupuestos de su administración y designarme miembro del Comité de Ministros para la Reforma, y al mismo tiempo su Secretario Ejecutivo. Y porque con los ministros de Hacienda, Andrés Velasco, y del Trabajo, Osvaldo Andrade, nos encargó la tramitación del respectivo proyecto de ley en el Congreso Nacional, y me entregó la responsabilidad, y por ende su confianza, en las negociaciones con los parlamentarios.

También quiero agradecer el apoyo de la OIT para la publicación de este libro. En 2007, estando en Ginebra junto a la delegación que acompañó a la Presidenta Bachelet a la Conferencia Internacional del Trabajo, su Director General Juan Somavía me preguntó cómo podía ayudar la OIT al proceso de reforma. Así se gestó, entre otras cosas, la colaboración en la capacitación de funcionarios públicos en prácticas actuariales –cursos que se realizaron en Santiago durante 2008–, a fin de reforzar los equipos del Ministerio del Trabajo y de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que hoy administran la implementación de los beneficios del sistema y la aplicación de sistemas de control de gestión a la Reforma.

Además, fue el actual Director Regional Adjunto, Guillermo Miranda, quien en 2006 –antes de enviar el proyecto de Ley de Reforma Previsional al Congreso– me solicitó que cuando escribiera sobre la reforma al sistema de pensiones lo publicara con la OIT. Él siempre confió en el trabajo que estábamos haciendo y contribuyó decididamente al proceso de implementación de la Reforma Previsional.

Tengo una infinita deuda con dos extraordinarios profesionales: Fidel Miranda Bravo y Sandra Novoa Fernández, quienes me entregaron su entusiasta respaldo, porque sin su ayuda no habría sido posible hacer este libro. El economista Fidel Miranda participó como Secretario Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, fue mi asesor en la Dirección de Presupuestos entre 2006 y 2010 y coordinó los equipos técnicos de la Secretaría Ejecutiva del Comité de Ministros para la Reforma Previsional; desde estas posiciones fue un colaborador generoso y decisivo para llevar adelante este proyecto, me alentó y convenció de escribir un libro de economía política y no un texto para economistas. La periodista Sandra Novoa tiene una vasta experiencia de 20 años en el área económica y se desempeñó como encargada de comunicaciones de la Dirección de Presupuestos entre 2008 y 2010; su constante y leal apoyo permitió que este libro se fuera a imprenta. Sin su valioso aporte y esmerado trabajo de edición todavía sería sólo una buena idea.

El original de este libro se benefició de los valiosos comentarios realizados por Nicholas Barr, Paula Benavides, Fabio Bertranou, David Bravo, Mónica de Mesa, Francisco Díaz, Koldo Echebarría, Mario Marcel, Carmelo Mesa-Lago, Olivia Mitchell, Verónica Montecinos, Andrea Palma, Enrique París, Andras Uthoff y Julio Valladares. Todos los errores u omisiones que persistan son de exclusiva responsabilidad del autor.

Quisiera también agradecer a Javiera Paz Arenas, quien destinó muchas horas a diseñar la portada y contraportada de este libro.

En forma especial, agradezco a mi señora Jacqueline Canales (OH), que con su paciencia y entrega el universo multiplica, y a mis hijas Javiera, Sofía y Francisca, quienes también escribieron parte de este libro en los numerosos fines de semana interrumpidos durante los últimos meses. Las cuatro me animaron en cada minuto de estos últimos años, para que me desempeñara con dedicación exclusiva a mi demandante trabajo. Su incondicional respaldo y cariño hicieron posible que sacara adelante este proyecto.

Alberto Arenas de Mesa

CAPÍTULO I

Introducción

Para cualquier líder político abordar una reforma estructural es un reto mayor: involucra un considerable entramado de acciones políticas, económicas, sociales, técnicas y logísticas, que a su vez conllevan el riesgo de abrir diversos focos de conflicto. Por ello, estas grandes reingenierías en el Estado suelen alcanzar sólo exiguos resultados en relación a lo prometido, generando descontento en la población y consumiendo importantes puntos de popularidad.

A ello hay que sumar que las más de las veces la aspiración de dejar algún legado de este tipo ni siquiera alcanza a materializarse, porque toda la energía se diluye en la vorágine diaria de la conducción del Gobierno.

Por lo mismo, pocos son los Jefes de Estado que al momento de cruzarse la banda presidencial se atreven a ofrecer una reforma estructural, en un ámbito relevante para la vida de los ciudadanos, con un diagnóstico exhaustivo, un cronograma definido y la férrea decisión de lograr los consensos básicos para diseñarla, promulgarla e implementarla durante su administración.

En este contexto, y sin riesgo de exagerar, puede considerarse una proeza que la Presidenta Michelle Bachelet Jeria comprometiera como candidata y reafirmara el primer día de su mandato su decisión de llevar a cabo una Reforma Previsional, que desde todas las dimensiones involucradas significaba embarcarse en una de las transformaciones de mayor envergadura de las últimas décadas en Chile. Más aún considerando que su período presidencial era de sólo cuatro años.

Dado que el descontento con el sistema de capitalización individual vigente venía generalizándose desde mediados de los 90 –en la medida que las personas se daban cuenta de que no cumplían las condiciones para acceder a una cobertura previsional adecuada o que la realidad del mercado laboral no sintonizaba con los requisitos para alcanzar una pensión digna–, tenía sentido que la administración Bachelet pusiera el acento en reformar el sistema de pensiones. Sobre todo teniendo en cuenta el precedente de los anteriores gobiernos de la Concertación, que ya habían realizado entre 1990 y 2005 importantes transformaciones en otros ámbitos de las políticas sociales, como la Jornada Escolar Completa, en

educación; la Reforma Procesal Penal, en justicia; la creación del Seguro de Cesantía, en el campo laboral; y la creación del Plan AUGE, en salud.

Desde el punto de vista político era el momento oportuno, porque después de años de polemizar sobre las virtudes y defectos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) había dejado de ser una herejía plantear correcciones a dicho modelo. Pero también lo era desde la perspectiva social y demográfica, pues el diagnóstico apuntaba a que los importantes cambios que están registrando estas dos variables condicionarán la futura capacidad del Estado para financiar las políticas de protección social: entre ellos la nueva composición de género de los mercados del trabajo y de pensiones y el envejecimiento de los chilenos (los mayores de 60 años ya representan en torno a 12% de la población y seguirán creciendo a más del 15% en las próximas tres décadas).

Así la Presidenta Bachelet, convencida de que había que hacerse cargo cuanto antes de los problemas sociales de los sectores más vulnerables —en especial de los relacionados con la dimensión de género y de la transición demográfica—, quiso que esta Reforma fuera el proyecto emblemático con que se identificara el sello de la protección social que caracterizaría a su Gobierno. Empeñó en él su credibilidad, jugándose por entregar efectiva protección social a todas las chilenas y chilenos del 60% más pobre del país: la cobertura de los nuevos beneficios alcanzará a más de un millón de personas en 2010.

La tarea no fue fácil. Tuvimos que lidiar con muchos obstáculos para avanzar en una reforma que modificara el esquema de AFP, pues significó enfrentar no sólo el *lobby* de los grupos económicos que manejan los ahorros previsionales, sino también la presión de las distintas corrientes políticas, que sacaron a relucir sus prejuicios ideológicos y temores al respecto. Además, por cierto, de lo complejo que resulta siempre manejar eficientemente los impactos institucionales y fiscales de una transformación de estas dimensiones en el Estado.

Este libro intenta resumir la economía política que demandó este proceso. Puede que a los estudiosos de estos temas las materias incluidas en el índice les parezcan los pasos obvios en cualquier reforma y, efectivamente, muchas de las cosas que se hicieron eran las aconsejadas por el acervo disponible. Pero no es menos cierto que en la práctica es bastante más difícil conjugar la teoría con los miles de imponderables asociados al factor humano o al devenir de los juegos de poder. Por ejemplo, las consideraciones políticas en el diseño, negociación e incluso la implementación de una reforma muchas veces conducen a resultados diferentes a los planificados o a los aconsejados por los textos; resolver bien esta ecuación de intereses es tan importante como partir de una buena idea, hacer un acertado diagnóstico y transformar las propuestas en ley. Eso es lo que estas páginas pretenden contar: cómo se logró encauzar y concretar exitosamente un proyecto que desde todos los ángulos se avizoraba complejo.

Como actor privilegiado de este proceso, deseché la opción de hacer un análisis de caso con un tenor más académico y opté por relatar la historia desde dentro, dando cuenta de las estrategias políticas, los conflictos de interés, el despliegue de los *lobbistas*, las disidencias técnicas y, en general, las habilidades que se requirieron para no desviarnos del objetivo, a pesar de los numerosos problemas y la cantidad de actores empeñados en poner atajos inviables a ciertos beneficios o aplazar indefinidamente la concreción de algunos cambios que tocaban el negocio previsional. Estimé que probablemente para los hacedores de políticas públicas resultaría más enriquecedor conocer de primera fuente los entretelones de esta experiencia, que leer un manual sobre la reforma a la seguridad social en Chile. Mientras que para el resto de los lectores creí que sería más interesante acercarse al tema desde el desenvolvimiento del factor humano, que del mero desmenuzamiento técnico y el análisis economicista.

En lo personal escribir este libro implicó también una aproximación a mis cerca de 20 años de trabajo en el área de la protección social. Mi desempeño laboral de más de 15 años en la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda me permitió concebirlo desde una perspectiva transversal; la misma visión que resultó tan útil a la hora de abordar una reforma de esta envergadura, ya que en todo momento había que velar por el óptimo equilibrio entre lo fiscal, lo social, lo institucional y lo político, para alcanzar un eficiente diseño de política pública.

Aunque venga de cerca la recomendación, me parece que no es un pecado de subjetividad destacar el importante rol que jugaron los equipos de la Dirección de Presupuestos en todo el proceso, debido a la preocupación de la Presidenta Michelle Bachelet tanto por la sustentabilidad financiera del nuevo sistema de pensiones en el largo plazo, como por el manejo responsable de los recursos fiscales. Por ello, tras nombrarme como Director de Presupuestos, tuve el honor de que además me designara miembro del Comité de Ministros para la Reforma Previsional y Secretario Ejecutivo de dicho Comité.

La experiencia de los equipos multidisciplinarios de profesionales del sector público —en especial de las carteras de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social— permitió alcanzar cada uno de los objetivos en plazos acotados, pues tenían conocimiento no sólo de la operatoria de las diversas instituciones involucradas, sino también capacidad de propuesta, experiencia en negociaciones y llegada a los sectores empresarial, social, gremial y político. Otra clave para que llegáramos a buen puerto, en forma y tiempo, fue tener claro que partir de una buena idea era condición necesaria, pero insuficiente. Siempre estuvimos conscientes, por ejemplo, de que incluso aprobar la ley podía ser sólo el comienzo de un gran descalabro, por eso debíamos asegurarnos *ex ante* de hacer bien el trabajo de diseño y cimentar sólidamente el consenso social; y *ex post*, de no frustrar en la implementación las expectativas generadas en los beneficiarios.

Esta transformación pasó por los cinco estadios básicos para reformar una política pública: estudio, diseño, tramitación parlamentaria, implementación y evaluación. El **estudio previo y la construcción de datos** permitieron una alta fidelidad en el diagnóstico, que se realizó con la planificación y anticipación necesarias para implementar la Reforma a tiempo; el **diseño** fue integral y novedoso, porque, entre otros factores, contó con la participación de un Consejo Asesor Presidencial política y técnicamente plural, que marcó un hito en el diseño de políticas públicas en Chile, y posteriormente un Comité de Ministros elaboró el proyecto de ley; **la tramitación legislativa** fue expedita, constituyéndose en un caso de estudio, puesto que tras sólo un año en el Congreso la Reforma estaba aprobada y lista para promulgarse; **la implementación, tanto de los beneficios como de la nueva institucionalidad pública**, se hizo en forma eficiente y oportuna; y en cuanto a la **evaluación**, en enero de 2010 se entregaron los primeros resultados, provenientes de la Encuesta de Protección Social (EPS 2009), y otros estudios están siendo realizados por equipos internacionales de reconocido prestigio académico.

En cada etapa debíamos transitar con prudencia por la delgada línea que separa el éxito del fracaso; especialmente a la hora de administrar los conflictos internos, sociales y políticos, asegurándonos siempre de dar cada paso en la dirección definida por la Presidenta. Su intervención fue fundamental en distintos momentos para enfrentar y derrotar las resistencias a los cambios.

Paralelamente es posible identificar un conjunto de dimensiones transversales en las etapas antes descritas, que requirieron de monitoreo permanente. Partiendo por las relacionadas con los actores involucrados: **el Poder Ejecutivo y las redes de toma de decisiones**, donde fue especialmente gravitante la decisión de la Presidenta Michelle Bachelet de sacar adelante esta reforma y consolidar los beneficios durante su administración; **la relación con los actores privados**, en tanto la reforma modificaba el peso relativo del Estado y del sector privado en la industria previsional, que había imperado por 27 años; **los partidos políticos y los parlamentarios**, dado que en sus manos estaba la configuración definitiva del tipo de reforma a aprobar y la probabilidad de que el proyecto se empantanara en el Congreso Nacional; **los actores sociales, trabajadores y empleadores**, a través de sus representantes gremiales, quienes sustentaron los consensos necesarios para viabilizar la reforma; **los expertos en el tema, la academia y los organismos internacionales**, quienes investigaron los efectos de la capitalización individual y el financiamiento de las reformas a los sistemas de pensiones basados en dicho esquema, ya que esta reforma cambiaría los paradigmas imperantes hasta la fecha.

Un segundo conjunto de dimensiones, también transversales a las etapas recorridas por la reforma, que tuvo relevantes efectos sobre la relación con

los actores involucrados es el referido a: **las comunicaciones**, donde la clave era definir qué, cuándo y cómo comunicar, qué batallas librar públicamente y cuáles dejar pasar; **las definiciones técnicas**, en tanto se estaba reformando un esquema previsional con altos niveles de complejidad, que requirió cientos de horas de los mejores profesionales en cada área; **los efectos fiscales**, debido a la enorme cuantía de recursos comprometidos para entregarle sustentabilidad a los compromisos adquiridos, porque la Reforma Previsional es el esfuerzo más significativo hecho desde las finanzas públicas de las últimas décadas en Chile; y **los efectos institucionales** en las entidades del aparato público encargadas de implementar la Reforma, donde los cambios introducidos en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social pueden ser catalogados como el proceso de modernización institucional más importante en el Estado en los últimos años.

Haber logrado el punto de equilibrio entre estas nueve dimensiones es lo que explica en gran medida el éxito de esta Reforma, cuya ley se promulgó en marzo de 2008, cuando recién se cumplían dos años de la administración de la Presidenta Bachelet.

A partir de esa fecha, la participación del Estado en el sistema previsional –disminuida a inicios de los 80 al rol fiscalizador y regulador por una matriz ideológica privatizadora, tanto en la salud como en pensiones– recuperó un papel relevante en la entrega directa de beneficios. Este nuevo protagonismo se refleja en el sello público del Sistema de Pensiones Solidarias; el desarrollo de políticas estatales para hacer frente a la dimensión de equidad de género, por ejemplo con el Bono por Hijo; el aumento gigantesco de la cobertura del sistema de pensiones; en el pago de parte de las cotizaciones de los trabajadores jóvenes más vulnerables y también de la cotización del seguro de invalidez y sobrevivencia de los empleados fiscales; y en la reingeniería y modernización de todo el aparato estatal encargado de diseñar, regular y entregar los beneficios previsionales.

Este esquema encaja en la definición moderna de la seguridad social, según la cual los sistemas de pensiones no sólo deben prevenir contra los riesgos de inseguridad de ingresos durante y al término de la vida laboral, sino también ser parte de las políticas públicas orientadas a aminorar la pobreza. De hecho, uno de sus principales objetivos de la Reforma Previsional es terminar con la indigencia y disminuir sustantivamente la pobreza de la población mayor de 65 años y entre los mayores de 18 años en situación de invalidez, por la vía de otorgar derechos previsionales inéditos en Chile para los sectores más desposeídos.

Por sus peculiaridades, la Reforma Previsional de 2008 está concentrando la atención de los foros internacionales especializados en esta área, los que han manifestado interés en estudiar la experiencia chilena. Esto nos lleva a pensar

que puede transformarse en paradigma para el desarrollo de la protección social en América Latina y otros países del mundo, que en los últimos 30 años se enfrentaron a la disyuntiva de elegir entre la administración pública y los sistemas de reparto o la capitalización individual con administración privada.

Nuestra Reforma zanjó ese antagonismo arcaico, mostrando que la capitalización individual puede considerarse como el complemento de un sistema público solidario de pensiones (con niveles mínimos garantizados en cobertura y servicios); es este tándem el que permite asegurar la sustentabilidad económica y social del sistema en el largo plazo. Y en un contexto mundial de renovada valoración del papel que deben jugar los estados en las economías, los gobiernos en general estarán más proclives a considerar un sistema previsional integrado, donde conviven el sector público y el privado.

La Reforma Previsional es un proceso moderno y progresista de transformación del sistema de protección social, que sin duda hará historia no sólo porque producirá una efectiva reducción de la pobreza y erradicación de la indigencia entre los adultos mayores, sino también por su diseño integral, que abre nuevas puertas a los esquemas previsionales de la región.

Antecedentes arrojados por la Encuesta de Protección Social (EPS 2009) sugieren resultados preliminares alentadores: una reducción sustantiva de beneficiarios pertenecientes al primer decil (indigencia) entre 2006 (antes de la Reforma) y 2009 (a un año de implementada).

Los estudios de impacto que se realizan en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda –con la colaboración de un panel de expertos internacionales y del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile– contribuirán a que, tanto a nivel nacional como internacional, puedan medirse objetivamente los reales efectos de la Reforma Previsional. Seguramente estas evaluaciones y las lecciones que bajo distintos prismas deriven de ellas serán materia de numerosas investigaciones en los próximos años, porque son varias las generaciones que darán cuenta de esta tremenda herencia del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet.

CAPÍTULO II

El camino hacia la Reforma Previsional de 2008¹

1. EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE ANTES DE 1980

Chile fue uno de los países pioneros en establecer un sistema de seguro social en América Latina en los albores del siglo XX. A partir de entonces, y hasta inicios de los 80, su evolución puede dividirse en tres etapas.

La primera, entre 1924 y los años 70, inspirada en el modelo bismarckiano de seguros sociales segmentados por profesiones, derivó en que hacia mediados de los 50 ya se contara con tres cajas principales que agrupaban a la mayoría de los trabajadores dependientes y con otras dos para las Fuerzas Armadas y la policía. Paralelamente fueron creándose otras con regímenes propios, e incluso se amplió la gama de éstos al interior de las cajas principales (Arellano, 1985).

Así, a mediados de los 50, el sistema de pensiones se caracterizaba por la convivencia de una multiplicidad de regímenes (150) y por la atomización institucional (35 cajas). Pese a los intentos por uniformar regímenes y eliminar los privilegios de algunos grupos durante los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y de Salvador Allende, no se logró el consenso necesario porque las presiones corporativistas bloquearon dichas iniciativas (Marcel y Arenas de Mesa, 1991).

Una segunda etapa, que abarcó los 70, respondió a las orientaciones de universalización de la seguridad social formuladas en el Plan Beveridge. Partiendo esa década Chile tenía uno de los sistemas más avanzados: cubría todas las contingencias, presentaba una cobertura elevada y ofrecía generosos beneficios. Sin embargo, estaba tan fragmentado que el experto internacional en seguridad social Carmelo Mesa-Lago lo calificó como un laberinto burocrático,

1. En este capítulo fue fundamental el trabajo de investigación desarrollado por Sandra Novoa.

jurídicamente complejo y estratificado, que incubaba importantes desigualdades y adolecía de desequilibrios financieros y actuariales (Mesa-Lago, 1985).

Al término de los 70, empujado por estos desequilibrios, el régimen militar –con las atribuciones de un sistema político de excepción y liberado de la obligación de dialogar con los grupos de interés que caracteriza a las democracias– comenzó a preparar el camino para una profunda reforma estructural: en 1979 suprimió algunas de las desigualdades más significativas, homologó las diversas modalidades y, entre otras cosas, elevó las edades de retiro e incrementó las tasas de cotización.

Este fue el preludio hacia la tercera etapa que se inició a partir de 1980, cuando se avanzó hacia la privatización de los instrumentos de protección social con la creación del sistema de capitalización individual (Arenas de Mesa y Gumucio, 2000).

En 1980 se sustituyó completamente el esquema colectivo público de reparto para la población civil por uno basado en la capitalización individual, administrado por el sector privado.² Este sistema, diseñado con condiciones de acceso uniformes, comenzó a funcionar en mayo de 1981 y fue obligatorio para todos los nuevos contratos. Se basaba en cotizaciones definidas y planes unipersonales de ahorro obligatorio privado: los trabajadores debían cotizar mensualmente 10% de sus remuneraciones laborales en sus cuentas individuales de ahorro y pagar comisiones por concepto de administración a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), para que éstas cubrieran sus costos operacionales y contrataran seguros de invalidez y sobrevivencia.

De aquí en adelante las pensiones se financiarían con el fondo acumulado en las cuentas individuales, bajo tres modalidades: retiro programado, renta vitalicia y una combinación de ambos (las modalidades de pensiones se han perfeccionado, ver SAFP, 2007). De esta manera, las pensiones pasaban a depender de las contribuciones acumuladas en las cuentas individuales por los trabajadores durante el período laboral; el retorno de las inversiones de los fondos de pensiones; los factores actuariales (expectativa de vida) por género; y el número, edad y expectativa de vida de los dependientes. Estas últimas variables son escasamente difundidas, pero muy gravitantes al momento de estimar las pensiones en el sistema de capitalización individual.

Los aportes realizados por los contribuyentes del antiguo sistema que se trasladaron al nuevo fueron reconocidos a través de un instrumento financiero llamado Bono de Reconocimiento. Según diversas estimaciones,

2. Para un análisis de la introducción del sistema de capitalización individual ver: Marcel y Arenas de Mesa, 1991; Diamond y Valdés, 1994; Mesa-Lago, 1994; y Baeza y Margozzini, 1995.

éste representaría entre 50% y 70% del total de los fondos acumulados por los asegurados y, por tanto, tendría similar participación en el capital para financiar las pensiones en la transición de un esquema público de reparto a otro administrado por el sector privado.

Las variables del sistema fueron expresadas en unidades de fomento (UF), unidad contable indexada a la inflación, lo que resolvía un serio y antiguo problema del sistema público de pensiones: la pérdida del poder adquisitivo.

Los hombres podían jubilarse a los 65 años y las mujeres a los 60. A diferencia del sistema de reparto, que confiaba la administración del sistema a instituciones públicas, el nuevo sistema estaba a cargo de las administradoras de fondos de pensiones (AFP), empresas privadas con giro exclusivo, controladas y fuertemente reguladas por el Estado a través de la Superintendencia de AFP (SAFP).

Además, el Estado entregaba importantes garantías entre las que se incluía una pensión mínima para todos los afiliados que cotizaran por 20 o más años y que con sus fondos no pudieran cubrir dicho monto (Garantía Estatal de Pensión Mínima, GEPM). A diferencia de las demás pensiones, las pensiones mínimas garantizadas por el Estado no quedaron expresadas en UF, pero se estableció que serían regularmente reajustadas por el Gobierno.

La transición previsional –desde un esquema de reparto a otro de capitalización individual– dejó al Estado encargado tanto de la supervisión y fiscalización del sistema de pensiones de AFP como de un rol en la administración y pago de los beneficios del antiguo sistema público civil de pensiones; la administración, cálculo y pago de los Bonos de Reconocimiento; la administración y pago de las pensiones del esquema público previsional de las Fuerzas Armadas y de Carabineros; la administración y pago de la GEPM del sistema de AFP; y la administración del sistema público asistencial, que provee de pensiones no contributivas a los indigentes y personas carentes de provisión.

De estas responsabilidades fiscales, las primeras dos eran transitorias, las restantes permanentes y todas ellas, sin excepción, impusieron significativas cargas financieras al Estado durante la transición previsional (Arenas de Mesa, 2005).

2. LAS INCIPIENTES CRÍTICAS AL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL (1981-1989)

Cuando partió el sistema de capitalización individual –el DL 3.500 empezó a regir el 1 de mayo de 1981– se necesitaba una buena cuota de valor para

plantear públicamente sus falencias. El régimen militar no estaba precisamente dispuesto a permitir que las críticas a una de sus principales transformaciones, con la que apostaba a expandir la jurisdicción del libre mercado a todos los ámbitos de la vida de los chilenos, tuvieran eco en los medios de comunicación y alimentaran el debate público.

Dado el contexto político de excepción, esta reforma no se acompañó de un relato sobre el cambio cultural que implicaba para la población. Tampoco se socializó con el énfasis adecuado, pues las campañas publicitarias se centraban en el traspaso de un sistema a otro y enfatizaban el aumento del salario, aspectos que nada tenían que ver con los futuros beneficios previsionales. De este modo, la instalación del nuevo sistema se sustentó principalmente en una gran fe en las fuerzas del mercado y en el escepticismo ideológico respecto del Estado.

Uno de los primeros en levantar la voz desde el mundo académico para advertir que ésta no era la panacea para aumentar el ahorro nacional, como propugnaban sus ideólogos, fue José Pablo Arellano. En diciembre de 1981, como investigador de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) publicó el *paper* “Elementos para el Análisis de la Reforma Previsional Chilena” (Arellano, 1981). Éste parte aclarando que si bien el anterior sistema previsional presentaba muchas deficiencias –por lo que los últimos cuatro gobiernos habían desarrollado propuestas para modificarlo–, el análisis del nuevo modelo no podía restringirse a compararlo con el sistema de reparto, sino que debía parangonarse con las otras opciones de reforma.

Ahí Arellano enfatiza que del estudio de las imperfecciones del funcionamiento anterior de la previsión en Chile –falta de uniformidad, multiplicidad de regímenes paralelos, ausencia de mecanismos de reajustabilidad y deficiente administración– se concluía que “la solución de tales deficiencias no requiere de un régimen de pensiones privado de capitalización individual”.

El texto explica los efectos de la transición, pues sería lo único que alcanzaría a presenciar toda una generación. Luego ahonda en las causas de las bajas cotizaciones; entrega antecedentes para evaluar la evolución de las pensiones y aborda las repercusiones en las finanzas del sector público, el ahorro nacional, la acumulación de capital y la distribución del poder económico.

Entre los aspectos directamente relacionados con la seguridad social consigna que para los trabajadores de bajas remuneraciones seguiría siendo crucial la pensión mínima.

Sobre el impacto en el erario fiscal asevera –contradiendo las afirmaciones del padre de la reforma de 1980-81 José Piñera, en cuanto a que tendría costo cero para el Fisco– que como los ingresos por imposiciones y el pago de prestaciones previsionales representaban un porcentaje importante del Presupuesto público

(en 1980 habían sido de 13% y 17% respectivamente), la reforma modificaría sustancialmente esos flujos: “El efecto conjunto de mayores gastos previsionales y menores ingresos generará durante las próximas décadas un significativo déficit presupuestario, que necesariamente tendrá que ser financiado”.

Respecto de la repercusión en el ámbito macroeconómico explica que debido a que la contrapartida de la acumulación de recursos en manos privadas es un déficit en el sector público, lo que ocurra con la acumulación de capital y el ahorro nacional dependerá de cómo el Estado financie su déficit: “Se concluye, por tanto, que el ahorro y *stock* de capital aumentarán sólo en la medida que el Estado no recurra a la emisión de bonos y a la venta de capital público (empresas públicas) ya existente”.

Los efectos del traspaso de los recursos al sector privado los resumió de la siguiente manera: “...dependerá de quienes se asocien para organizar las nuevas AFP y de quienes controlen las instituciones financieras y compañías de seguro. (...) Esto hace pensar que esta reforma resultará en un fuerte aumento en la concentración de la riqueza y en un mayor control de los recursos económicos del país por parte de un pequeño grupo de personas”.

A todas luces, Arellano tuvo una visionaria mirada de los aspectos que exigirían reformular el modelo previsional 25 años después y que en parte reiteró en Cuadernos de Economía de la Universidad Católica al año siguiente (Arellano, 1982).

En 1985 arremetió nuevamente con el libro “Políticas Sociales y Desarrollo: Chile 1924-84”, editado por CIEPLAN. En el capítulo III –titulado La Reforma Previsional Chilena Tres Años Después– Arellano abordó los mismos tópicos y sentenció que la reforma dejaba sin resolver varios problemas del sistema antiguo y creaba otros, por cuanto entre otras cosas era “un sistema extremadamente costoso” para los afiliados, que no producía un aumento en el ahorro y la inversión por sí solo, sino producto de la política fiscal que lo acompañara. A esa fecha estimaba que el mayor gasto para el Fisco se produciría en la transición, porque con el tiempo los bonos de reconocimiento serían menos significativos. Proyectaba que al menos hasta mediados de los 90 el Estado enfrentaría mayores gastos previsionales que con el sistema de reparto.

Con motivo de cumplirse más de cinco años desde la partida del sistema privado de pensiones, en 1986 el Centro de Estudios Públicos (CEP) lanzó el libro “Análisis de la Previsión en Chile”, editado por Sergio Baeza, con la compilación de nueve artículos firmados por 13 expertos en que la mayoría celebraba sus bondades, una minoría criticaba sus defectos y algunos proyectaban sus resultados. Entre éstos incluía un texto de José Piñera sobre “Los Fundamentos de la Reforma” –además del discurso que hizo tras la aprobación de la ley– y el documento de Arellano “Una Mirada Crítica a la Reforma Previsional de 1981”.

La relevancia del trabajo de Arellano –a quien se le reconocía autoridad en el campo de las políticas sociales más allá de los círculos académicos de

centroizquierda, al igual que a CIEPLAN— radica en haber sido uno de los pocos que, en una época compleja para el debate, se hizo las preguntas atinentes a la situación de las personas y del balance fiscal bajo el nuevo marco legal, mientras la mayoría de los economistas se maravillaba con el desarrollo del mercado local de capitales que éste detonaría.

Uno que otro destacado personero extranjero manifestó sus reparos, pero hay que considerar que la nacionalidad hace una gran diferencia en la capacidad de criticar cuando se está bajo una dictadura. Entre los expertos internacionales destacó Carmelo Mesa-Lago, especialista en seguridad social y connotado académico de la Universidad de Pittsburgh, quien entre 1983 y 1984 se radicó en Santiago como consultor regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y publicó en 1985 el libro “El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina”. Junto con describir las mejoras ya introducidas por el modelo de las AFP, desmenuzó las que a su juicio aún podían aplicarse a lo que quedaba del sistema antiguo y advirtió que la estabilidad y solvencia del nuevo sistema seguían dependiendo fuertemente del Estado, como evidenció la crisis de 1982.

En 1987, el Cuaderno Estudios Públicos N° 25 del Centro de Estudios Públicos (CEP) difundió el artículo “La Reforma Previsional de 1980, Mitos y Premoniciones”, donde Pablo Ortúzar presentaba algunos resultados de evaluaciones realizadas en la Oficina de Planificación (ODEPLAN) durante 1984 y 1985 sobre las fortalezas y debilidades del sistema. Aparte de explorar la efectividad de la reforma de 1980 para lograr sus objetivos de corto plazo y las características del mercado de la previsión, fue una de las primeras publicaciones en proyectar el comportamiento del déficit previsional durante el período de transición, para vislumbrar si el Estado sería capaz de financiarlo sin generar desequilibrios macroeconómicos ni revertir la reforma.

Al año siguiente Ortúzar actualizó sus antecedentes en el artículo “El Déficit Previsional: Recuento y Proyecciones”, incluido en el libro “Sistema Privado de Pensiones en Chile”, también del CEP. Esta vez estimó que la estabilización del déficit previsional se produciría hacia 2030, en unos \$ 58.000 millones (en moneda de mayo de 1988). Las proyecciones de los efectos fiscales iban al alza: estos resultados de Ortúzar eran exactamente 30% superiores, en toda la serie, a los presentados en 1985.

3. LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS ENTRA AL DEBATE PREVISIONAL ACADÉMICO (1990-1993)

La asunción de Patricio Aylwin, el 11 de marzo de 1990, estuvo acompañada del desarrollo e implementación de políticas públicas orientadas a contrarrestar

los augurios de ingobernabilidad por parte de la derecha en general, como también cualquier síntoma de incertidumbre en los mercados que pudiera hacer trastabillar la consolidación del sistema democrático, principal objetivo del primer gobierno elegido en las urnas después de 18 años. Como la transición a la democracia se concentró inicialmente en saldar las deudas sociales y en implementar una reforma tributaria, la agenda no consideró modificar el sistema previsional basado en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Nuevamente bajo el alero de CIEPLAN, en 1991 apareció un estudio muy técnico, orientado a aquilatar, entre otras materias, el real impacto macroeconómico derivado de esta reforma. En la Colección Estudios N° 32 el artículo “La Reforma Previsional Chilena y su Financiamiento durante la Transición”, firmado por Patricio Arrau, entre otras cosas hacía notar que una política de financiamiento más neutral desde el punto de vista redistributivo –que no favorezca a las generaciones jóvenes (que ahorran) y perjudique a las generaciones mayores (que desahorran) – necesariamente aumentaría la deuda pública, que no desplaza la inversión ni el capital privado, “puesto que es la manifestación de un *swap* entre deuda pública contingente que no aparece en los libros y otra que sí aparece”. Este trabajo, al igual que el de Arellano (1985), presentaba información en un modelo de equilibrio general, donde lo importante es cómo el Estado financia la transición previsional, porque es eso –y no el cambio desde un sistema de reparto a otro de capitalización– lo que determina si hay efectos en las variables reales de la economía y en el sistema agregado.

En 1991 me incorporé al equipo de Mario Marcel en la Dirección de Presupuestos. En nuestra primera reunión me comentó que con José Pablo Arellano –Director de Presupuestos entre 1990 y 1996– habían pensado en la necesidad de estudiar los efectos fiscales del sistema de pensiones.

Me pasó libros de CIEPLAN y del CEP y me pidió estudiar el tema, del que hasta entonces yo tenía escasas nociones. En esa época, mi aproximación a este campo era tal que asociaba la palabra pensión con el hospedaje que pagaban los universitarios que estudiaban lejos de sus hogares. Pero como las políticas sociales siempre me habían motivado, asumí el encargo con entusiasmo.

Partí al Instituto de Normalización Previsional (INP) a recabar información y obtuve muchos datos que no estaban registrados en forma electrónica. Cuando asumió la administración Aylwin, en Hacienda había poca información disponible sobre el tema; de hecho, Arellano tuvo acceso reservado a la encuesta de la Asociación de AFP, según la cual nueve de cada diez personas creían que su pensión sería la remuneración promedio de los últimos meses antes del retiro.

Con la materia prima que logré reunir, más mis conocimientos previos sobre desarrollo de modelos –había hecho un simulador de estados bancarios

en mi tesis universitaria— y de elementos básicos de demografía para limpiar las series, me dediqué a proyectar la evolución del gasto público en Bonos de Reconocimiento, ayudado por Jorge Bravo del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Ante el tenor de los resultados, Mario Marcel se entusiasmó de inmediato con la idea de publicarlos, y nuestro común amigo el periodista Cornelio González (q.e.p.d) nos ayudó a editar el primer documento de trabajo que la Dirección de Presupuestos publicaba desde el retorno a la democracia (Arenas de Mesa y Marcel, 1993).

Justo por esa época el BID contactó a Marcel para contarle que Carmelo Mesa-Lago escribiría sobre los sistemas previsionales en América Latina y le plantearon hacer algo similar respecto de Chile. Me comentó la propuesta y me sugirió que le colaborara como ayudante de la investigación.

Así se generó un hito en este escaso y poco publicitado debate, por entonces restringido a los círculos académicos: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) difundió en el N° 5 de su Serie de Monografías el *paper* “Reformas a la Seguridad Social en Chile” (traducido al inglés en 1992 en *Occasional Papers* del BID). Era el primero producido por funcionarios del Gobierno: Mario Marcel y Alberto Arenas de Mesa, quienes por entonces éramos Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos y analista de dicha repartición respectivamente.

Además de plantear que la reforma de 1981 permitió grandes avances en la racionalización del sistema —al homogeneizar la gran variedad de regímenes previsionales preexistentes— y focalizar mejor los aportes del Estado en los grupos más desfavorecidos, nuestro análisis puso el dedo en sus principales flaquezas. Advertimos que la cobertura total había seguido cayendo, entre otras cosas por enfrentarse a las mismas dificultades de su antecesor para incorporar a los trabajadores independientes: “La menor cobertura del sistema y la caída de las remuneraciones imponibles indican que la acumulación de fondos previsionales, especialmente de los grupos en edad intermedia, está aún lejos de garantizar una pensión digna para los afiliados a las AFP”. Y cuestionamos la desconocida base sobre la que se afirmaba que pagaría pensiones superiores a las del esquema de reparto.

“Los compromisos asumidos por el Estado durante la transición generan fuertes presiones sobre las finanzas públicas, traducidas en déficits previsionales que se mantienen en el orden de 5% del PIB”, fue una de las principales conclusiones. Terminábamos sentenciando que tampoco existía evidencia de que durante la transición “el régimen de capitalización haya contribuido a aumentar el ahorro interno. En este período el ahorro estuvo más bien determinado por condiciones macroeconómicas generales, por la restricción de divisas y por el ajuste fiscal”.

Estas afirmaciones suscritas por Mario Marcel tenían un timbre indeleble de seriedad, pues para entonces él ya gozaba de prestigio entre los investigadores

de políticas sociales: venía escribiendo trabajos desde mediados de los 80 y había sido parte de las camadas de expertos formadas en CIEPLAN, el respetado *think tank* de centro izquierda que proveyó de ministros y directivos de primera línea al sector público en el primer Gobierno de la Concertación (quienes por sus indiscutibles méritos siguieron ocupando importantes cargos no sólo en las administraciones posteriores, sino también en organismos internacionales y en el sector privado). Y las estimaciones las hacían funcionarios de la Dirección de Presupuestos, que si de algo saben es de cifras relacionadas con las finanzas públicas. Por tanto, nadie podía restarle mérito; además, los cuadros hablaban solos: la cobertura y el ahorro iban inexorablemente en descenso.

Este barrido de los temas que requerían una revisión atizó el debate académico y animó a otros expertos a sumarse desde distintas perspectivas. Sin embargo, aún no estaba el terreno como para que estos reparos técnicos derivaran en una decisión política de abordar las falencias sociales y fiscales de la capitalización individual. Cualquier crítica que apuntara a alterar su esencia tenía escasa acogida en ese período en que las AFP se convirtieron en un producto de exportación no tradicional “made in Chile”, que insufló de orgullo no sólo a sus creadores, implementadores y grupos económicos que participaban de este mercado, sino también a los funcionarios a cargo de la fiscalización del sistema, algunos de los cuales se convirtieron en entusiastas promotores del mismo.

También en 1991 el economista Gert Wagner abordó la temática de las pensiones mínimas garantizadas, establecidas como complemento de la capitalización individual. En un trabajo desarrollado con el apoyo financiero de la Línea de Investigación del Sistema Previsional del Instituto de Economía de la Universidad Católica, Wagner apuntó a comparar los incentivos que tenían las personas para cotizar 20 años por una pensión mínima o no cotizar y pedir una pensión asistencial o no contributiva. Concluyó que claramente estaban inclinados a la segunda –aparte de acceder a este beneficio sin pagar el impuesto correspondiente tenían la misma atención en salud, lo que hacía preferible mantenerse en la informalidad laboral–, aunque al Fisco obviamente le convenía más la primera. Se comenzaba a debatir así sobre los incentivos para cotizar y su relación con los beneficios financiados por el Estado.

El tema previsional generó bastante ruido a mediados de 1992. Un crítico estudio sobre el sistema chileno publicado por dos funcionarios del Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en la Revista Internacional del Trabajo de dicho organismo internacional, motivó una fuerte controversia. En el *paper* “La Privatización de un Régimen Nacional de Pensiones: el Caso Chileno”, Colin Gillion y Alejandro Bonilla plantearon que el sistema de capitalización individual originaba “una tasa de sustitución del 44% de los ingresos finales (para una rentabilidad real anual de

3%)". Es decir, que el celebrado sistema de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) no rendiría lo prometido y sus beneficios serían muy inferiores a los del sistema público.

Sus conclusiones lograron amplia repercusión en la prensa y fueron analizadas en foros tanto en Chile como en otros países de la región que barajaban la opción de adoptar este modelo previsional, porque era una advertencia venida desde un organismo internacional y de académicos que llevaban años trabajando en la materia, con una vasta experiencia en calcular tasas de reemplazo. Pero eso no fue todo; alentó una respuesta en la misma revista, al año siguiente, de Raúl Bustos Castillo, magister en derecho con mención en seguridad social de la Universidad de Chile. Éste cuestionó que Gillion y Bonilla utilizaran una tasa de rentabilidad real anual de 3%, considerada como normal, y que sensibilizaran el modelo con tasas de 1% y -1%, contraargumentando que según sus estimaciones andarían entre 5,5% y 6,5%. Refutó que el cálculo de la tasa de reemplazo dependía de los supuestos; y que con los suyos, las pensiones iniciales de vejez serían 54%, 112% y 234% de la última renta del trabajador para rentabilidades de 3%, 5% y 7% respectivamente.

En 1993, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) publicó el documento de trabajo "Proyección del Gasto Previsional 1992-2038: Un Modelo de Simulación para los Bonos de Reconocimiento". Éste concluyó, ni más ni menos, que el *peak* del gasto fiscal en estos bonos alcanzaría a 1,2% del PIB en 2005; y que el gasto promedio comprometido para los próximos 20 años superaría el 1% del PIB. Tras este episodio, la DIPRES empezó a ganar espacio en el análisis de los efectos fiscales de las reformas de políticas públicas (Arenas de Mesa y Marcel, 1993).

Con Mario Marcel hicimos otro estudio sobre la Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM), que quedó sólo como mimeo inédito y del cual existe una copia en la biblioteca de la DIPRES (Marcel y Arenas de Mesa, 1993). En ese entonces fue imposible avanzar más en las proyecciones fiscales porque no tuvimos acceso a las bases de datos de la Superintendencia de AFP para realizar estimaciones más robustas y precisas sobre el gasto público en GEPM.

4. LOS AJUSTES AL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL (1994-1999)

El sistema creció en los 90 hasta acumular US\$ 34.500 millones (47% del PIB) en sus fondos en diciembre de 1999, con una rentabilidad promedio histórica de 11,2% real anual. Las agendas de los gobiernos del período no contemplaron introducirle perfeccionamientos que matizaran su esencia de

capitalización individual con una concepción más social, ni devolverle al Estado algún rol en este mercado que fuera más allá de regular y fiscalizar. Todos los afinamientos que se hacen o debaten apuntan a temas del mercado de capitales, rentabilidad, comercialización y diferentes aspectos relacionados con el funcionamiento de la industria. De hecho, las preocupaciones a nivel del Ministerio de Hacienda se centraban en cómo profundizar el mercado de capitales para dar salida a futuro a la cantidad de recursos que acumularían las AFP, velar por la rentabilidad, los riesgos y el impacto de estos recursos en la macroeconomía.

A lo largo de casi toda esta década imperó la idea de que la capitalización individual era la gran solución al tema de las pensiones y uno de los productos de exportación no tradicional más exitosos. Decir algo en contra de un sistema que estaba haciendo a Chile famoso en el mundo podía considerarse un boicot, un acto antipatriótico.

Si bien el programa de gobierno para el período 1994-2000 hizo una mención al sistema de AFP insinuando la necesidad de cambios, en ningún caso apuntó a una reforma estructural. Consignó que éste continuaría canalizando parte importante del ahorro privado, “lo que obliga a abordar con decisión y responsabilidad los diversos problemas que afectan a su funcionamiento. La cobertura del sistema es insuficiente y existe un alto grado de concentración. El costo de comercialización es excesivo y con fuerte incidencia en las comisiones”.

En el capítulo “Superación de la Pobreza” agregó que incentivarían la incorporación al sistema de seguridad social de las mujeres trabajadoras que no aportaban ni eran sujeto de prestaciones. Además, el acápite “Mejorar la Calidad de Vida” comprometió perfeccionamientos a la seguridad social orientados a ampliar beneficios, reducir costos y fortalecer la regulación para acercarse a los principios de solidaridad, equidad, universalidad, integralidad, suficiencia y oportunidad de la protección. En concreto, allí se planteaba desarrollar “un sistema de Asistencia Social que se constituya en un pilar del programa de Seguridad Social, destinado a los sectores sociales más desprotegidos que hoy no pueden ser acogidos en los actuales sistemas”.

En los seis años siguientes el Gobierno priorizó las reformas a la justicia y la educación. Durante este período, en el mundo académico siguieron aflorando investigaciones que, dependiendo de la orientación de los autores, destacaban los pasivos o activos del sistema. Gran parte de la discusión se centró más bien en los efectos en el plano macroeconómico –un subproducto del modelo– que en el previsional. En este ámbito el *quid* era si efectivamente la reforma había incrementado el ahorro y estaba generando más inversión.

La Revista de Análisis Económico de Ilades/Georgetown University, Programa de Postgrado de Economía, publicó en junio de 1994 una edición

especial dedicada a los “Sistemas de Pensiones y Reformas en Países en Desarrollo”, editado por Patricio Arrau y Klaus Schmidt-Hebbel, quienes además escribieron uno de los 13 documentos allí compilados. Esta publicación reunió visiones ideológicas y técnicas muy diversas, como las de Peter Diamond, Manuel Riesco, Andras Uthoff y Salvador Valdés.

Uno de los artículos incluidos fue el del especialista en administración financiera y matemáticas Salvador Zurita, que puso en la mesa el costeo de la pensión mínima garantizada por el Estado (GEPM). Usando un modelo de opción estimó este costo en 3% del PIB chileno para trabajadores afiliados activos e inactivos. Dicho efecto fiscal era muy superior a resultados previos de modelos determinísticos, lo que a su juicio sugería la importancia de considerar explícitamente el riesgo asociado a los activos de pensiones al estimar el costo del seguro implícito en este beneficio para el Gobierno.

Peter Diamond enfatizó que emulando a Chile los otros países podían hacerlo peor, y que muchos efectivamente lo habían hecho: “Yo he argumentado que países que escogen privatizar pueden hacerlo mejor si reconocen que el mercado privado es una institución cara y, por tanto, tratan de contener los costos. La opción de grupo más que la opción individual representa a menudo una buena compensación de costos más bajos contra pocas opciones”. A su juicio, imitar a Chile no era fácil y requería regulación y disciplina política.

En 1993 me fui a estudiar un doctorado a Estados Unidos, convencido de que obtener un Ph.D. en economía me permitiría ganar conocimiento en el diseño de políticas públicas, capacitándome para asumir mayores responsabilidades en el Estado. Elegí la Universidad de Pittsburgh debido tanto a mi interés por especializarme en seguridad social y en el sistema de pensiones, como a que allí tendría espacio para estudiar más a fondo y delinear una potencial reforma al régimen previsional chileno.

En esto fue decisivo que el prestigioso profesor Carmelo Mesa-Lago, quien integraba el equipo académico del Departamento de Economía de dicha universidad, me instara a tomar esta opción. Además, me ofreció la posibilidad de ser su asistente de investigación en el Departamento de Economía en estos tópicos para América Latina.

En Pittsburgh incorporé ingredientes nuevos a mi análisis, como el tema de género y la perspectiva interdisciplinaria, con elementos de la sociología y las ciencias políticas, gracias al apoyo e influencia de la chilena Verónica Montecinos, profesora de sociología en The Pennsylvania State University, doctora en sociología y máster en ciencias políticas de la Universidad de Pittsburgh, quien formó parte del grupo de profesores revisores de mi tesis.

Con Montecinos debatimos en numerosas oportunidades respecto de la dimensión de género del sistema de capitalización individual. Finalmente,

escribimos un *paper* sobre inequidades de género y reforma al sistema de pensiones en Chile, que presentamos en la Conferencia Anual de LASA (*Latin America Studies Association*, Washington D.C., 1996) y lo publicamos en el *Journal Latin American Research Review* en 1999.

Obviamente, desarrollé con una visión crítica mi tesis “Learning from the Privatization of the Social Security Pension System in Chile: Macroeconomics Effects, Lessons and Challenges”. El constante apoyo de Mesa-Lago fue decisivo en el desarrollo del capítulo principal, centrado en las reformas institucionales, donde además se presentaba un diagnóstico del sistema de pensiones chileno y se detallaban las principales áreas que debían reformarse.

En el intertanto al interior del sector público, en la Dirección de Presupuestos, siguieron preocupados de proyectar los efectos fiscales del sistema de pensiones. En ese contexto, en diciembre de 1994 –mientras estaba de paso en Chile– preparé un oficio en que Mario Marcel, como Subdirector de Racionalización y Función Pública, solicitó al Superintendente de AFP información que constituía materia prima clave para nuestros estudios y para crear un modelo de simulación y proyecciones: densidad de cotizaciones y cobertura de hombres y mujeres. Por distintos motivos la respuesta tardó más de cuatro años en llegar. El acceso a cifras desagregadas del sistema de capitalización individual era difícil; no existía una cultura de bases de datos y los sistemas de información registraban afiliados activos (no pasivos) y promedios (no microdatos).

En el ámbito internacional, ese año el Banco Mundial hizo una inflexión en su visión de las reformas a los regímenes de pensiones. Organizó un proyecto, dirigido por Estelle James, para evaluar los distintos sistemas de retiro que dio origen a la publicación “Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth”.

Éste rechazaba el sistema tradicional de seguridad público de reparto, generalizado en la mayoría de los países OCDE –planteaba que se convertirían en una carga insostenible para las naciones– y abogaba por un nuevo sistema “multi-pilar”, basado en (I) un sistema de beneficio definido, obligatorio, no fondeado, manejado públicamente (solidario); (II) un sistema de contribución definida obligatorio fondeado y manejado por privados; y (III) el ahorro voluntario.

Estelle James, ex consejera de la Comisión Presidencial para Reformar la Seguridad Social en Estados Unidos en la administración Bush, era partidaria de las cuentas individuales al modo chileno. Apoyaba la idea de replicar las AFP en Estados Unidos. Advirtió, no obstante, que se necesitarían importantes recursos públicos para transitar de un sistema a otro y subsidiar a los pensionados perjudicados.

El cambio de giro fue cuestionado por un grupo de ONG norteamericanas defensoras de la tercera edad, pues criticaban que esta fórmula aumentaba la

desigualdad, abandonaba el concepto del seguro social, reducía la cobertura y era menos eficiente.

Esta aproximación del organismo multilateral al tema fue relevante, por cuanto se constituyó en uno de los principales soportes financieros y técnicos de las reformas implementadas en diversos lugares del mundo orientadas a la privatización; e indudablemente influyó en la seguidilla de estos procesos que se verificaron en América Latina desde 1994 en adelante. Según sus propias estadísticas, entre 1984 y 2004 el Banco Mundial concedió más de 200 préstamos y créditos, unos US\$ 5.400 millones, en más de 68 países para hacer sus reformas (el monto incluye el apoyo para el ajuste de las políticas, inversiones, asistencia técnica y construcción de capacidades). Además, sus consultores escribieron más de 350 documentos sobre la materia (*Independent Evaluation Group*, Banco Mundial, 2006).

Mesa-Lago fue un opositor a las políticas del Banco Mundial y un pionero en vislumbrar la necesidad de un sistema previsional integrado (Mesa-Lago, 1994, 2001 y 2004).

Por la mitad de los 90 en el Ministerio de Hacienda empezó a trabajarse un conjunto de reformas al mercado de capitales, que incluyó normas relacionadas con el mercado de las pensiones referidas principalmente a los conflictos de interés de los directores y ejecutivos de las AFP; introducir nuevas alternativas de inversión para los fondos y adecuar los límites de inversión en pro de mejorar la rentabilidad.

A nivel político se intensificó el debate sobre la necesidad de bajar los costos de administración y también empezó a tocarse la problemática de la mujer, que por una estructura remuneracional de mercado inferior a la de los hombres, por cotizar en promedio cinco años menos que éstos y por su mayor expectativa de vida terminaba inevitablemente con una pensión inferior.

Paralelamente, en los sectores de centro izquierda preocupaba el poder económico que estaban concentrando las AFP, la baja cobertura y las escuálidas pensiones que se avizoraban.

El Gobierno, por su parte, estudiaba medidas para incentivar la permanencia de los cotizantes y crear una cultura previsional, mientras la Asociación de AFP insistía en que los costos no superaban 19% de las cotizaciones.

En 1995, los afiliados empezaron a ponerse nerviosos con la rentabilidad de sus fondos, debido a una abrupta caída de las acciones eléctricas como consecuencia de la guerra de los gasoductos, que amenazó con una nueva crisis bursátil tras la crisis mexicana bautizada como el Tequilazo.

En este escenario la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) llamó a transparentar lo que serían las jubilaciones en las AFP y, al igual que otros gremios como el Colegio de Profesores, pidió la vuelta atrás del sistema.

Diversos analistas instaron a las AFP a invertir en el extranjero para diversificar el riesgo y empezó a discutirse si era bueno el ingreso de los bancos al negocio. Respecto de esto último, en el Comité de Mercado de Capitales –encabezado por el Ministerio de Hacienda– comenzaron a barajar y sondear la posibilidad de abrirles la puerta vía consorcios financieros.

Sin embargo, en general, persistía la convicción de que las bases conceptuales del modelo –una de las joyitas del empresariado local– no debían modificarse.

Aunque en la CEPAL habían iniciado el estudio de la fórmula previsional chilena a mediados de los 80 con las publicaciones de Carmelo Mesa-Lago, este organismo asumió un rol cada vez más activo en el debate hacia mediados de los 90. El punto de partida fue la inquietud de verificar las difundidas bondades del modelo y qué tan efectivo era que hubiera resuelto la ecuación ahorro-inversión y sentara las bases para el desarrollo del mercado de capitales. Pero a poco andar converge en la conclusión de los críticos del sistema: que en realidad había un importante esfuerzo del Estado detrás, porque desarrollar un mercado de capitales y hacer la transición pasaba por generar el ahorro fiscal suficiente; es decir, le imponía una exigencia a las políticas públicas y, principalmente, a la política fiscal.

En este período uno de los economistas de la CEPAL más activos en el tema fue Andras Uthoff, quien se transformó en un nombre recurrente en publicaciones y seminarios relacionados con este tópico. Uthoff había sido reclutado por la CEPAL en 1990 y antes trabajaba en temas de empleo en el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

Él llegó a incorporarse al Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, que entre sus líneas contemplaba el estudio del efecto en el ahorro de las reformas a los sistemas de pensiones. Uno de sus primeros productos fue el libro “Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981-1991”, en octubre de 1991, de Rodrigo Acuña y Augusto Iglesias.

Concluido el proyecto anterior, CEPAL obtuvo financiamiento de la agencia de cooperación alemana GTZ para examinar en forma más comprehensiva la reforma a los sistemas de pensiones. Esta vez se centró en cuatro grandes temas: costo fiscal de las transiciones, problemas de cobertura, costos operativos e impactos macroeconómicos (mercado de capitales, ahorro e inversión). En este marco, Uthoff me contactó, al igual que a Carmelo Mesa-Lago y a otros de sus discípulos en la región –entre ellos Fabio Bertranou–, lo que derivó en una coordinación informal para compartir antecedentes y contrastar puntos de vista desde las distintas posiciones que ocupaba cada uno.

En 1995, nuevamente en la Serie de Financiamiento de Desarrollo CEPAL/PNUD, Uthoff publicó el informe “Reformas a los Sistemas de Pensiones de

América Latina y el Caribe”, basado en el análisis de 15 estudios de casos sobre el diagnóstico y las alternativas de las reformas previsionales en la región. Respecto de Chile concluyó que la reforma adolecía de varias debilidades en cuanto a los objetivos redistributivos, como por ejemplo su vínculo con la política fiscal para defender las pensiones mínimas contra los riesgos de inflación; la vulnerabilidad de los fondos de pensiones a las fluctuaciones de los mercados financieros; falta de regulación de la industria para evitar la concentración de miembros de directorios de empresas, reducir costos administrativos y promover la transparencia de información para las decisiones de los afiliados; falta de incentivos para aumentar la cobertura poblacional y persistencia de distorsiones en la estructura de comisiones, que terminan siendo regresivas. Este contundente corolario fue recogido por la prensa y obviamente atizó el debate.

Además sirvió para relevar la presencia de CEPAL en el debate sobre reformas de pensiones en América Latina, ya que esta organización hizo un llamado a construir Sistemas de Protección Social sobre la base de sociedades de derecho y no exclusivamente sociedades del trabajo, destacando la importancia de lograr aumentos de cobertura mediante la integración de financiamiento contributivo y no contributivo.

A comienzos de 1996 la Superintendencia de AFP salió a calmar las aguas, descartando pérdidas patrimoniales en el sistema luego que el año anterior los fondos de pensiones registraran la primera rentabilidad negativa de su historia (-2,5% anual). Pero enfatizó que se había acabado la época de las grandes rentabilidades.

El 2 de mayo de 1996, en el Congreso Latinoamericano de AFP que se realizó en Santiago para hacer el balance de los 15 años del sistema, el Presidente Frei aseveró que el modelo de AFP implicaba un alto costo para el país porque debían destinarse importantes recursos a cubrir el déficit de las antiguas cajas de previsión. El Estado gastaba más de US\$ 2.100 millones en pagos de pensiones para garantizar el nuevo sistema. En el mismo seminario, el Superintendente de AFP, Julio Bustamante, planteó que los perfeccionamientos debían apuntar al cálculo de la rentabilidad, la administración de más de un fondo y a aumentar la cobertura de los trabajadores independientes.

A fines de noviembre del 96 se produjo un hito en el diálogo entre los actores que estaban a ambos lados del mesón en este mercado. La CUT y la Asociación de AFP tuvieron un primer encuentro para debatir cómo mejorar la previsión; éste se centró en la morosidad de las cotizaciones por parte de los empleadores, tributos que afectan el ahorro y la inconveniencia de que, a juicio de los trabajadores, la Asociación de AFP se incorporara a la Confederación de la Producción y el Comercio.

En abril de 1997 el Ministro del Trabajo, Jorge Arrate, informa el envío de un proyecto que permitirá la afiliación colectiva (que las AFP rechazan y que

sustituía al de comisiones diferidas) y creará el segundo fondo, cuyos recursos se invertirían en títulos de renta fija, para proteger a los afiliados prontos a pensionarse de las fluctuaciones del mercado. El gancho para la industria consiste en enviar junto a éste un proyecto que les entregaba la administración del seguro de desempleo del Sistema de Protección al Trabajador Cesante (PROTRAC), pero en definitiva ambos entran por separado al Congreso.

Tres meses después la prensa publica un estudio de Peter Diamond para el Banco Mundial, donde concluye que cotizar en Chile es más caro que en Estados Unidos y que en la mayoría de los países latinoamericanos que copiaron la receta: en promedio los chilenos pagaban US\$ 90 anuales (unos \$ 40.000 de la época) en comisiones por la administración del ahorro forzoso para la vejez.

Ese año volví a Chile del doctorado en economía y me reincorporé a la Dirección de Presupuestos —que lideraba Joaquín Vial— como Jefe del Departamento de Estudios, donde seguí investigando las materias previsionales. Con el fin de tener cifras frescas insistí ante la Superintendencia de AFP por una respuesta a la circular que Marcel había enviado en 1994. Mi idea era estimar lo más certeramente posible el esfuerzo fiscal que se requeriría; cuánto del ahorro que se estaba generando en el país se debía al Fisco y cuánto realmente a las AFP. Eso implicaba proyectar el déficit previsional civil y, en particular, el peso de las garantías a las pensiones mínimas y asistenciales.

Busqué apoyo entre quienes siempre fueron críticos al modelo de capitalización individual. El economista Humberto Vega (q.e.p.d), desde el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), y más tarde el sociólogo Jaime Ruiz-Tagle, desde la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), solidarizaron con mis divergencias. En MIDEPLAN, gracias a la colaboración y empuje de Vega, se publicó un resumen del primer capítulo de mi tesis de doctorado más algunas actualizaciones, en especial de los efectos fiscales del sistema de pensiones (Arenas de Mesa y Gumucio, 2000).

En 1998, producto de la crisis asiática se dispara la morosidad de las cotizaciones y la rentabilidad de los fondos de pensiones vuelve a ser negativa, anotando -1,1%, lo que aumenta la preocupación política. Se elabora un proyecto de ley para diversificar la cartera de los fondos y permitir la competencia en el cobro de comisiones.

El último día de diciembre Alejandro Foxley, ex ministro de Hacienda y entonces senador, publicó una columna en el diario *La Segunda* titulada “La Discutida Previsión”. Junto con plantear que el nuevo año estaría obviamente marcado por las elecciones, llamó a repensar las reformas realizadas en los últimos 20 años. Tras detallar las falencias de la previsión privada —entre otras cosas que 40% de los futuros pensionados tendría una pensión inferior a la mínima y necesitaría ser subvencionado con un alto costo fiscal—, abogó por

“abordar a tiempo la reforma de las reformas”. Es decir, a hacer ajustes a los sistemas de salud y educación.

Mientras tanto, los estudios al interior de Hacienda seguían confirmando que el Estado tendría que financiar gran parte del sistema de pensiones.

Con la llegada de 1999 las AFP entran en la mayoría de edad y, con distintos matices, desde todos los sectores instan a introducirles correcciones. Claro que las más recurrentes son las referidas a mejorar la administración y transparencia del negocio, como bajar costos, aumentar y diversificar los instrumentos de inversión en el exterior, abordar la situación de los trabajadores independientes y elevar la competencia. Algunos políticos plantean subir el límite imponible a UF 90 para mejorar las pensiones y ganan fuerza propuestas como la subcontratación de cartería y la creación de una AFP estatal.

En abril la OIT confirma a la prensa que investiga el sistema de AFP, a raíz de un documento presentado en 1998 por dirigentes sindicales, según el cual la cobertura de los trabajadores y la protección que brindaba el sistema era inferior a la exigida por convenios internacionales suscritos por Chile.

Ese mes se realizó la reunión anual de la APEC en el balneario chileno de Reñaca y el tema fue el mercado de capitales y los sistemas de pensiones. Como la organización recayó en el Ministerio de Hacienda me pidieron hacer una presentación sobre los efectos fiscales del sistema chileno, que preparamos con Marcel. Allí planteamos la necesidad de revisar las experiencias y no desechar una mayor participación del Estado, lo que nos valió ser tildados como “los izquierdistas” del evento y del Gobierno. Aunque el encuentro no tuvo gran repercusión en los medios de comunicación, constituyó una buena oportunidad para exponer nuestro diagnóstico ante importantes personeros de organismos internacionales, ministros y reguladores de otros países. Las ponencias se compilaron en el libro “Policy Issues in Pension Reform”, que finalmente publicó el Ministerio de Hacienda (Arenas de Mesa y Marcel, 1999).

En julio el Gobierno y las AFP crearon una comisión para evaluar el sistema de pensiones, hacer ajustes administrativos y regulatorios. Dos meses antes habían iniciado el estudio de estos cambios calificados de “menores”, porque los de mayor envergadura requerirían de ley y dadas las elecciones se consideró que no era un año propicio. Pero había consenso en la urgencia de modernizar el sistema y el plan era presentar a fines de agosto una propuesta para poner en marcha los cambios menores antes de que terminara 1999.

En representación del Ministerio de Hacienda colaboré en la organización de otro seminario con CEPAL, donde mi contraparte fue Andras Uthoff. La idea era instalar en el debate –dentro del contexto latinoamericano– las cifras de los efectos fiscales del sistema de pensiones chileno, que había modelado en el

Departamento de Estudios de DIPRES, con los datos agregados que finalmente nos entregó la Superintendencia de AFP.

Nuestro encuentro en CEPAL, denominado “Responsabilidades Fiscales en Sistemas de Previsión”, se realizó entre el 1 y el 3 de septiembre, con expertos de Argentina, Brasil, Uruguay y Chile. Carmelo Mesa-Lago expuso un estudio comparativo de varios países y yo presenté el impacto fiscal del sistema de pensiones en Chile. Entre otras cosas dije que habría que ver si el efecto del ahorro hubiera sido tan relevante sin el aporte del Estado para enfrentar el costo de la transición; y que lo anterior significaba muchos recursos para el Estado, por lo que amenazaba con transformarse en un problema fiscal importante. Y que dada la baja cobertura, tampoco era la mejor solución previsional, por mucho que implicara avances en el ámbito macroeconómico.

También advertí que la transición del sistema de pensiones (civil y militar) en Chile estaba resultando sumamente cara: le había costado al Estado 5,7% del PIB en promedio entre 1981 y 1998, considerando gasto total y efectos tanto transitorios como permanentes, muy superior al 2,4% del PIB entre 1974 y 1980. Y que en los próximos 40 años los desembolsos continuarían siendo muy significativos. El gasto previsional era una de las partidas más importantes del Presupuesto nacional: en 1998 había representado 42% del gasto social y 27% de los gastos corrientes del Gobierno Central. Consigné que mientras las proyecciones originales situaban en 2015 el déficit en 2% del PIB, las últimas cifras indicaban que sólo el déficit previsional del sector civil implicaría recursos por 3,2% del PIB, lo que demostraba que las proyecciones en que se había basado la reforma de 1980 subestimaron sustancialmente los efectos fiscales de la privatización, por lo que se requería otra reforma.

Desde la primera fila Ricardo Ffrench-Davis –ex miembro de CIEPLAN y en esa época funcionario de CEPAL– pidió la palabra y exclamó que las cifras eran inauditas, que nunca antes se habían dicho; que sólo se hablaba de los efectos en el ahorro, pero nada del gasto y ahora resultaba que el ahorro neto era negativo. Opinó que este estudio abría el debate de una reforma más profunda de lo que se podía imaginar hasta la fecha.

El economista de la Universidad Católica Salvador Valdés, de vasta experiencia en temas previsionales, comentó mi ponencia. Teniendo una posición distinta respecto del sistema admitió que los problemas existían, pero argumentó que no eran consecuencia de la capitalización individual sino de los anteriores regímenes previsionales. Esto originó un intenso contrapunto respecto de si éstos eran problemas heredados o derivados del modelo.

La convocatoria resultó un éxito, el seminario se realizó con el auditorio a plena capacidad. Pero como sabíamos lo complejo que podía resultar un diagnóstico tan crítico elaborado en el seno del Gobierno, se restringió el acceso a la prensa

—situación sin precedentes en CEPAL— y determinamos que mi exposición sobre la situación chilena quedara con embargo (finalmente la publiqué en 2004).

Sin embargo, el diario *El Metropolitano* difundió las conclusiones de mi estudio en un artículo a dos páginas el mismo 1 de septiembre, que tituló: “50% de afiliados a AFP con pensión mínima”.

El periódico siguió con el tema al día siguiente, consignando reacciones de los distintos actores: el superintendente de AFP declinó referirse al estudio y lo desestimó; el gerente general de la Asociación de AFP, Francisco Margozzini, confirmó el panorama, pero puntualizó que quienes quedaban fuera del sistema eran las personas de ingresos imponentes bajos, los trabajadores independientes que no cotizaban regularmente y aquellos que presentaban lagunas previsionales por cesantía o porque dejaron de aportar, “esto siempre lo hemos sabido y lo mismo hubiera ocurrido en el sistema de reparto”.

Salvador Valdés culpó al Estado de los problemas, arguyendo fallas de diseño en el sistema de pensiones mínimas, “lo que se complica cuando las personas abusan de estos subsidios, por lo que las soluciones deberían provenir de la autoridad y de las AFP”. Por su parte, el presidente de la Comisión de Hacienda del Senado, Alejandro Foxley, llamó a no empantanarse en discusiones bizantinas y enmendar la situación de los trabajadores sin cobertura adecuada.

La elocuencia de las cifras del estudio preocupó a algunos parlamentarios. A los pocos días Foxley informó que iniciarían una serie de reuniones para articular un proyecto de reforma.

Desde el Ejecutivo el Subsecretario de Hacienda, Manuel Marfán, se manifestó extrañado con que hubiera tanta gente sorprendida, “cuando es una materia que creo que las propias personas que desarrollaron el sistema sabían desde el inicio”. Concordó con que éste tenía que perfeccionarse en la medida que se detectaran problemas o cuellos de botella, pero advirtió que a esas alturas era más bien una pregunta para los candidatos a la Presidencia que para las autoridades en ejercicio.

Aunque ya antes los candidatos Ricardo Lagos y Joaquín Lavín habían esbozado sus ideas respecto de las mejoras que se debían introducir, a pocos meses de la elección reincorporaron el tema en sus discursos.

A mediados de septiembre Lagos declaró: “El sistema de AFP no es malo porque representa un mecanismo de ahorro interno, pero inquieta que según algunos estudios un alto porcentaje de afiliados sólo podrá aspirar a una pensión mínima con cargo al Estado, lo que llevaría el gasto social a límites inconvenientes”. Al mes siguiente llamó a aprobar la negociación colectiva de comisiones, iniciativa enviada al Congreso por el Gobierno dos años antes (en julio de 1997).

En noviembre el Gobierno anunció que ingresaría a tramitación legislativa durante la primera quincena una profunda reforma al sistema de pensiones, que

se había demorado porque estudiaban la forma de introducir mayor competencia para bajar costos. Seguía la búsqueda de la fórmula para permitir la participación de los bancos en la administración de fondos previsionales.

Varias veces se publicitaron reingenierías que quedaron en el camino. Tras el fracasado intento de fomentar las AFP gremiales para desconcentrar una industria que pasó de 22 a 8 AFP, de las cuales dos manejaban más del 50% de los fondos, se apuntó a la subcontratación de cartera con la intención de permitir el ingreso de bancos y compañías de seguros al negocio, idea obviamente resistida por la industria. La concentración era un tema no menor cuando este mercado ya movía más de US\$ 30.000 millones y contaba con unos seis millones de afiliados.

Si bien el Ministro del Trabajo, Germán Molina, aseveró que el proyecto se mandaría antes del fin del mandato de Frei y podía ser más profunda de lo proyectado, a los pocos días debió admitir que tomaría más tiempo. El secretario general de la Presidencia, José Miguel Insulza, echó pie atrás arguyendo falta de estudio de los temas y poco tiempo legislativo para llevarlo adelante. Mientras Manuel Marfán, por entonces Ministro de Hacienda, enfatizó que si bien no era un compromiso “es nuestra intención enviar una reforma a las AFP en este Gobierno”, aunque sólo se haría si el trabajo técnico estaba suficientemente maduro.

A fines de 1999 la Superintendencia de AFP sacó un informe destacando que las administradoras chilenas operaban el 56,4% de los fondos previsionales de América Latina y Chile estaba en tercer lugar de rentabilidad real anual histórica.

Por su parte, el Subsecretario de Hacienda Álvaro Clarke afirmó que en el Comité de Mercado de Capitales trabajaban modificaciones al DL 3.500 relacionadas con los costos de las AFP, con la idea de tener un proyecto antes de concluir la administración.

Yo tenía una idea bastante clara de las correcciones que el sistema previsional requería para enfrentar los nuevos desafíos, pero llegué tarde y con escasa influencia para incidir en el programa y en las decisiones de reformas estructurales que haría el nuevo Gobierno. Una vez instalado, el Presidente Ricardo Lagos Escobar determinó que su gran transformación de política social se centraría en la salud, la que se materializó posteriormente en el Plan Auge, que garantizó a todos chilenos atención en caso de enfermedades complejas y tratamientos onerosos.

5. EL DIAGNÓSTICO Y LA ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (2000-2005)

En diciembre de 2000 la CEPAL me publicó un nuevo estudio, en el marco del proyecto con GTZ Fondos de Pensiones y Jubilación –“Cobertura

Previsional: Lecciones y Desafíos del Sistema de Pensiones administrado por el Sector Privado”–, que aborda los problemas de la cobertura y enfatiza que las grandes falencias se centran especialmente en los trabajadores jóvenes con menores ingresos, las mujeres y los independientes (Arenas de Mesa, 2000).

En Washington, el académico de la *London School of Economics*, Nicholas Barr, estando como profesor invitado en el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI), presentó el paper “Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices” (Barr, 2000). En él afirmó que los planes jubilatorios privados de capitalización plantean muchos problemas idénticos a los de reparto e identificó nueve mitos respecto de las ventajas que se le atribuían. Entre ellos mencionó el supuesto vínculo directo entre capitalización y crecimiento económico, refutando que en la realidad sea automático dado que a su juicio dependía de muchos otros factores; y que la capitalización reducía el gasto público en planes de jubilación, pues advirtió que si bien eso podía suceder en el largo plazo, en lo inmediato lo más probable era que se incrementara la presión presupuestaria para financiar la jubilación de las generaciones más viejas en el período de transición, a través de impuestos o endeudamiento. Las principales conclusiones fueron tres: que la variable clave era un gobierno eficaz; desde una perspectiva económica, la diferencia entre la financiación y el reparto era de segundo orden; y la gama de posibles opciones en el diseño de pensiones era muy amplia.

En 2001 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) abordó el tema de la seguridad social en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) que se realiza regularmente durante junio. El reporte sometido a discusión de gobiernos, trabajadores y empleadores, marcaba un cambio de estrategia de la Organización en el sentido de poner un énfasis directo en los problemas de cobertura que presentaba la seguridad social, particularmente en los países en desarrollo. Los otros temas consistían en la necesidad de atender y mejorar la equidad de género en los sistemas protección social, como así también revitalizar los mecanismos de diálogo social en las reformas. La CIT emitió una resolución recomendando a los países otorgar la máxima prioridad en las reformas a los temas relativos a la insuficiente cobertura tanto horizontal (cantidad de asegurados y beneficiarios de prestaciones) como vertical (adecuación de las prestaciones), (OIT, 2002). Este cambio de estrategia por parte de la OIT quedó luego reflejado en las actividades que desarrolló en la Oficina Subregional localizada en Santiago de Chile, durante el período 2001-2004, donde se elaboraron reportes técnicos de cooperación técnica en materia de cobertura previsional, pensiones asistenciales y no contributivas, pensiones y género y mercado laboral y protección social.

También en 2001 se presentó la estrategia oficial aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial para la reforma de pensiones, en

“Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard”. Aquí se recomienda el establecimiento de sistemas multipilar para las pensiones: un pilar-cero, con un nivel mínimo de protección; un primer pilar que consiste en un plan sin financiamiento manejado públicamente; un segundo-pilar, o plan privado obligatorio y financiado por el cotizante; un tercer-pilar, voluntario con financiación privada; y finalmente, disposiciones complementarias para los trabajadores no cubiertos y para las personas más pobres.

El trabajo del economista Nicholas Barr en el FMI influyó no sólo en este organismo, sino también en las demás agencias multilaterales de Washington D.C. En la misma línea, Truman Packard desarrolló una investigación que dio origen en 2005 al libro “Keeping the Promise of Social Security in Latin America” del Banco Mundial (Gill *et al.*, 2005). Esta publicación admitía la necesidad de un enfoque distinto al propugnado en los 90 en el área de las reformas a los sistemas de pensiones. Además, Packard desarrolló una nota técnica del Banco Mundial en Chile, que se publicó en 2006 y en la que argumentaba la necesidad de modificar el sistema de capitalización individual, que fue muy debatida.

A partir de esa época proliferaron estudios sobre la materia también en Chile. En octubre de 2001 el abogado y director ejecutivo del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), Carlos Huneeus, lanzó el libro “El Régimen de Pinochet”, en el que abordó la previsión en el Capítulo “La política económica del autoritarismo: las privatizaciones”. Como parte de su investigación me entrevistó en busca de información sobre los efectos fiscales del sistema de capitalización. Tras relatar la gestación de la reforma de 1981 y mencionar las proyecciones que manejábamos en la DIPRES, hizo duras aseveraciones sobre el esquema de capitalización individual y sus potenciales beneficios. Como que éste no había cumplido con los ambiciosos objetivos planteados por sus impulsores, porque no existía evidencia de que se pagarán pensiones más altas que las del antiguo sistema y tampoco respecto de su contribución en el aumento del ahorro.

Paralelamente, en el mundo desarrollado el tema también atrajo la atención de celebridades de la economía. En 2001 Joseph Stiglitz, quien había sido economista jefe del Banco Mundial hasta 2000, Premio Nobel y uno de los gurús de la antiglobalización, escribió con Peter Orszag (el mismo que ocho años más tarde se convertiría en Director de Presupuestos del Presidente de Estados Unidos, Barack Obama) un *paper* sobre los diez mitos de la capitalización individual: “Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems in New Ideas About Old Age Security”.

Comenzando la administración del Presidente Ricardo Lagos, en el Ministerio de Hacienda se empezó a diseñar el seguro de cesantía. Como

Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos participé activamente –entre 2000 y 2002– en su creación e implementación junto a los equipos del Ministro del Trabajo, Ricardo Solari. Éste se estructuró sobre la base de un modelo que combina en un sistema mixto la participación del Estado y las cuentas de capitalización individual; consolida un sistema de financiamiento tripartito, con aportes estatales y contribuciones de los trabajadores y empleadores e incluye la creación de un fondo solidario y beneficios que se autorregulan según las capacidades de este fondo, que es autosustentable.

En definitiva, se trató de armar un engranaje público-privado que mantuviera la contribución colectiva en las matrices de la seguridad social: transferencias intergeneracionales de jóvenes a viejos, de sanos a enfermos, de hombres a mujeres y de ricos a pobres. Si bien esta fórmula resultó imposible de replicar en la reforma a la salud, que vino inmediatamente después, fue más expedito incorporarla en la Reforma Previsional de 2008.

En ese tiempo seguí con la idea de socializar en la Concertación la necesidad de reformar el régimen de pensiones, porque a esas alturas ya nadie podía escudarse en que se trataba de un tema ideológico. Había que convencer a los sectores más reacios de que el camino era reponer el papel del Estado en un sistema integrado, en que la capitalización individual fuera un complemento del sistema de pensiones.

Una reunión clave para todo lo que vendría más adelante tuvo lugar en 2001. Me junté con David Bravo, profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile y Director del Centro de Microdatos, a quien conocía desde principios de los 90, cuando él era asesor del gabinete del Ministro del Trabajo René Cortázar y yo funcionario de la DIPRES. Le expuse mi inquietud, junto con plantearle que para abordar una transformación de esta naturaleza en el sistema de pensiones se requerían antecedentes que dieran garantías a la comunidad económica nacional e internacional; es decir, que nadie cuestionara los resultados y que éstos fueran fruto de la evidencia arrojada por bases de datos.

La encuesta Casen no servía para estos efectos. Para estimar las pensiones de los afiliados, calcular las tasas de reemplazo y los efectos fiscales del sistema –por ejemplo en el uso de la garantía estatal de pensiones mínimas– se necesitan datos específicos, como la densidad de cotizaciones de hombres y mujeres, que sólo puede entregar una encuesta especializada a través de las historias previsionales no disponibles. En este diálogo nos surgió la idea de hacer un panel de datos siguiendo a los encuestados, para armar una base de datos única en Chile, con un respaldo académico tal que certificara la credibilidad de los resultados. El trabajo y apoyo del profesor Bravo –quien venía promoviendo

desde mediados de los 90 las encuestas longitudinales en Chile— fue fundamental para alcanzar este vital objetivo y el instrumento fue la Encuesta de Protección Social (EPS).

Con este diseño era necesario tener otro aliado en el Ejecutivo, sobre todo en el Ministerio del Trabajo. Allí fue medular para hacer realidad esta encuesta el compromiso y la ayuda aportada por la Subsecretaria de Previsión Social Marigen Hornkohl y su equipo, donde destacó la jefa de la División de Estudios, Andrea Palma (quien después sería mi Jefa de Gabinete en la DIPRES entre 2006 y 2010). Esta última selló el compromiso con Alejandro Ferreiro, Superintendente de AFP, para la realización de la EPS.

En definitiva, la Subsecretaría de Previsión Social, con el apoyo de la Dirección de Presupuestos, y el Centro de Microdatos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile aplicaron la Encuesta de Protección Social (EPS) en 2002. Todo 2001 se trabajó en el diseño metodológico, con la participación además de las Superintendencias de AFP y de Seguridad Social. En esta fase fue clave la colaboración de los ministros de Hacienda y Trabajo, Nicolás Eyzaguirre y Ricardo Solari respectivamente; el Director de Presupuestos, Mario Marcel, y el Superintendente de AFP, Alejandro Ferreiro.

El objetivo principal era estudiar la densidad de cotizaciones por género y verificar cuántos afiliados realmente contribuían al sistema, a fin de estimar las pensiones, calcular las tasas de reemplazo y realizar proyecciones de los efectos fiscales derivados de la Garantía Estatal a la Pensión Mínima.

Si bien el Centro de Microdatos por sí solo era un aval de la calidad del trabajo técnico, David Bravo no escatimó esfuerzos para contactar a expertos del más alto nivel vinculados a la seguridad social. Entre ellos el Premio Nobel de Economía de 2000 James Heckman, quien ganó dicho reconocimiento por sus aportes al estudio de la realidad social, con un fuerte énfasis en el uso de encuestas y estudios de panel para analizar fenómenos como el costo del trabajo o los sistemas previsionales. Este destacado profesor de la Universidad de Chicago había entablado lazos con la Universidad de Chile a fines de los 90, interesado en los estudios empíricos que allí se estaban desarrollando.

Bravo viajó a Chicago por diversos proyectos académicos y aprovechó de pedirle que le sugiriera el mejor especialista en diseño muestral para encuestas longitudinales. Aparte de convertirse en el principal promotor de la encuesta, Heckman lo derivó a Steven Heeringa, experto en diseños muestrales, Ph.D. en Estadística y Director de la Unidad de Diseño, Análisis y Encuestas del Institute for Social Research de la Universidad de Michigan, quien accedió a participar como consultor del equipo del Departamento de Economía de la Universidad de Chile encargado del diseño metodológico. En la parte final se incorporó

Jere Behrman, profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Pennsylvania, quien hizo un valioso aporte.

El trabajo de campo (toma y recolección de las encuestas) se realizó entre mayo de 2002 y la primera mitad de enero de 2003, lapso en que se entrevistaron 17.246 personas, 56,2% de la muestra nominal. Los resultados se publicaron en 2004 y mostraron que en promedio un hombre cotiza seis de cada diez años de trabajo y una mujer cuatro de cada diez, por lo que difícilmente el modelo de AFP les pagaría buenas pensiones con esa densidad de cotizaciones.

Paralelamente, por esa misma época, en 2003, trabajé intensamente desde la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda para que se suscribiera un convenio con la OIT, a fin de que los equipos técnicos de Ginebra nos ayudaran a desarrollar un modelo actuarial de proyecciones financieras y fiscales del sistema de pensiones. Para ello conversé con Fabio Bertranou, a quien conocí durante el doctorado en la Universidad de Pittsburgh, quien se desempeñaba como especialista en seguridad social en la sede de este organismo en Santiago. Bertranou me ayudó a contactar a Michael Cichon, por entonces Jefe de la Unidad Actuarial de la OIT (posteriormente asumió como Director del Departamento de Seguridad Social de la misma organización). A Cichon lo había conocido en un taller sobre sistemas de seguridad social, realizado por esta organización internacional en Alemania en 1999.

Del equipo de actuarios de la OIT, Florian Léger nos prestó una valiosa asesoría durante más de cuatro años para la construcción del modelo actuarial y financiero. En la Dirección de Presupuestos el desarrollo y la aplicación de dicho modelo quedó bajo la responsabilidad de la economista Paula Benavides y su equipo, alcanzando un nivel de calidad reconocido por expertos internacionales en la materia. Paula, quien más tarde asumió como jefa del Departamento de Investigación y Estudios Actuariales, también trabajó activamente en la preparación del informe financiero del proyecto de Ley de Reforma y de las respectivas presentaciones en las comisiones especializadas de la Cámara de Diputados y del Senado, antecedentes elaborados a través del modelo actuarial publicado por la DIPRES en diciembre de 2008 (Arenas de Mesa, *et al.*, 2008).

En 2003, la OIT publicó el libro que editamos con Fabio Bertranou “Protección Social, Pensiones y Género: en Argentina, Brasil y Chile” (Arenas de Mesa y Bertranou, 2003). En él planteamos que la mayor presencia de las mujeres en el mercado del trabajo implicaría a la vez un aumento de su participación en el sistema previsional, ya no sólo como beneficiarias secundarias (viudas o montepiadas) sino como beneficiarias directas.

Como contrapartida a los análisis microeconómicos, Vittorio Corbo y Klaus Schmidt-Hebbel presentaron en el Seminario “Desafíos de los Sistemas

de Pensión en América Latina”, organizado por la Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones (AIOS), el documento “Efectos Macroeconómicos de la Reforma de Pensiones en Chile”. En él concluyeron que aproximadamente la décima parte de la tasa promedio de crecimiento del PIB entre 1981 y 2001 era atribuible a los efectos de la Reforma de Pensiones, lo que implicaba que aproximadamente la vigésima parte del nivel de ingreso a esa fecha por habitante en Chile se debía a las favorables consecuencias de la reforma de 1981. Destacaron el notable desarrollo del sistema, cuyos contribuyentes a fines de 2002 constituían 57,9% de la fuerza laboral, los pensionados eran 7,3% de ésta y la tasa de ahorro obligatorio pensional promedio alcanzaba a 4,6% del PIB. También estimaron que en el período el sistema de capitalización individual incidió en un aumento promedio de la inversión de 1,2% del PIB, y por tanto hizo una contribución importante a las mayores tasas de ahorro e inversión.

Hecha la reforma de salud, Víctor Tokman –quien tras desempeñarse como Subdirector General y Director Regional para las Américas de la OIT y Director del PREALC se incorporó como asesor del Presidente Lagos– organizó una serie de reuniones reservadas en el comedor de La Moneda con académicos, tanto del oficialismo como de oposición. Estos encuentros respondieron a que el Presidente Lagos quería tener diálogos informales con expertos en diversos temas que consideraba prioritarios, pero que no eran parte de medidas en implementación ni de proyectos que el Gobierno ya tenía en marcha. Eran una especie de foros consultivos reservados.

Estas reuniones se hacían después del horario de oficina y no figuraban en la agenda presidencial. Tokman convocaba a especialistas selectivamente, dependiendo de la materia a tratar –listado que definía previamente con el Mandatario– y a los ministros de las áreas relacionadas. Solían juntarse entre 20 a 25 personas, cada una de las cuales llegaba con un pequeño memorándum, de no más de tres páginas, sobre los asuntos que se les habían solicitado.

Las sesiones empezaron con la innovación, tema que ocupó un par de reuniones, pero no pasó más allá. En cambio en una sobre temas sociales, Clarisa Hardy –en su calidad de Directora Ejecutiva de Fundación Chile 21– comentó que considerando que el país tenía un número relativamente pequeño de indigentes por qué no se hacía algo para erradicarlos; la idea fue respaldada por el economista del CEP Harald Beyer y despertó de inmediato el interés del Presidente. En su posterior desarrollo tuvieron una participación importante Mario Marcel y el fallecido economista Jaime Crispi, por entonces Director y Jefe del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos respectivamente. Como resultado de esto y del trabajo conjunto con profesionales del Ministerio de Planificación, se promulgó el Programa Chile Solidario en mayo de 2004.

Las pensiones se abordaron en dos reuniones, donde con Marcel mostramos el trabajo avanzado y explicamos la evidencia que entregaba la encuesta EPS.

Como DIPRES planteamos que había mucha gente excluida del sistema previsional y que se hacía necesario agregar un pilar solidario, tema que generó un encendido debate en el grupo. A raíz de esto, al interior del Gobierno se discutió que en la segunda mitad del año el Presidente anunciara la puesta en marcha de algunas medidas, pero se impuso la percepción de que quedaba muy poco tiempo y no valía la pena vaciar la agenda de cambios del altamente probable próximo Gobierno de la Concertación. Además, se corría el riesgo de que la reforma se contaminara con la campaña y se empantanara por razones políticas, lo que haría más complejo reponerla en el período siguiente.

En abril de 2004 se realizó en Santiago el seminario internacional “El Sistema de Pensiones en Chile en el Contexto Mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos”, organizado por la OIT, el Ministerio del Trabajo y la Fundación Chile 21. Allí se abordó la seguridad de ingresos en la vejez y el papel del Estado, las experiencias internacionales de reformas de pensiones; el sistema de pensiones en Chile y su relación con la política social y la economía política y sus principales desafíos. Las ponencias estuvieron a cargo de Nicholas Barr, de la *London School of Economics*, quien vino por primera vez a Chile; Helmut Schwarzer, Secretario de Previsión Social de Brasil; Carmelo Mesa-Lago, de la University of Pittsburgh; Emmanuel Reynaud y Elaine Fultz, de la OIT.

En los paneles sobre el caso de Chile me tocó participar junto a Guillermo Arthur, presidente de la Asociación de AFP; Fabio Bertranou; Guillermo Larraín, Superintendente de AFP; Arturo Martínez, Presidente de la CUT; la senadora Evelyn Matthei; el senador Carlos Ominami; Andras Uthoff y Salvador Valdés, entre otros. En este contexto hubo una interesante discusión “tripartita” con representantes de la industria, los trabajadores y el gobierno.

La destacada economista Olivia Mitchell, Directora Ejecutiva del *Pension Research Council* y académica de la *Wharton School* de la Universidad de Pennsylvania, se unió a nuestro esfuerzo de construir un panel de datos que permitiría el seguimiento, estudio y evaluación del sistema de pensiones en Chile.

Así, para levantar la segunda muestra de la EPS 2004 se formó un panel internacional en que participaron el Ministerio del Trabajo, la Dirección de Presupuestos, el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y la Universidad de Pennsylvania, representada por Jere Behrman, Olivia Mitchell y Petra Todd, quienes junto a James Heckman y Steven Heeringa conformaron el Comité Académico Internacional.

El prestigio de estos académicos constituyó una garantía de que a la hora de analizar los antecedentes que respaldaran la Reforma Previsional no se

cuestionara la calidad y rigurosidad de los datos (la EPS se implementó en 2004 y sus resultados se publicaron en 2005). En este contexto, la participación de la destacada académica Olivia Mitchell en esta segunda ronda de la EPS confirmaba que estábamos desarrollando un proyecto de grandes potencialidades, que constituía un soporte técnico y académico de gran envergadura.

Con Jere Behrman y David Bravo publicamos en 2004 un documento de trabajo en Estados Unidos, “Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in Private Social Security System”, en el Centro de Investigación de Pensiones de la Universidad de Michigan, con los resultados de la EPS 2002. Instalamos la discusión de las bajas densidades de cotización, bajas tasas de reemplazo, bajas pensiones y las diferencias de género.

Entre 2004 y 2005 realicé varias investigaciones para el BID sobre las reformas a los sistemas de pensiones y sus efectos fiscales e institucionales en América Latina. Estos estudios fueron fruto de un proyecto que impulsó el BID, gracias al trabajo visionario de Koldo Echebarría, quien proyectaba para la región y, en especial para Chile, cambios en la institucionalidad del sistema de pensiones. En enero de 2006, debido al trabajo de Echebarría, el BID organizó en Washington un seminario con distintos casos de estudio, donde expuse el de Chile. En dicho encuentro, realizado entre la primera y segunda vuelta de la elección presidencial chilena, afirmé que habría reforma previsional estructural en mi país de ganar la doctora Michelle Bachelet. Allí no se debatía la pertinencia, sino la profundidad de los perfeccionamientos que necesitaba el modelo previsional chileno. Posteriormente, las presentaciones fueron recogidas en el libro “A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps”, editado por Carolin A. Crabbe.

En el último año de la administración Lagos ayudé a Marcel a diseñar el proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, que originó el Fondo de Reserva de Pensiones. La lógica de este fondo era acumular recursos para financiar las Pensiones Asistenciales (PASIS) y las Pensiones Mínimas con Garantía Estatal. El proyecto se aprobó en la Cámara de Diputados a fines de 2005 y la tramitación en el Senado la realizamos durante la administración de la Presidenta Bachelet, con el Ministro de Hacienda Andrés Velasco. Luego de una sustantiva indicación en la Cámara Alta, que entre otras cosas creó el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), se aprobó y fue promulgado en septiembre de 2006.

Lo relevante de esta iniciativa legal fue que aseguró una pista de aterrizaje para la Reforma Previsional, sobre cuya necesidad y viabilidad me dediqué a sensibilizar a lo largo de 2005 a quienes serían las piezas clave del eventual cuarto gobierno de la Concertación. Así, teniendo el financiamiento fiscal casi resuelto, en su momento sólo faltaría debatir las directrices de la reforma. De

no haberlo zanjado oportunamente, el tema financiero podía haber puesto en jaque el proyecto en una administración de sólo cuatro años.

En noviembre de 2005, junto al Ministerio del Trabajo organizamos un seminario donde se presentaron los principales resultados de la EPS 2004 y participó como invitada especial la académica Olivia Mitchell. El país estaba en plena campaña presidencial y la Reforma Previsional, instalada en el debate.

En 2006 publiqué en Estados Unidos junto a Olivia Mitchell, Jere Behrman, Petra Todd y David Bravo y otros economistas los principales hallazgos y resultados provenientes de las EPS 2002 y 2004, con lo que sellamos el trabajo previo y confirmamos el diagnóstico de las bajas tasas de densidad de cotización existentes en Chile.

Este cúmulo de conocimiento fue un preludio invaluable para la Reforma Previsional. Los diversos diagnósticos y las estadísticas que dibujaban la realidad del Sistema de Pensiones chileno en todas sus dimensiones permitieron no sólo poner en el tapete la necesidad de cambios para mejorar calidad, cobertura y terminar con las discriminaciones; también fueron relevantes en las etapas del diseño y la negociación política para establecer el nuevo modelo.

CAPÍTULO III

La Campaña Presidencial de 2005 y el Programa de Gobierno 2006-2010

En la campaña presidencial de 1999 aprendí varias lecciones, de las cuales la más importante es que para poner en las definiciones programáticas una propuesta capital de política pública no basta con tener una buena idea; también hay que entrar a tiempo al circuito del candidato y, por cierto, acceder directamente a él o ella. Esa vez llegué tarde a la definición de las reformas estructurales, cuando ya estaba decidido que en el ámbito de la protección social la reforma de la salud sería el sello de la administración del Presidente Ricardo Lagos (haciendo el balance en retrospectiva, en buena hora no madrugué para ese debate).

Así es que en la campaña de 2005 empecé a abrir puertas y a entablar contactos con la debida antelación, convencido de que tras 25 años de funcionamiento del sistema de AFP se conjugaban todos los factores para reformarlo: en un cuarto de siglo se había acumulado evidencia suficiente sobre sus vulnerabilidades, en todos los ciclos de la economía, y la idea de que necesitaba una revisión estaba bastante extendida.

Esta vez se veía más factible cruzar la barrera de las redes de influencia, considerando que la nominada Michelle Bachelet era socialista, al igual que Mario Marcel y yo, los promotores de la idea. A eso se sumaba que como ex ministra de Salud y Defensa nos conocía, por tanto sabía el papel que jugábamos dentro del Ejecutivo, independiente de que –como sucede entre la mayoría de los ministros sectoriales y jefes de servicio– su relación con la Dirección de Presupuestos desde ambos cargos no estuvo exenta de conflictos.

La clave radicaba en poder dialogar oportuna y directamente con ella, contando con el respaldo técnico de Mario Marcel, quien por entonces emergía como uno de los dos aspirantes a Ministro de Hacienda de su eventual gobierno; y el apoyo político de Camilo Escalona, socialista de reconocida trayectoria, en esa época diputado –había presidido la Comisión de Hacienda de la Cámara Baja– y secretario general del partido.

A principios de enero 2005 me junté a conversar con Escalona. Le planteé que la hora propicia para extender las reformas sociales al ámbito previsional era el próximo Gobierno, y que resultaba totalmente factible instalar un pilar solidario en el sistema de pensiones. Recogió la idea y acordamos seguir aquilatando el tema.

Pero él tenía una inquietud: necesitaba saber si estábamos realmente preparados para abordar una transformación de tal envergadura. Le expliqué que en la Dirección de Presupuestos contábamos con la base técnica, con un diagnóstico más que depurado y que Marcel también era partidario de impulsarla. Además, le detallé que ya habíamos adelantado importantes pasos cuando diseñamos el seguro de cesantía, y su estructura institucional mixta, y la pensión asistencial de acceso automático a los mayores de 65 años del Programa ChileSolidario; y que pensábamos crear un Fondo de Reserva de Pensiones en el anteproyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal en que estábamos trabajando.

Terminando enero, en el Congreso del Partido Socialista la candidata planteó en su discurso: “Estudiaremos una corrección al sistema de pensiones, que por un lado fomente la competitividad en el sistema, que promueva la entrega de la mayor información posible a los cotizantes, pero que a la vez (...) garantice pensiones mínimas a todo tipo de trabajadores” (Bachelet, 2005a, pág. 69). Esta declaración fue uno de sus primeros acercamientos públicos al tema y generó bastante revuelo en su comando, era el esbozo de una decisión crucial que tres años más tarde beneficiaría a millones de chilenos.

1. EL PASO CRUCIAL: LA DECISIÓN DE LA CANDIDATA

Como ese año las elecciones presidenciales volvían a coincidir con las parlamentarias, en el trabajo “puerta a puerta”, en las reuniones con las juntas de vecinos y asambleas locales de su propia campaña a senador, Escalona pudo sondear en primera persona cuáles eran los problemas que apremiaban a la gente. Ahí se dio cuenta de que se echaba de menos una solución para un importante sector de la población que estaba marginado del sistema de pensiones; y eso lo llevó a coincidir conmigo en que una cuarta administración concertacionista tenía que asumir el desafío de hacer algo más que perfeccionamientos al sistema.

En ese ánimo, se comprometió a transmitir esta convicción a la candidata. No le resultó difícil pues en sus reiteradas giras y a través de los “diálogos ciudadanos” que caracterizaron su trabajo en terreno, la doctora Bachelet auscultó rápidamente la disconformidad e incertidumbre que existía respecto de las pensiones, llegando a la misma conclusión: era imperioso terminar con

el desamparo de los adultos mayores de los sectores más pobres, condenados a una vejez precaria por un sistema previsional desprovisto de solidaridad.

Después de eso, en uno de los tantos encuentros para configurar las ideas fuerza de la campaña, él le manifestó a la candidata que la estrecha relación que había establecido con el equipo del Ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre, especialmente conmigo y con Marcel, durante la tramitación de las leyes pro transparencia, la agenda modernizadora y la Ley del Nuevo Trato Laboral que consagró el Sistema de Alta Administración Pública –que nos tocó diseñar e implementar– le había permitido convencerse de que era técnica y financieramente viable una Reforma Previsional. Como ella no dudó en asentir, promovió de inmediato un par de reuniones reservadas con nosotros a fin de aterrizar la factibilidad financiera y técnica de tan ambiciosa transformación, condición básica para la viabilidad política.

En la cita expusimos las intenciones. Tanto Marcel como Escalona y yo argumentamos sobre la pertinencia de asumir este desafío: las anteriores administraciones de la Concertación habían hecho reformas en Justicia, Educación, Salud y Vivienda y después de 15 años de transición política el sistema previsional seguía siendo un sarcófago sagrado. Ella nos explicitó los riesgos que veía y los condicionamientos que debían resolverse previamente.

Que la candidata y futura Presidenta se convenciera era clave, dado que por sus dimensiones y la cantidad de recursos que involucraba no podía tratarse como una iniciativa más dentro de las muchas que caben en un programa: debía estar entre las cinco prioridades a implementar, si es que no era la más importante. Varios elementos contribuyeron a que llegara a esta conclusión: a mi juicio fue primordial que constatará *in situ*, durante la campaña, lo relevante que era el tema para las personas, así como su concepción sobre el rol del Estado en materia de políticas sociales y más específicamente de seguridad social, área que ella conocía.

Obviamente, fue fundamental que un actor político relevante y de su total confianza, como Camilo Escalona, le dijera que era una pelea que había que dar. Y que además se sumaran a la idea Ricardo Solari, quien había sido Ministro del Trabajo; el senador socialista Jaime Gazmuri, encargado programático de su campaña; Francisco Díaz, abogado y cientista político, también socialista que trabajaba directamente con la candidata en el área de contenidos de la campaña; y que otros dos socialistas, Mario Marcel y yo, que llevaban 15 años haciendo políticas públicas desde la Dirección de Presupuestos –repartición que tendría que estudiar las formas de financiar la Reforma– le aseguraran que era una idea largamente madurada, financieramente sostenible y que, por sus efectos fiscales, sería una de las transformaciones estructurales más importantes desde 1990.

Luego el tema bajó a las comisiones programáticas. En el primer diálogo programático, realizado en el Edificio Diego Portales en marzo de 2005, la doctora Bachelet manifestó: “También pensamos en nuestros viejos. Justicia y calidad significa pensar en un sistema previsional que dé cuenta de las complejidades del mundo moderno. No sacamos nada con tener un sistema que acumula capitales –lo que es bueno, no lo discuto–, pero no genera pensiones dignas y no cubre a todos los trabajadores. Tenemos un problema de cobertura previsional. Formaré, apenas se constituya mi Gobierno, un Consejo de Reforma Previsional, que se aboque a estudiar en breve plazo y con la participación de todos los actores una reforma al sistema”. Estas palabras generaron una larga ovación y ya no quedó duda alguna de que este tema estaría en el programa de Gobierno.

En abril se gestó una comida con los encargados del programa para debatir sobre los distintos temas que debería incluir y, principalmente, sobre la incorporación de esta Reforma. Había dos posturas manifiestas, ambas muy legítimas.

Para los socialistas del grupo –el senador Jaime Gazmuri, Francisco Díaz, el académico de la Universidad de Chile Óscar Landerretche, Ricardo Solari y yo– estaba claro que tanto por su impacto social como por el sello progresista dicha iniciativa sí debía ser parte del proyecto de Gobierno.

En el PS era difícil encontrar el punto de equilibrio respecto del tema. La cúpula se había enfrascado desde 1990 en una contradicción insalvable: echar abajo las AFP o no hacer nada, imponiéndose el convencimiento de que terminar de un día para otro con una institucionalidad asentada derivaría ineludiblemente en un caos. Por eso, a la mayoría de los dirigentes y parlamentarios del partido el establecimiento de un pilar solidario, que repusiera la presencia del Estado y que corrigiera los desequilibrios sociales del régimen de capitalización de AFP, le pareció el punto justo para la época.

Las reacciones del resto, en cambio, fueron más ambiguas: unos no se pronunciaron y otros sostuvieron que postular una reforma previsional tendría un altísimo costo, mucha incertidumbre de cómo terminaría e incluso podría provocar una desestabilización política. Técnicos vinculados al *think tank* Expansiva se resistían a incluir el tema, por temor al ruido económico que generaría. Andrés Velasco –uno de los fundadores de Expansiva y quien sería en definitiva el Ministro de Hacienda de Bachelet– tomó distancia del debate, escuchó con atención, se alejó de sus asesores y finalmente respaldó la iniciativa de realizar una Reforma Previsional.

Posteriormente tuve otros encuentros con la candidata, donde abordamos pormenores del funcionamiento del sistema previsional y los alcances de la potencial reforma.

En definitiva, y a pesar de que en el variopinto mundo del PS algunos le aconsejaron no ir en contra de las AFP –haciéndole la analogía de que dado que éstas se habían convertido en un poder fáctico eso sería como la nacionalización del cobre para Allende–, con visión de estadista Bachelet decidió que la Reforma Previsional tenía que realizarse en un eventual Gobierno suyo. Entre otras cosas, porque terminaría con la indigencia en la tercera edad y le cambiaría la vida a millones de chilenos, en especial a las mujeres.

La entonces candidata tuvo desde siempre la preocupación de establecer una base política lo suficientemente amplia para enfrentar este desafío, sin poner en jaque la estabilidad institucional del país. Así, en mayo de 2005, al intervenir en un seminario de la Revista Capital enfatizó: “En concreto propongo la primera reforma al sistema en sus 24 años de funcionamiento. La primera medida será establecer, el primer día de Gobierno, un Consejo de Reforma Previsional donde participen todos los actores relevantes” (Bachelet, 2005b).

2. LA TÁCTICA TRAS LAS DEFINICIONES DE LA REFORMA

Paralelamente a los debates programáticos –y con el objetivo de consolidar en un espectro lo más amplio posible esta propuesta–, me acerqué al Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) Arturo Martínez, con quien había compartido muchas horas de trabajo en el marco de las negociaciones del salario mínimo y del reajuste general del sector público, que encabezé por el Ejecutivo como Subdirector de Racionalización y Función Pública de la DIPRES, entre 2000 y el 10 de marzo de 2006.

La CUT, principal organización sindical del país, venía planteando sus reparos al funcionamiento de las AFP desde la década de los 80, sin lograr eco a nivel político para introducir las modificaciones que propugnaba. En estas conversaciones surgió la idea de provocar el pronunciamiento de todos los candidatos presidenciales, a fin de instalar definitivamente el tema de la Reforma Previsional en la agenda política. Como la CUT no era cualquier referente social, si organizaba un seminario y convocaba a los abanderados de los distintos partidos y coaliciones éstos difícilmente podrían negarse.

La táctica de Martínez para asegurar la participación de todos los postulantes a La Moneda consistió en partir por invitar al representante de la UDI Joaquín Lavín, quien manifestó su inmediata disposición, probablemente atraído por la posibilidad de entablar un vínculo con el mundo sindical, dado que la escasa relación con este sector ha sido una de las falencias históricas de la derecha.

Acto seguido, fue al comando de Bachelet y –contrariando las recomendaciones de algunos asesores– ella se comprometió a asistir. En esto

fue decisiva la coordinación que establecí con Francisco Díaz. Tomás Hirsch, del Partido Humanista y la izquierda extraparlamentaria, no puso problemas y si bien a la CUT no le importaba en demasía la presencia de Sebastián Piñera, de Renovación Nacional, cuando éste se enteró de que ya estaban confirmados Lavín y Bachelet manifestó intención de participar.

Como el interés de Martínez iba más allá de escuchar lo que los postulantes a La Moneda pudieran comprometer sobre el tema, pues lo que quería era que se pronunciaran sobre la propuesta de los trabajadores, recurrió a asesorías técnicas para preparar su presentación. Sabía que para ser tomado en cuenta tenía que presentar un relato consistente y atendible.

El seminario se realizó el 31 de agosto de 2005 en la sede del Congreso Nacional en Santiago y la CUT logró llevar a los cuatro candidatos. En este escenario Martínez desglosó su propuesta: aumentar la cobertura y garantizar una pensión suficiente, que incluía igualar pensiones mínimas con salario mínimo, cotización bipartita (de trabajadores y empleadores); crear un fondo solidario con aporte estatal y patronal para financiar las pensiones de quienes no hubieran cotizado, prohibir la inversión de las AFP en el exterior y crear una entidad previsional estatal.

Hirsch, representante del pacto Juntos Podemos Más, fue el único que acogió todos sus planteamientos. Los aliancistas Piñera y Lavín —a tres meses de las elecciones y con las encuestas favoreciendo a la candidata oficialista— se mostraron partidarios de una reforma que terminara con las discriminaciones y desigualdades del modelo vigente y comprometieron sus votos para llevarla a cabo, independientemente de quién resultara elegido nuevo Presidente de la República. Prometieron ampliar la cobertura previsional, reajustes de pensiones y jubilación para las dueñas de casa, más competencia y bajar comisiones, pero cuestionaron la cotización bipartita.

Bachelet hizo el discurso más prudente, consciente de que tendría que cumplir los compromisos si era electa Presidenta. La estrategia era consolidar la necesidad de la Reforma y seguir controlando la agenda de la campaña.

En el seminario ella planteó que el cambio del sistema de pensiones sería la reforma más importante y emblemática de su eventual gobierno, que consensuaría los temas a través de un Consejo Asesor Previsional —el que tendría 90 días para elaborar sus propuestas—, para enviar el proyecto de ley en el segundo semestre de 2006 al Legislativo. Subrayó la idea de mayor protección social para consolidar el Pilar Solidario de Pensiones, a fin de otorgar pensiones dignas y financieramente sustentables; que las pensiones asistenciales serían un derecho universal para los mayores de 65 años carentes de otros ingresos; mejorar los incentivos para cotizar a fin de lograr una mayor cobertura, especialmente para los trabajadores por cuenta propia y

los independientes; mejorar la situación de las mujeres, garantizándoles un trato justo y evitando las diferencias de cálculo de pensión entre hombres y mujeres; y mayor competencia en la industria de AFP.

La CUT quedó más que satisfecha con los resultados: tras este encuentro el quid ya no era si habría o no Reforma Previsional, sino qué tan estructural sería. Y de paso se aseguró un papel estelar en el proceso, pues siguió aportando el aval de los trabajadores en las etapas siguientes.

Como ciertos miembros del comando –nerviosos ante la posibilidad de una embestida de los grupos económicos– y personeros de los partidos de la coalición querían saber qué pensábamos hacer, les aclaré que durante la campaña no entraríamos en polémicas sobre estatizaciones ni vueltas atrás y que íbamos a plantear una reforma que no aboliera la anterior, sino que consolidara un sistema mixto con pilar solidario y capitalización individual. Además, como partiría de una propuesta transversal que asegurara un acuerdo político previo, resultaba impensable que alentara ningún golpe de Estado a las AFP.

Varios apostaban a que, a pesar de los plazos anunciados por la candidata, las definiciones del Consejo Asesor Presidencial tomarían al menos un par de años y que no alcanzaría a salir humo blanco durante la nueva administración (así había pasado, por ejemplo, con el Consejo Asesor para la Reforma a la Seguridad Social en la administración Clinton, en Estados Unidos).

El 18 de octubre de 2005, Michelle Bachelet dio a conocer su programa de Gobierno. En el acápite de “Protección en la Tercera Edad” se explicitaba: “La Reforma Previsional es un proyecto central de nuestro próximo Gobierno. Del éxito de esta reforma dependerá el bienestar futuro de las actuales generaciones de trabajadores”. El documento también especificaba que “otorgaremos a los adultos mayores de 65 años y a los discapacitados carentes de ingresos y previsión el derecho a recibir en forma automática la pensión asistencial”.

A lo anterior agregamos el compromiso de un reajuste extraordinario a las pensiones más bajas: “Para este objeto destinaremos la mitad de los recursos del margen de flexibilidad contemplado en el Presupuesto Público para 2006, los que deberán ser complementados con ingresos permanentes para sostener su costo futuro”.

Esta promesa surgió a raíz de que la candidata había anunciado –en el seminario de la CUT en agosto– un reajuste extraordinario de 10% a las pensiones menores de \$ 100.000, que fue muy bien recibido y que desde el punto de vista de las finanzas públicas nos servía para atenuar el impacto de nivelar las Pensiones Asistenciales (PASIS) con las futuras Pensiones Básicas Solidarias (PBS), en 2008 y 2009, y sus efectos inflacionarios al momento de implementar la Reforma.

El 3 de noviembre el Presidente de la República Ricardo Lagos, en la inauguración del 11 Encuentro Nacional del Adulto Mayor, destacó que el Presupuesto 2006 contemplaba los recursos para que el próximo Gobierno reformara el sistema de pensiones. Lo que despejaba aún más el camino para el debate, pues como los recursos financieros estaban sólo había que centrarse en los contenidos.

En resumen, fue clave el total convencimiento de Michelle Bachelet de incluir esta reforma en su programa de Gobierno durante el segundo semestre de 2005, que hizo público en el seminario de la CUT. Después de eso lo que quedaba era diseñar una estrategia para enfrentar las mil preguntas que surgirían durante la campaña.

La táctica esencialmente fue no entrar en mayores definiciones y anunciar la creación de un Consejo Asesor Presidencial que debatiera y elaborara propuestas de reforma previsional, una vez iniciado el Gobierno. Algunos apostaron a que instalar este Consejo era sólo un artificio para dilatar la reforma, lo que efectivamente era la intención de un sector; pero quienes lo propusimos consideramos que era una fórmula inmejorable para lograr simultáneamente varios objetivos: diferir las definiciones que pudieran dividir a los partidos de la Concertación hasta después de la campaña (en ese momento la consigna era sumar para ganar y, obviamente, no resultaba recomendable abrir un debate de este tipo al interior del comando); introducir un innovador instrumento de participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas, que permitiera asegurar la amplitud ideológica necesaria para darle sustentabilidad política a la iniciativa; y trabajar una opción progresista que fuera viable de implementar en el eventual Gobierno de sólo cuatro años de la doctora Bachelet.

CAPÍTULO IV

El Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (marzo-junio 2006)³

1. FUNDAMENTOS ESTRATÉGICOS

Las reformas de pensiones involucran cambios legales que se traducen en medidas que afectan a las personas en el largo plazo, entre otros factores, porque la maduración de sus beneficios comprende varias décadas. Un ejemplo ilustrativo es que en Chile toda mujer que empiece a trabajar hoy recibirá el Bono por Hijo recién cuando cumpla 65 años; es decir, de aquí a 40 años o más.

Además, las reformas estructurales a los sistemas de pensiones también conllevan importantes efectos fiscales en el mediano y largo plazo.

Dado lo anterior, uno de los elementos clave a considerar por cualquier Gobierno a la hora de embarcarse en una iniciativa de tal envergadura es que ésta debe basarse en consensos amplios, para que se traduzcan en compromisos sociales, políticos y fiscales estables. Es más, una estrategia bien concebida pasa por generar esos consensos antes de enviar un proyecto de ley al Congreso; seguir esta lógica permite destrabar los inevitables prejuicios y temores al cambio de los distintos actores del sistema.

En la primera semana de la Administración Bachelet redactamos el decreto presidencial que constituía el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, donde establecimos plazos de entrega de su informe ajustados al calendario que habíamos proyectado, funciones y atribuciones.

La creación de este Consejo Asesor Presidencial debía ayudar en dos direcciones: primero, ser el principal escudo de la candidata presidencial –y

3. En el desarrollo de este capítulo fue fundamental la colaboración de Fidel Miranda. Otro insumo relevante fueron las conversaciones con Mario Marcel y los comentarios de David Bravo y Andras Uthoff.

después de la Presidenta— para no adelantar la discusión hasta que este grupo de trabajo generara un diagnóstico y propuestas acuciosas. Segundo, disipar los miedos corporativos, hecho que posteriormente facilitó enormemente la tramitación en el Congreso Nacional, evitando que la discusión en esa instancia se prolongara más de la cuenta.

Ya implementada la Reforma Previsional resulta evidente lo relevante que fue convocar al Consejo Asesor Presidencial y que —como parte de su metodología de trabajo— éste consiguiera los consensos de cara a la ciudadanía, con un intenso ejercicio de participación de las organizaciones sociales para asentar su legitimidad. Según los antecedentes históricos que manejaba su presidente Mario Marcel, a la fecha éste era el diseño de política pública con mayor participación en la historia de Chile (Marcel, 2009).

Si bien el trabajo en comisiones no puede considerarse la panacea para generar todas las propuestas de políticas públicas, sí demostró ser un instrumento clave para conseguir los objetivos que en este caso se pretendía.

Obviamente, la creación del Consejo fue disruptiva para muchos diputados y senadores, para quienes la discusión de las políticas públicas debe reservarse para el Poder Legislativo, por lo que argumentaron que no se justificaba constituir una instancia paralela con representación de las distintas sensibilidades políticas. Sin embargo, lo expedito que resultó un proceso que muchos auguraban más complejo y demoroso demostró que esta instancia fue fundamental: finalmente llegó al Congreso un proyecto de ley con altos niveles de acuerdo técnico y político, cuyos lineamientos fundamentales fueron ampliamente aceptados por todos los sectores.

En el Trabajo del Consejo resultó relevante contar con un sólido diagnóstico del Ejecutivo, sustentado en información de base ampliamente validada, que permitía observar las debilidades del sistema de pensiones. Lo preparamos con bastante antelación, utilizando los antecedentes proporcionados por la Encuesta de Protección Social y los estudios sobre los efectos fiscales del sistema de capitalización individual de la Dirección de Presupuestos y la Superintendencia de AFP.

2. LA LÓGICA DE SU COMPOSICIÓN

Atendiendo al propósito de su constitución, el Consejo se concibió como ideológicamente transversal. Así, incluyó desde un ex ministro de Hacienda del régimen militar hasta un experto en seguridad social cercano a la izquierda extraparlamentaria.

Una opción fundamental para alcanzar en un tiempo acotado resultados técnicamente consensuados, que integraran las visiones de un amplio espectro

político, fue convocar a un grupo de expertos con un alto nivel de reconocimiento profesional.

Adicionalmente, el hecho de que el resultado del trabajo del Consejo fuera una recomendación formulada por técnicos, permitió al Ejecutivo actuar con mayor libertad en la elaboración final del proyecto de ley y en la tramitación legislativa, incorporando aspectos que pudieran viabilizar políticamente la Reforma. Si la opción de constitución del Consejo hubiese incorporado a actores gremiales, políticos u otros grupos de interés, el Gobierno habría visto restringidos seriamente sus grados de libertad en los análisis y negociaciones posteriores.

Clave en la constitución del Consejo fue la elección de la persona que lo conduciría. La definición del presidente se concretó en una reunión de planificación efectuada a fines de febrero de 2006 de la Presidenta electa con sus futuros ministros, subsecretarios y asesores más cercanos. Ahí los recién designados Ministro de Hacienda y Director de Presupuestos, Andrés Velasco y yo, respectivamente, le planteamos a la Presidenta que no había mejor nombre que el de Mario Marcel, quien por esos días aún ocupaba el cargo de Director de Presupuestos de la administración de Ricardo Lagos.

Marcel reunía todos los requisitos necesarios para conducir este proceso. Técnicamente su currículum era difícil de superar tras 15 años diseñando políticas públicas en el corazón del Ministerio de Hacienda; por lo mismo, era un aval de que se elaboraría una propuesta de reforma de calidad, considerando todos los aspectos relevantes, por complejos que fueran. Por otro lado, su sensibilidad socialista garantizaba a la izquierda que en esta ocasión se avanzaría hacia una fórmula más progresista, que consolidara el pilar solidario y el retorno del Estado al sistema previsional, y no sólo se remitiera a perfeccionar el mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Por último, desde la perspectiva fiscal, ya como ex Director de Presupuestos –y considerando además que hasta hacía pocas semanas había sido uno de los más fuertes candidatos a Ministro de Hacienda del nuevo Gobierno–, nadie iba a poner en duda que una propuesta con su rúbrica fuera viable para las finanzas públicas.

Por lo acotado de los plazos autoimpuestos, el criterio que primó al momento de definir la lista de los integrantes fue incorporar a personas con predisposición a generar acuerdos. Así, se descartó a representantes del mundo académico con posiciones predefinidas –que se vislumbraban como no propensos a la negociación– y de la izquierda extraparlamentaria, por tener pocos incentivos para participar de un acuerdo y, al contrario, muchos incentivos políticos para en determinado momento romper con la mesa de trabajo. El informe final del Consejo Asesor perdía parte importante de su valor si generaba dos o más recomendaciones, o un informe plagado de excepciones y votos de minoría.

Los primeros nombres del Consejo fueron el propio Mario Marcel, Harald Beyer, economista de oposición del Centro de Estudios Públicos; David Bravo, economista y director del Centro de Microdatos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile; Rossana Costa, economista de oposición del Instituto Libertad y Desarrollo; y Andras Uthoff, economista de la CEPAL. Finalmente, la Presidenta decidió llegar a 15 miembros, con el objetivo de dar espacio en esta instancia a los temas de la industria y el mercado de capitales y a otros como los aspectos de género, de manera tal que la propuesta recogiera todos los ámbitos.

El listado definitivo quedó integrado, fuera de los ya nombrados, por Axel Christensen, ingeniero civil industrial, especialista en finanzas y mercado de capitales; Regina Clark, abogada y ex fiscal del Instituto de Normalización Previsional; Álvaro Clarke, economista, ex Subsecretario de Hacienda y ex Superintendente de Valores y Seguros; Martín Costabal, economista, ex Director de Presupuestos y ex Ministro de Hacienda del régimen militar; Margarita María Errázuriz, socióloga, presidenta de la Comunidad Mujer; Alejandro Ferreiro, abogado, ex Superintendente de AFP; Augusto Iglesias, economista de oposición especializado en el sistema de AFP; Alejandra Mizala, economista del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile; Andrea Repetto, economista del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile; y Jaime Ruiz-Tagle, sociólogo, ex Director del Programa de Economía del Trabajo y profesional de la Unidad de Estudios de la Secretaría General de la Presidencia.

Marcel me solicitó que Fidel Miranda, mi más cercano asesor en la Dirección de Presupuestos, asumiera el rol de secretario ejecutivo del Consejo Asesor. El nombramiento fue determinante en esta fase porque Miranda operó como un puente entre esta instancia y el Ejecutivo, lo que contribuyó entre otras cosas a que facilitáramos su desempeño.

3 LA METODOLOGÍA DE TRABAJO

Otro aspecto relevante fue la dinámica de trabajo del Consejo Asesor, al que la Presidenta Bachelet puso un plazo de tres meses para elaborar sus recomendaciones.

Durante las primeras cinco semanas el grupo se abocó exclusivamente a las audiencias. En este período recibió a 72 organizaciones, en sesiones en las que participaron más de 240 personas. Todas las organizaciones de mayor relevancia en la materia y un grupo de los más destacados expertos nacionales e internacionales fueron escuchados. Entre los expertos y académicos

internacionales, especialistas en previsión social, que visitaron Chile y trabajaron con el Consejo estuvieron Nicholas Barr, Jere Behrman, Carmelo Mesa-Lago y Olivia Mitchell, quienes ya estaban familiarizados con la situación chilena. A ellos se sumó el decidido apoyo del BID, a través de quien por entonces era su representante en Chile, Koldo Echebarría.

La fórmula de trabajo de este grupo tuvo dos efectos importantes. El primero, la influencia efectiva de las audiencias en el trabajo posterior del Consejo, elemento nada menor tratándose de expertos con convicciones muy arraigadas sobre este tema. Escuchar sistemáticamente los críticos diagnósticos de distintos tipos de organizaciones sociales –como la CUT, agrupaciones de mujeres, pensionados, ONG de campesinos y otros–, pero con propuestas técnicas fundadas y responsables políticamente, permitió que los consejeros ampliaran sus visiones e incorporaran estos antecedentes en sus análisis. Presenciar por primera vez, en esta especie de platea, los reclamos por la desprotección de muchos chilenos en relación al sistema de pensiones hizo que hasta los más acérrimos defensores de la capitalización individual pura cayeran en la cuenta de que efectivamente existían serios déficits de cobertura y calidad de las pensiones, que debían solucionarse para legitimar el sistema en el largo plazo.

Junto con los actores sociales se escuchó a la industria previsional, al mundo empresarial, a los organismos internacionales y a expertos nacionales y extranjeros, lo que permitió identificar los problemas operativos más relevantes, las áreas de propuestas más recurrentes y las distintas soluciones planteadas en cada caso.

La no inclusión de representantes de los partidos políticos en las audiencias obedeció a una decisión de no contaminar este proceso con consideraciones ideológicas. Este fue definido como el momento de atender sin filtros a los protagonistas del sistema, al mundo académico y a los expertos.

Mario Marcel encabezó larguísimas sesiones dos o tres veces a la semana, que siguieron un formato único: cada audiencia duraba una hora, con 45 minutos de exposición, normalmente apoyada por una presentación en formato *Power Point*, con 15 minutos de preguntas de los consejeros. Los expositores debían entregar un documento, con una extensión no mayor a 15 páginas. Adicionalmente, cada sesión era grabada y sintetizada en un documento elaborado por la secretaría ejecutiva del Consejo, encabezada por Fidel Miranda y Labibe Yumha⁴.

4. Al cierre de la administración Bachelet, Labibe Yumha era la Directora del Instituto de Previsión Social (IPS), creado por la Reforma Previsional. Esta institución administra el Sistema de Pensiones Solidarias.

Todas las medidas propuestas en las audiencias fueron ordenadas por temas, lo que permitió construir rápidamente un sustancioso material para la posterior discusión de los consejeros.

Además, se administró la secuencia de exposiciones de modo tal que se equilibraran las distintas posiciones, combinando las presentaciones de la industria, los empresarios, el mundo sindical y las organizaciones sociales. El propósito fue que los consejeros permanentemente contrastaran y sopesaran lo que postulaban los distintos actores.

Un segundo efecto de las audiencias, más táctico, estuvo asociado a la necesidad de llegar a acuerdos: el tiempo ya invertido por los consejeros en este diálogo ciudadano hacía más costoso oponerse a esas alturas a llegar a acuerdos en las distintas materias en discusión. De hecho, ninguno de los integrantes desertó y los votos de minoría fueron pocos en relación a la cantidad de temas abordados.

El proceso de audiencias se llevó a cabo de manera estricta, postergando toda discusión interna del Consejo hasta su término.

Los atributos técnicos y políticos de Marcel para administrar el Consejo eran evidentes: su conocimiento sobre el funcionamiento de este tipo de comisiones en distintos países y su experiencia como director representante de Chile en el Banco Interamericano de Desarrollo fueron grandes activos para el rol que debía jugar. Su estilo de conducción fue determinante para que los distintos consejeros aceptaran puntos de vista con los cuales no necesariamente estaban de acuerdo, pero que en lo fundamental no vulneraban aspectos sustantivos de sus posiciones personales.

Otro elemento que contribuyó a la fluidez del trabajo fue que 15 consejeros constituían un grupo de tamaño administrable. Esto permitía dividir el equipo en las distintas instancias (audiencias, discusión y elaboración de informes). Y garantizó que las sesiones se desarrollaran con horarios acotados, permitiendo abarcar los temas planificados para cada jornada.

Una vez finalizadas las audiencias se crearon dos equipos de trabajo, uno dedicado a los temas de la industria y otro al pilar solidario, que avanzaron en paralelo. Cada uno contaba con representantes de distintas sensibilidades políticas. El del pilar solidario lo encabezó David Bravo y lo integraron Harald Beyer, Regina Clark, Margarita María Errázuriz, Alejandra Mizala, Jaime Ruiz-Tagle. Lo mismo ocurrió con el equipo centrado en los temas del funcionamiento de la industria, liderado por Alejandro Ferreiro y conformado por Axel Christensen, Álvaro Clarke, Rossana Costa, Martín Costabal, Augusto Iglesias, Andrea Repetto y Andras Uthoff. De este modo, el reporte de cada grupo aseguraba calidad técnica, varias perspectivas y las necesarias consideraciones políticas.

Entre los muchos ingredientes destacables de este trabajo sobresalen la unidad y transversalidad con que actuaron los grupos. Ejemplo de ello es que el primer borrador del capítulo del pilar solidario estuvo a cargo de Harald Beyer y que los cálculos sobre la rentabilidad del sistema de pensiones para los usuarios los realizó Martín Costabal, ambos representantes de los sectores de la oposición política al Gobierno de Bachelet.

La dinámica gestada en el Consejo logró generar un conjunto de recomendaciones consensuadas técnica y políticamente, con una acotada sección de votos de minoría. Pero adicionalmente impidió que algún consejero, o este cuerpo colegiado como un todo, cayera en la tentación de arrogarse el resultado a su genialidad porque la autoría era de generación múltiple: tanto de ellos, como de todas las personas y entidades que aportaron su grano de arena en las audiencias.

Por la cantidad de antecedentes y la bibliografía revisada, no existe otro documento en Chile de diagnóstico y propuestas sobre el sistema de pensiones que le compita al Informe Final del Consejo. Es prácticamente imbatible desde el punto de vista técnico y aunque tiene críticos, una vasta adhesión académica y política lo validó. El trabajo del Consejo fue un aporte elemental en el proceso de reforma (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006).

4. LOS PLAZOS Y EL ROL DEL EJECUTIVO

Un hecho poco usual en reformas de esta magnitud y con un importante proceso de participación ciudadana, es que la elaboración de un informe de propuestas y recomendaciones cumpla con el estrecho plazo preestablecido de tres meses. A este logro contribuyó el conjunto de estudios y levantamiento de información básica que se llevó a cabo con anterioridad y un conjunto de iniciativas tendientes a generar opinión y consensos políticos. Porque en este caso no se trató de una iniciativa improvisada, sino largamente madurada dentro del Ejecutivo, en particular por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Además, fue relevante el apoyo técnico proporcionado por la Superintendente de AFP, Solange Berstein.

Un instrumento clave para el funcionamiento del Consejo fue la existencia de la Encuesta de Protección Social (EPS), que proporcionó los microdatos del sistema previsional. Esta información permitió realizar la discusión sobre cifras duras e irrefutables y no sobre conjeturas o proyecciones cuya metodología pudiera ser rebatida. En este esfuerzo resultó destacable el rol de David Bravo, principal responsable del diseño, la aplicación y, por sobre todo, de la calidad de los resultados de la EPS.

El Consejo empezó a funcionar a mediados de marzo: la Presidenta anunció la resolución que lo creaba el 17 de ese mes —a sólo seis días de asumir su mandato— y a la semana siguiente, en la primera audiencia que otorgaron los consejeros, me tocó presentar el diagnóstico del Ejecutivo junto a la Superintendencia de AFP. En ese momento el Gobierno les expuso cuáles eran los principales problemas detectados en el sistema civil de pensiones; y les explicitó que les estaba encomendando propuestas sobre dichas materias, independientemente de que se sumaran otros tópicos en el debate.

Que el documento final se entregara el 6 de julio no sólo es encomiable a la luz de la historia del país en estas materias, sino que a nivel internacional, donde las instancias a cargo de este tipo de reformas suelen funcionar sin plazos, bajo el argumento de que el análisis de cambios tan trascendentales no puede escatimar en tiempo.

La exigencia de los plazos impuestos por la Presidenta a muchos les pareció un desafío imposible de cumplir. Pero, en retrospectiva, esto también fue asumido por el grupo de expertos convocados como una oportunidad para sistematizar y sintetizar el conocimiento acumulado, las propuestas existentes y canalizar las demandas de la ciudadanía, agregando su propio talento y voluntad de contribuir al país. El compromiso de los consejeros, algunos de los cuales trabajaron con dedicación exclusiva, fue notable y sin precedentes.

El Ejecutivo cumplió un rol relevante en cuanto a permitir el trabajo del Consejo en las mejores condiciones. Se comprometió a entregar el diagnóstico inicial, con los estudios realizados en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, la entonces Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) y otras entidades públicas.

Entregó la logística y el soporte técnico, los recursos para que contara con el apoyo de profesionales en labores de secretaría ejecutiva y técnica, comunicaciones, apoyo a la elaboración de informes con el financiamiento del BID, entre otros el caso de la dimensión de género en el Sistema de Pensiones (Montecinos, 2006); proporcionó tecnologías de información para la confección de una página web y apoyo administrativo. Adicionalmente, habilitó dependencias del Palacio de La Moneda (la casa de Gobierno) para las reuniones del Consejo y estuvo atento a responder a los requerimientos técnicos, labor que quedó en manos de los profesionales de Dirección de Presupuestos y la Superintendencia de AFP.

Que las reuniones del Consejo se hicieran en La Moneda tenía varios alcances. Primero, le imprimía una formalidad adicional a esta instancia; segundo, reafirmaba su rol asesor presidencial; tercero, le daba alta visibilidad para generar noticia; y cuarto, generó una dinámica y un afecto demostración para los demás consejos asesores convocados durante la administración Bachelet.

El Gobierno se reunió con el Consejo en tres oportunidades, acordadas formalmente: en la entrega del diagnóstico del Ejecutivo; una vez terminado el proceso de audiencias y en la recepción del borrador del documento final.

Por último, el Ejecutivo se preocupó de que formal y comunicacionalmente se diferenciara entre la propuesta del Consejo y el proyecto de ley que se elaboraría con posterioridad. Debía asegurarse de dejar claro que la primera era la opinión de los expertos, que requería la incorporación de consideraciones técnicas y políticas adicionales para sustentar una reforma estructural.

El informe del Consejo se constituiría por diseño y opción en el andamiaje del trabajo posterior del Gobierno, pero había que dejar espacio para la toma de decisiones del Comité de Ministros y, finalmente, de la Presidenta.

Eso permitió también a los consejeros recomendar con mayor libertad medidas que les parecían ineludibles de mencionar desde la concepción técnica, a sabiendas de que no tendrían piso político para su implementación. De hecho, el Consejo insistió en su propuesta de recomendar que se aumentara la edad de jubilación de las mujeres a 65 años. Dicha idea fue descartada por la propia Presidenta el mismo día en que recibió el informe al declarar que su Gobierno no aplicaría medidas en desmedro de los beneficios de que ya gozaban las mujeres; es decir, seguirían pensionándose a los 60 años.

CAPÍTULO V

Comité de Ministros y elaboración del Proyecto de Ley (julio-diciembre 2006)

1. CONSTITUCIÓN E INTERACCIÓN DEL COMITÉ DE MINISTROS PARA LA REFORMA PREVISIONAL

Terminado el informe del Consejo Asesor, el paso siguiente era constituir un Comité de Ministros que diera las directrices del proyecto de Ley de Reforma Previsional. Eso implicaba definir a sus integrantes, fijarle plazos y metodología de trabajo.

Como en toda tarea colectiva se produjo un debate inicial respecto de quiénes debían conformarlo, sus roles, el protagonismo que les cabría a los ministerios de Hacienda y Trabajo, su funcionamiento y, por cierto, quién sería su presidente. En definitiva, la Presidenta Bachelet zanjó: el Comité de Ministros lo lideraría el titular de la cartera de Trabajo Osvaldo Andrade –siguiendo la lógica de que este tipo de comités lo encabezan los ministros sectoriales– y que la Secretaría Ejecutiva se instalaría en el Ministerio de Hacienda, en manos del Director de Presupuestos.

Esta fue una gran muestra de confianza de la Presidenta hacia mí y, particularmente, del Ministro de Hacienda Andrés Velasco. Primero desde el punto de vista técnico, por cuanto esta asignación de responsabilidades lo dejaba más alejado del día a día en el diseño de la Reforma. Pero también en el ámbito personal, considerando que para entonces llevábamos sólo cuatro meses en el Gobierno, por lo que el afianzamiento entre ambos estaba construyéndose.

En privado comentamos muchas veces que hacernos cargo de la Secretaría Ejecutiva era la mejor fórmula para participar activamente en el diseño y la redacción del proyecto. Velasco cerró el tema con la Mandataria el mismo día en que ella recibió la propuesta del Consejo Asesor Presidencial (6 de julio de 2006).

En esa ceremonia, la Presidenta Bachelet sorprendió a todos, pues tras agradecer el trabajo realizado por el Consejo anunció los nombres de las

cabezas de la nueva fase: “Ustedes saben que este informe va a pasar a una segunda etapa, a un Consejo de Ministros, presidido por el Ministro del Trabajo (Osvaldo Andrade), en el cual van a estar el Ministro de Hacienda (Andrés Velasco), la Ministra de la Secretaría General de la Presidencia (Paulina Veloso), la Ministra del Servicio Nacional de la Mujer (Laura Albornoz) y el Director de Presupuestos, quien además va a ser el Secretario Ejecutivo, no por ser Director de Presupuestos, sino porque es un experto en temas de pensiones y va a estar en su doble calidad”, explicó (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2007).

La Reforma Previsional se constituyó en el proyecto estrella del Ejecutivo en 2006 y al Comité de Ministros se integraron más secretarios de Estado: el titular de la Secretaría General de Gobierno, Ricardo Lagos Weber; y después el de Economía, Alejandro Ferreiro, quien había participado en el Consejo Asesor y había sido Superintendente de AFP en la administración del Presidente Lagos.

El 13 de julio se realizó la primera sesión de trabajo de esta instancia, en que se estableció que el Secretario Ejecutivo sería el encargado de coordinar el trabajo del equipo técnico.

Una vez decididos los actores, la mecánica del Comité de Ministros respondió a un esquema y a un cronograma previamente planificado. En términos de plazos la meta era enviar en diciembre de 2006 el proyecto de Ley de Reforma Previsional al Congreso, después de terminar la discusión legislativa del primer Presupuesto de la nueva administración, entre octubre y noviembre. Como secretario ejecutivo propuse ordenar el trabajo para evitar que se alargara más de los cuatro meses contemplados a fin de que la Presidenta pudiera promulgar la ley en marzo de 2008.

Las sesiones del Comité de Ministros –que se realizaban cada una o dos semanas– se estructuraron a partir de la presentación de los titulares de las medidas de reforma a tratar. Antes de esa presentación tenía siempre cuatro reuniones con los distintos estamentos técnicos y políticos involucrados: con los técnicos y asesores de la DIPRES; con los equipos del Gobierno que participaban de la Secretaría Ejecutiva; con el Ministro Andrés Velasco; y con los Ministros de Hacienda y Trabajo en conjunto. Este ejercicio permitía que cada presentación contara con un testeo previo, técnico y político, y gracias a eso conseguimos que no se rechazara ninguna de las 100 medidas presentadas al Comité.

Ya avanzado el trabajo, los titulares de las carteras preguntaron cómo se traducirían las iniciativas que estaban discutiendo en el articulado legal; les explicamos que esa tarea la realizaban paralelamente equipos de abogados y técnicos. Con mis asesores más cercanos consideramos inapropiado que el Comité abordara la maraña de disposiciones legales –su labor fundamental

debía ser concordar el conjunto sistematizado de las medidas de reforma—, pues la evidencia empírica apuntaba a que eso sólo entraparía la iniciativa. Y por tratarse de la reforma emblemática del Gobierno no podíamos correr el riesgo de terminar el período sin alcanzar a implementarla.

Algunos ministros manifestaron su disconformidad con esta forma de trabajo; discreparon respecto de que su función se limitara a resolver las grandes líneas y que la letra del proyecto de ley se escribiera en otra parte. Sin embargo, pronto aceptaron por unanimidad que dicha tarea estuviera en manos de la Secretaría Ejecutiva y aun cuando —apelando a su autoridad de ministros— pudieron golpear la mesa e instalar otra dinámica de trabajo, no lo hicieron. Probablemente, porque reconocían la solvencia técnica de sus miembros y porque la Presidenta Bachelet dejó claro desde la partida que había depositado su confianza en el equipo que lideraba. Por su parte, los ministros de Trabajo y Hacienda podían tener discrepancias, pero también confiaban plenamente en el cometido técnico que podía llevar adelante.

A nuestra Mandataria le informamos permanentemente el avance del proyecto. Además, le presentamos tres informes entre julio y diciembre. En ese lapso ella jugó varias veces un rol decisivo para asentar el tenor progresista de la Reforma y zanjar rápidamente cualquier posible desviación.

La interacción de la Secretaría Técnica con el Comité fue muy meticulosa en todos los ámbitos, partiendo por el lenguaje de las presentaciones, a fin de neutralizar cualquier animadversión preconcebida hacia los diversos ámbitos sociales y económicos de las medidas planteadas. Porque cada secretario de Estado tenía su sensibilidad particular en estas materias.

Los tópicos que más polémica generaron en esta instancia estaban ligados al Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). Entre ellos se encontraron: los plazos que colocaríamos para la transición, el valor inicial de la Pensión Básica Solidaria, la edad por género para acceder a los beneficios del SPS. Además, se debatió sobre el aporte patronal y la AFP estatal.

Partiendo por el plazo de la transición, el Comité Asesor Presidencial planteó hasta 20 años, en el Ministerio de Hacienda estimamos diez y la Presidenta pidió cinco. En definitiva, para el Sistema de Pensiones Solidarias se establecieron cinco años y distintas transiciones para otros grupos objetivos.

El tema más difícil de dirimir resultó ser que los beneficios del sistema de pensiones solidarias se otorgaran para hombres y mujeres a los 65 años. En el caso de la Pensión Básica Solidaria (PBS) —no contributiva— que venía a sustituir a la Pensión Asistencial (PASIS), como ésta se entregaba a los 65 años tanto para hombres como para mujeres no hubo mayores objeciones. Sin embargo, plantear que el Aporte Previsional Solidario (APS) también partiera a los 65 años para ambos sexos se detonó un arduo debate. Junto al Ministro de Hacienda

defendimos que los beneficios partieran para todos a los 65 años, convencidos de que colocar incentivos al retiro a dicha edad era lo correcto en términos del retiro óptimo y del mayor nivel de pensiones al que se accede. Así, aunque se pensionan a los 60 años, las mujeres deberían esperar otros cinco años para acceder a este nuevo beneficio. La Presidenta siempre se mostró partidaria de que la APS se entregara a las mujeres a partir de los 60 años.

Como habíamos conversado con la Mandataria en 2005 –cuando le expuse la factibilidad de embarcarse en esta transformación–, el debate en relación a la dimensión de género era cómo subsanar los motivos porque las mujeres tenían menores pensiones: que al jubilar antes, financian más años de inactividad con menos cotizaciones, y adicionalmente el sistema castigaba su mayor longevidad, pues el cálculo de su pensión se realizaba a partir de su propia esperanza de vida, cuestión que alargaba más aún el número de años a financiar con su fondo de pensiones.

A la luz de la discusión sobre la problemática de género, descubrimos un espacio para acercar posiciones entre los que no querían el factor de longevidad único, los que sí lo querían y quienes decían que se estaba perjudicando a las mujeres al hacer que el sistema solidario de PBS y APS partiera a los 65 años. Los intereses de todos podían intersectarse si rescatábamos y potenciábamos un nuevo beneficio, exclusivo para las mujeres, que permitía superar la discusión anterior: el Bono por Hijo.

La Presidenta rápidamente sintonizó con esta idea de generar un instrumento de protección social financiado por el Estado, que compensara a la mujer por las inequidades de género, iniciativa que de paso convenció a otros integrantes del Comité de Ministros.

Estábamos construyendo una política previsional progresista y moderna en materia de género, con una visión de la mujer como actor activo del mercado laboral, que la protegería mucho más efectivamente que cualquier política asistencialista. La bonificación por hijo le hizo ver a algunos miembros del Comité de Ministros que aunque el proyecto se afinara en la Dirección de Presupuestos, entre los móviles de esta reforma no estaba precisamente generar ahorro fiscal.

Cuando le planteamos que el Bono por Hijo era para el 40% más pobre de las mujeres, la Presidenta no demoró un segundo en devolvernos la propuesta. Nos dijo que no nos escudáramos en discursos de focalización, porque si se trataba de compensar al género el beneficio tenía que ser para todas las mujeres, sin importar estrato social. Así se hizo: el Bono por Hijo es de cobertura universal.

Michelle Bachelet fue muy visionaria respecto de la importancia del Bono por Hijo: los antecedentes entregados por la EPS 2009 confirman que este

beneficio es el más conocido de la Reforma, como lo corroboró cerca del 70% de los encuestados (Ministerio del Trabajo y Centro de Microdatos, 2010).

En esta fase también se discutió mucho sobre la AFP estatal. El proyecto de ley recogió este punto mediante el acceso de los bancos al negocio de las AFP vía filiales. Eso nos ayudó a conseguir varios objetivos a la vez: la posibilidad de una AFP filial del BancoEstado satisfacía la aspiración de centro izquierda de tener AFP estatal y sus demandas por aumentar la competencia en este mercado, que concitaba el interés de varios bancos de capitales nacionales. En esta materia fue determinante el trabajo realizado por Alejandro Micco, asesor del Ministro de Hacienda, ya que encontró una fórmula técnicamente certera y robusta en la economía política.

Otro punto complejo resultó ser el aporte patronal, que en definitiva no se incorporó en el proyecto de ley que enviamos al Congreso a fines del 2006. Esa era una bandera del titular de la cartera de Trabajo, Osvaldo Andrade. Pero el Comité de Ministros se convenció de que era innecesario dar todas las peleas en esta etapa: teníamos que dejar espacio de maniobra para el debate y los perfeccionamientos en el Congreso, porque era imposible que alguien pensara tramitar un proyecto de ley con cambios tan estructurales sin canjear algunos temas en la Cámara y otros en el Senado. Así, en caso que los parlamentarios de la Concertación se opusieran a la PBS a los 65 años para las mujeres, podíamos abrir la posibilidad de legislar sobre materias como ampliar el Ahorro Previsional Voluntario a la clase media y establecer el aporte patronal. Al final, un movimiento táctico en el Congreso Nacional nos ayudó a destrabar el proyecto de ley, en especial durante su paso por la Cámara de Diputados.

El Ministro de Hacienda, Andrés Velasco, fue un actor decisivo del trabajo del Comité de Ministros. En Hacienda estaba depositada la responsabilidad de alcanzar tanto la meta de presentar en diciembre un proyecto de ley, como en el fino equilibrio entre una reforma sustentable financieramente y que fuera la estrella de la protección social de la administración Bachelet. La ecuación equilibrada entre las presiones fiscales y el buen diseño de una política pública fue siempre su norte, aunque para ello tuvo que dar duras peleas en el Comité con sus colegas.

2. LA MARATÓN DE LOS EQUIPOS TÉCNICOS EN LA SECRETARÍA EJECUTIVA

El trabajo técnico de la Secretaría Ejecutiva se radicó en las dependencias de la Dirección de Presupuestos, porque obviamente asumir su conducción no me eximía de mis responsabilidades habituales como Director de esta repartición.

A dicha instancia se sumaron la Subsecretaría de Previsión Social, la Superintendencia de AFP, la Superintendencia de Seguridad Social, los gabinetes de las carteras de Trabajo y SERNAM, asesores del Ministro de Hacienda y el INP.

Consciente de la cantidad de trabajo y tiempo que esto iba a implicar, destiné un grupo de profesionales de la DIPRES jornada completa al tema. Ninguno de nuestros dos subdirectores tenía espacio para asumir una responsabilidad de esta magnitud y tampoco era factible que lo hiciera la encargada del sector social –que comprende las áreas de previsión, trabajo y salud–, porque la DIPRES tenía que preparar al mismo tiempo el primer proyecto de Ley de Presupuestos de la administración Bachelet.

En la DIPRES organizamos cuatro equipos. Uno técnico, encabezado por Paula Benavides, que junto a la jefa del Sector Social, Jacqueline Canales, fueron mis principales apoyos en la preparación de las presentaciones para el Comité de Ministros, en el análisis y concreción de los contenidos técnicos del proyecto y en la coordinación de los equipos técnicos internos. El jurídico –donde cabe mencionar el destacado papel de Fernando Dazarola en la tramitación y a Patricia Orellana, quien redactó el proyecto original– congregó a varios abogados que velaron por la consistencia legal del articulado.

El de comunicaciones lo conformaron Enrique Paris, asesor del Director, y Pamela Alborno, encargada de comunicaciones de DIPRES entre 2006 y comienzos de 2008, más la asesoría que el Comité contrató a una empresa externa. En conjunto hacían el seguimiento del tema en la prensa, determinaban cuándo reaccionar, lo que debía decir el Comité; en qué momento yo tenía que dar entrevistas para aclarar o instalar un tema y cuándo era necesario que la Presidenta entrara en escena a reforzar alguna arista de la iniciativa.

También constituimos un equipo que se preocupara de la economía política –integrado por Julio Valladares, entonces Subdirector de Racionalización y Función Pública; y Enrique Paris, apoyados por Juan Luis Monsalve, jefe de gabinete del Ministro de Hacienda–, que más tarde tendría un rol decisivo durante la tramitación del proyecto de ley en el Congreso. La Superintendente de AFP, Solange Berstein, participó activamente y junto con Alejandro Micco, fueron los principales artífices del Título V del proyecto de ley, referido al sistema de capitalización individual, a los complejos temas del funcionamiento de la industria, el régimen de inversiones, el Ahorro Previsional Voluntario y la licitación de afiliados entre otros aspectos.

Para el análisis constitucional de las materias que afectaban a la industria, como el ingreso de los bancos a la administración de pensiones y la licitación de carteras de clientes, se contrataron asesorías externas.

Como ya mencioné en el capítulo anterior, fundamental fue el rol de Fidel Miranda, quien apenas comenzó a trabajar en DIPRES fue a apoyar al Consejo

Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, como secretario ejecutivo. Terminada esa fase retornó para asumir la coordinación de todos los equipos profesionales de la Dirección de Presupuestos involucrados en el proceso.

Una de las tantas moralejas que nos dejó esta Reforma es la importancia de conformar equipos funcionales al proceso. Porque, a diferencia de otras anteriores –que requerían movilizar diversos actores de una compleja cadena productiva–, ésta no involucró un gran componente de gestión dado que su carácter era eminentemente institucional. Por lo mismo, su éxito radicó en la solidez de los equipos que diseñaron el proyecto y en la capacidad de administrarlos a fin de que saliera a tiempo y en forma.

Y, al igual que en la dinámica del Consejo Asesor, la clave para avanzar al ritmo requerido fue contar con una pauta de trabajo que ordenara las reuniones. Con esa lógica, a los convocados a los encuentros –no menos de 12 personas de distintas reparticiones cada vez– les explicábamos cómo se materializaría tal o cual medida para luego entrar en el debate.

En esta fase resultó muy importante el manejo de las relaciones humanas en el área chica, porque la coordinación pasó por mantener el siempre complejo equilibrio tanto entre los ministros de Hacienda y Trabajo, como con sus respectivos equipos. Eso derivó en que por contar con la total confianza de ambos personeros, ellos dejaran bastante espacio para mi desempeño en la Secretaría Ejecutiva.

Así, con un esfuerzo formidable del vasto número de profesionales involucrados y luego de arduas jornadas dedicadas a analizar las medidas –discutiendo las opciones de diseño, plasmando las iniciativas en el articulado del proyecto, revisando que jurídicamente se resguardaran los intereses del Ejecutivo, evaluando los posibles efectos colaterales, entre muchas otras cosas– cumplimos la meta de entregarle a la Presidenta un proyecto de ley en las fechas previstas. La planificación, el trabajo técnico riguroso y la capacidad y generosidad de las autoridades políticas se conjugaron en aras de dicho objetivo.

El 15 de diciembre de 2006 la Mandataria firmó el cuerpo legal, que fue calificado como el más importante en los últimos 25 años. En la masiva ceremonia realizada en el Patio Los Naranjos del Palacio de La Moneda (más de 1.000 personas asistieron a dicho evento), la Jefa de Estado dijo que este proyecto daba paso a una reforma de aquellas que hacen historia, por recoger el sentir de los ciudadanos de contar con una mayor seguridad en sus vidas, una tranquilidad mínima para soñar con un mejor futuro, emprender sin temores, desarrollarse como personas y vivir una vejez digna: “Éste es un día muy feliz para nuestros adultos mayores, pero también para todos, porque todos vamos a ser adultos mayores”, resumió (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2007).

Ese día reinaba el optimismo en la casa de Gobierno porque se cerraba impecablemente una etapa compleja de la que algunos tenían dudas. Terminábamos el primer año de administración y estábamos cumpliendo a cabalidad los plazos establecidos; sin embargo, quedaba otra tarea tanto o más difícil: la tramitación del proyecto de Ley de Reforma Previsional en el Congreso Nacional.

CAPÍTULO VI

Tramitación del Proyecto de Ley (diciembre 2006-enero 2008)

El proyecto de ley de Reforma Previsional estuvo listo en el plazo comprometido: segundo semestre de 2006. Ingresó a trámite legislativo cuatro días después de la ceremonia de firma, con el siguiente cronograma: las comisiones de Trabajo y Hacienda y la Sala de la Cámara de Diputados; y las comisiones de Trabajo y Hacienda del Senado (que en definitiva resultaron en una comisión unida), la Sala del Senado y el Tercer Trámite Constitucional.

La iniciativa empezó a discutirse el 9 de enero de 2007 y la meta era salir del Congreso Nacional a más tardar en enero de 2008, antes del receso parlamentario, para que justo cuando en marzo la Presidenta cumpliera dos años de Gobierno anunciara que la Reforma era realidad y que los primeros beneficios empezarían a pagarse en julio de ese año.

Aunque ya en el Comité de Ministros hubo debate respecto de si esta gran reforma debía hacerse por la vía de un proyecto único o en dos partes, personalmente me había jugado –desde el comienzo– por enviar todo el articulado que ampliaba la protección social e introducía modificaciones al funcionamiento de la industria en un solo texto legal. Ello porque teníamos varios precedentes donde la separación de los proyectos incidió en la demora de la tramitación legislativa, como las modificaciones legales al mercado de las rentas vitalicias, que tardaron cerca de diez años en salir del Congreso, y la reforma a la salud de la administración Lagos.

La Presidenta era de la misma idea de tramitar todo en un proyecto, pero advirtió que si el proceso demoraba más de lo previsto –y en septiembre aún no salíamos de la Cámara de Diputados– tendríamos que dividir la iniciativa, a fin de asegurar que el Sistema de Pensiones Solidarias se aprobara en un plazo que permitiera implementarlo durante su mandato.

Sospechábamos que la táctica de la Alianza –que a esas alturas al menos públicamente se había allanado a la Reforma– sería empantanar la tramitación legislativa del proyecto al menos en la Cámara de Diputados, precisamente para

obligar a desmembrarlo (muy distinto fue el comportamiento de la oposición en el Senado). Ello a fin de que se promulgaran sólo los beneficios y que los cambios atingentes a intereses de los dueños de las AFP durmieran en el Congreso. De esta forma la oposición apuntaba a conseguir dos blancos de un tiro: uno práctico, la defensa de los intereses corporativos de la industria previsional; y otro de economía política, consistente en quitarle realce al proyecto, hacer que perdiera su calidad de reforma estructural.

1. EL COMPLEJO PASO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EL PRIMER PROTOCOLO DE ACUERDO PREVISIONAL

La primera sesión en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social fue el 9 de enero de 2007. Ese día los ministros de Hacienda y Trabajo hicieron una presentación descriptiva del proyecto –cada uno explicó la mitad de las diez grandes transformaciones que implicaba la reforma– y luego hubo una ronda larga de preguntas técnicas. Previamente, el Ejecutivo había realizado una suerte de sondeo con cada bancada oficialista para constatar la disposición hacia la iniciativa.

En esta primera sesión se aprobó por la unanimidad de los diputados que toda la tramitación del proyecto de Reforma en la comisión sería televisada por el canal de la Cámara de Diputados. Esto aumentaba el grado de dificultad para la tramitación del proyecto toda vez que al ser televisadas las sesiones, éstas se alargarían ya que todos los diputados tendrían más incentivos a participar activamente del debate, y las preguntas a los Ministros de Hacienda y Trabajo serían en algunos casos interpelaciones relacionadas más con la coyuntura política que con el proyecto y su efectiva tramitación.

El paso por esta comisión tomó seis meses (de enero a junio), un total de 16 sesiones, varias de las cuales fueron verdaderas audiencias públicas en que los distintos actores expusieron sus puntos de vista. A ellas asistían representantes de los equipos técnicos y políticos de la Secretaría Ejecutiva de la Reforma para hacer el levantamiento de los temas que surgían; paralelamente, desarrollábamos un proceso de persuasión y negociación uno a uno con parlamentarios clave de nuestra coalición.

Uno de los primeros puntos conflictivos en salir fue la licitación de cartera de los nuevos afiliados, tras conseguir el 9 de mayo siete votos a favor que contrarrestaron los seis de la Alianza en contra.

Tal como habíamos previsto, la oposición jugó a demorar la discusión. Sus representantes dilataban las reuniones y en un caso no se presentaron a una de las sesiones de esta comisión, arguyendo que no se les había informado que

se sesionaría en un día distinto al usual para recuperar el feriado anterior. A eso se sumó que los parlamentarios de la Concertación empezaron a levantar demandas de género, planteamientos para aumentar beneficios –como partir con una Pensión Básica Solidaria más alta–, la inclusión de una comisión patronal y asegurar la AFP estatal.

Ya en marzo percibí que el proceso estaba resultando más lento de lo presupuestado y los escasos avances a abril claramente desbarataban la planificación. Multiplicar los cuatro meses que llevábamos en esta primera comisión por las siete estaciones restantes nos daba más de dos años en el Congreso, con lo que el panorama se veía desalentador para nuestras pretensiones.

La conclusión obvia era que se hacía perentoria una negociación con el oficialismo que garantizara la viabilidad del proyecto. Eso significaba que no sólo debía servir para destrabar esta primera estación, sino para asegurar una tramitación expedita en el resto de las instancias de la Cámara y además rayar la cancha para la fase más compleja, que era el Senado, donde habíamos perdido la mayoría. Por lo tanto, no bastaba con intentar un acuerdo con los integrantes de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, se requería una convocatoria más amplia.

Después de la cuenta pública de la Presidenta Bachelet, el 21 de mayo, empezamos a conformar una instancia de negociación en que no sólo participaron diputados de otras comisiones y senadores, sino también representantes de los partidos de la coalición de Gobierno. Nos preocupamos de matizar figuras ciento por ciento políticas con otras que aportaran la visión técnica de las colectividades para acreditar que escucharíamos a todas las sensibilidades de la Concertación.

Lograr un consenso no se veía tan complicado porque la parametrización del sistema y las exigencias de nuevos beneficios no estaban en el tapete, al menos en esta fase de la tramitación. Proponer una Pensión Básica Solidaria (PBS) de \$ 60.000 en el primer año, que al siguiente subía a \$75.000 y que beneficiaría al 60% más pobre de los chilenos, satisfacía las expectativas de la gran mayoría de los parlamentarios; y por cierto, enfrentamos presiones para que los \$ 75.000 fueran el punto de partida.

Lo que se perfilaba como nuestro principal problema era cómo neutralizar la demanda de rebajar la edad a que las mujeres se harían acreedoras de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), que levantaban los diputados de la Concertación. Necesitábamos poner en la mesa otra compensación de género, que fuera consistente con la concepción global del sistema y viable financieramente, además de acceder a nuevas peticiones.

Así las cosas, equilibrar todos los intereses resultaba un ejercicio bastante complicado. Ayudó el que otros parlamentarios hicieran solicitudes de diversa índole y que como varios senadores querían que el triunfo de sacar la iniciativa se lo adjudicara la Cámara Alta, contribuyeron a bajar la presión en la Cámara Baja. Para la AFP estatal –que causó mucha conflictividad sobre todo en la Concertación durante toda la tramitación– teníamos la respuesta en el mismo proyecto por la vía de las filiales bancarias, porque esa figura le abría la puerta del negocio a BancoEstado.

Respecto de la ampliación del Aporte Previsional Voluntario (APV) a la clase media, la estudiamos con celeridad y la incorporamos.

En la Cámara de Diputados la negociación más compleja fue con el socialista Sergio Aguiló, con quien durante varios años habíamos conversado sobre la necesidad de reformar el sistema de pensiones y entregarle al Estado un rol más activo. Él nos llevó al límite, pero siempre tuve la certeza de que en definitiva nos respaldaría.

Aunque inicialmente el diputado Aguiló también quería adelantar la edad de la APS para las mujeres, finalmente se atrincheró con el aporte patronal a la cotización de los trabajadores, que apuntaba a que los empleadores se hicieran cargo del pago del seguro de invalidez y sobrevivencia, que formaba parte de la comisión mensual que pagaban los afiliados a las AFP.

Durante las sesiones de la Comisión de Trabajo preguntaba si no era eso lo que correspondía y pedía un pronunciamiento de Hacienda. Buscaba oír mi opinión, a sabiendas de que yo había publicado estudios planteando precisamente la figura del financiamiento tripartito: cotización de trabajadores y empleadores y recursos del Estado, una figura que ya existía en el seguro de cesantía. Por lo mismo, retrucarle no era fácil; además, la suya no podía considerarse una demanda ideológica que afectara al modelo.

En las negociaciones paralelas al debate de la comisión le advertí que al demorar el consenso estaba poniendo en riesgo el proyecto más emblemático del Gobierno; que estaba siendo funcional a los intereses de la oposición y que los temas de fondo eran la falta de tiempo y evitar la división del proyecto. Como necesitaba escuchar a otros referentes llamé a los senadores Jaime Gazmuri y Guido Girardi para que me apoyaran. Esto fue determinante en la gestación del acuerdo en la Cámara de Diputados, al igual que el papel que directamente jugó la Presidenta.

El Ministro Andrade obviamente era partidario de ceder el punto de la cotización patronal, pero le manifesté que si bien yo no podía estar en contra de algo que había propugnado en diversas publicaciones, para avanzar en un tema tan conflictivo debíamos concordar antes un planteamiento con los demás actores del Ejecutivo relevantes en la negociación.

La cercanía del diputado Aguiló con Andrade, ambos socialistas, fue capital para que éste se allanara a un acuerdo. Centró sus demandas en la cotización patronal y no en la edad de la mujer para acceder al sistema de pensiones solidarias.

Privadamente le expuse al Ministro Velasco mi postura frente a este tema. En definitiva concluimos que la cotización patronal era el peaje más barato si queríamos avanzar rápido, sin modificar los artículos relacionados al género ni las definiciones sobre la AFP estatal contenidas en el proyecto.

En definitiva, para lograr la concurrencia de quienes no querían desatar los tres principales nudos de esta comisión –aporte patronal, edad de la mujer y definición del Gobierno respecto de una AFP estatal– y de los que estaban por eliminar los tres, trabajamos en un pronunciamiento que como Ejecutivo no significara un compromiso cerrado con ninguna postura y nos dejara un margen de maniobra.

El 6 de junio de 2007, acompañado de la Superintendente de AFP y de nuestros equipos técnicos, me reuní con un diputado, un senador y un representante de cada partido oficialista. En esta cita consensuamos la metodología para definir las indicaciones que patrocinaría el Ejecutivo, los temas que se dejarían para la discusión en el Senado y fijamos otras dos reuniones para afinar el acuerdo.

La semana siguiente fue intensa en gestiones. Los parlamentarios valoraron nuestra disposición a conversar y que el Director de Presupuestos fuera el principal interlocutor en estas tratativas, porque manejaba la globalidad del proyecto y los números asociados a cada beneficio a la hora de contraargumentar: cuando la respuesta era no, era realmente porque no se podía. Entendieron, por ejemplo, que entregar los beneficios del Sistema del Pilar Solidario a los 60 años para la mujer tenía un costo que no estábamos en condiciones de solventar: en torno a los US\$ 242 millones anuales en 2010.

El 18 de junio logramos suscribir un Protocolo entre los partidos de la Concertación, sus parlamentarios y el Ejecutivo. En él se admitía que este acuerdo para apurar la tramitación legislativa de la Reforma Previsional era un imperativo político para la coalición gobernante, por cuanto lo que estaba en juego era el compromiso de la Presidenta, planteado en su cuenta anual del 21 de mayo, de pagar los primeros beneficios en julio de 2008.

Para el Gobierno era de suma importancia establecer un cronograma en este Protocolo. Definimos que la Comisión de Trabajo evacuaría el proyecto en junio y la de Hacienda en julio, a fin de que la Cámara de Diputados lo aprobara y despachara a más tardar el 15 de agosto. Eso nos permitiría iniciar el segundo trámite legislativo en el Senado, que lo tramitaría durante los cinco meses siguientes. En el documento se explicitó que el objetivo era lograr la aprobación definitiva del cuerpo legal en enero de 2008.

Este protocolo de acuerdo contempló 13 temas, de los cuales se acordó abordar en las instancias de la Cámara de Diputados indicaciones para: fortalecer la obligación de los empleadores de declarar y pagar las cotizaciones; que la rentabilidad del Bono por Hijo fuera igual a la rentabilidad promedio de los fondos del sistema de AFP; y que el pago del seguro de invalidez y sobrevivencia fuera de cargo del empleador (se estableció que para las empresas con más de 100 trabajadores la obligatoriedad del pago de ese seguro regiría a partir del 1 de julio de 2009, mientras que para las más pequeñas la medida entraría en vigencia el 1 de julio de 2011).

El Ejecutivo se comprometió también a enviar una indicación que creara un incentivo para sectores de ingresos medios al Ahorro Previsional Voluntario. Además, aclaró que la exención del pago del 7% de cotizaciones de salud para los beneficiarios carentes de recursos del Sistema de Pensiones Solidario ya estaba contemplada en el proyecto para quienes se traspasaban de las antiguas Pensiones Asistenciales (PASIS) a la Pensión Básica Solidaria. Respecto de la AFP del BancoEstado, se puso por escrito que tampoco era necesaria una indicación, por cuanto el proyecto contemplaba que los bancos pudieran constituir filiales AFP. Se acordó que en la Comisión de Hacienda de la Cámara Baja se incorporarían indicaciones tanto para permitir el ingreso de las compañías de seguros a la industria de las AFP, a fin de aumentar la competencia, como sobre aspectos relacionados con la institucionalidad y supervisión prudencial en gobiernos corporativos.

Para debatir en el Senado se dejaron las licencias médicas y la calificación de invalidez; la gradualidad de la entrada en régimen de la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias; los temas de gobiernos corporativos, industria e institucionalidad; y la cobertura de los trabajadores independientes.

Aparte de los ministros de Hacienda y Trabajo, por el Ejecutivo rubricamos el documento la Superintendente de AFP y yo, en mi calidad de Director de Presupuestos; los presidentes de los partidos de la Concertación: la senadora Soledad Alvear (DC), el senador Camilo Escalona (PS), Sergio Bitar (PPD) y el senador José Antonio Gómez (PRSD); los senadores Guillermo Vásquez (PRSD), Guido Girardi (PPD), Hossaín Sabag (DC) y Pedro Muñoz (PS); los diputados Adriana Muñoz (PPD y presidenta de la Comisión Trabajo y Previsión Social de la Cámara Baja), Sergio Aguiló (PS), Eduardo Saffirio (DC), Samuel Venegas (PRSD), Carolina Goic (DC) y Patricio Vallespín (DC); y los representantes de los partidos Ricardo Solari (PS) y Álvaro García (PPD).

El primer paso se cumplió efectivamente tres días después: el 21 de junio el proyecto salió aprobado de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara, con el aporte patronal a la cotización.

Pero si bien dicho protocolo fue clave para acotar el marco en que se desenvolvería el debate al interior de la Concertación, no evitó tener que ofrecer algunas cosas más a los diputados oficialistas de la Comisión de Hacienda de la Cámara, donde el proyecto empezó a verse el 4 de julio. Aunque aquí el debate y la negociación fueron más administrables, partiendo por la expedita tramitación y el gran apoyo que nos entregó el diputado José Miguel Ortiz, como presidente de la Comisión de Hacienda.

Una de las preocupaciones fue evitar que reflatara la discusión de bajar la edad de las mujeres para acceder a la PBS. En los primeros días de julio el diputado Pablo Lorenzini nos envió por la prensa el mensaje de que si bien respaldaba el acuerdo, “este era un trámite legislativo nuevo y podían surgir cosas”.

Junto al Ministro Velasco iniciamos una intensa ronda de conversaciones con este grupo para despejar sus inquietudes y diferencias de opinión como, por ejemplo, las discrepancias al interior de la DC respecto del virtual ingreso de los bancos al negocio de las AFP.

En definitiva, el proyecto salió con apoyo unánime de la Comisión de Hacienda de la Cámara, donde se mejoró el APV para la clase media y logramos mantener en 65 años el requisito de edad para recibir los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. La única votación dividida fue la relativa a la incorporación de la banca, lo que introdujo una cuota de incertidumbre a la aprobación de la normativa en la Sala de la Cámara de Diputados.

Ganamos en la votación de la Sala y se mantuvo la posibilidad de la banca de entrar a la industria previsional vía filiales. La derecha se dividió, no logró alinear a sus huestes pese a que ya se había concretado el pacto para fusionar el Banco de Chile con el Citibank —que se comunicó públicamente el 18 de julio de 2007—, lo que permitía a uno de los grupos económicos más importantes del país entrar por fin al negocio de las AFP. En ese momento la derecha pudo flexibilizar posiciones que hasta entonces había supeditado al ingreso de los bancos al rubro previsional.

En el Ejecutivo no nos enteramos del acuerdo hasta dos semanas después de concretado el negocio, porque sólo lo habían informado a la Superintendencia de Bancos en calidad de hecho reservado.

Cuando el proyecto de Reforma Previsional ingresó a la Cámara de Diputados tenía un costo estimativo de US\$ 78 millones para el primer año; al salir de ahí, por los mayores beneficios concedidos, éste subió a US\$ 100 millones. Hasta ese momento los plazos y contenidos acordados en el protocolo de acuerdo se estaban cumpliendo; mientras que los efectos fiscales estaban dentro de lo proyectado.

2. LAS NEGOCIACIONES CON EL OFICIALISMO Y LA OPOSICIÓN QUE GARANTIZARON UNA RÁPIDA TRAMITACIÓN EN EL SENADO

Cuando ingresó el proyecto a la Cámara Alta, Eduardo Frei Ruiz-Tagle –entonces presidente del Senado– llamó a despacharlo a más tardar el 30 de diciembre y planteó que si era necesario podrían trabajar entre Pascua y Año Nuevo.

Al igual que en la campaña, en esta etapa el senador Escalona –quien desde 2006 lideraba el PS– volvió a configurarse en un actor clave. En todo momento se alineó con el proyecto del Gobierno y con nuestro cronograma.

Como presidente de la Comisión de Hacienda promovió la formación de una comisión unida con Trabajo y Previsión Social, para acelerar la tramitación y lograr llegar a Sala del Senado en enero de 2008. Hacerlas en forma separada implicaba inevitablemente terminar la tramitación después de marzo, lo que además de abortar el compromiso de empezar a pagar beneficios a mediados de año, implicaba correr el riesgo de que al entrar en el resbaladizo terreno electoral –correspondían las elecciones municipales–, tanto en la oposición como en el oficialismo cayeran en la tentación de hacer un aprovechamiento político de la reforma.

Desde el punto de vista operativo fusionar las comisiones era totalmente posible porque sumaban diez miembros más un par de senadores invitados, número que permitía realizar un análisis pormenorizado. No había posibilidad de caer en un asambleísmo.

Además, Escalona consiguió que el senador Pedro Muñoz, quien encabezaba la Comisión de Trabajo, accediera a la aplicación del reglamento, que establece que el presidente de la Comisión de Hacienda es quien preside en estos casos la comisión unida (Hacienda-Trabajo).

Así, con la titularidad de esta instancia, se abocó a aplicar su vasta experiencia como conductor de reuniones partidarias, generalmente complejas y acaloradas, permitiendo trabajar sin regatear el tiempo y dando las facilidades para que todas las partes agotaran la exposición de sus puntos de vista, pero notificando que los debates no eran ejercicios de lucimiento, sino el preludio para la toma de decisiones. Es decir, llegada la hora había que votar. Instauró tres reuniones semanales –hasta en el período distrital– para que lográramos salir a tiempo.

En esta etapa se trabajó concienzudamente muchas horas durante varios días, con un horizonte de tiempo muy exigente. Desde el punto de vista parlamentario fue una muestra de eficacia legislativa, que probablemente será caso de estudio para futuras negociaciones.

En la oposición la senadora Evelyn Matthei planteó al comienzo que era muy poco el tiempo para discutir un proyecto de esta talla, lo que implicaría que el Senado actuara sólo como buzón; y pidió separarlo para que se alcanzara a despachar el pago de las pensiones en la fecha estipulada. El senador Allamand se sumó rápidamente al argumento de que para asegurar la calidad de la legislación requerirían más tiempo.

Si bien la prensa leyó sus declaraciones como que el Gobierno había partido con el pie izquierdo esta etapa de la tramitación, en este estadio ayudó a un entendimiento fluido con la oposición el precedente de consensos relevantes en materias como seguridad ciudadana y educación, logrados en los meses anteriores.

Era septiembre de 2007 y los partidos de la Concertación ya no ostentaban la mayoría en el Senado. El senador Fernando Flores se había salido del PPD en enero y en junio de 2007 Adolfo Zaldívar votó en contra del primer proyecto del transporte público para Santiago, que en la Cámara Baja se ganó por un voto, lo que marcó su alejamiento de la Concertación y el proceso de su expulsión de la DC, que se concretó el 27 de diciembre de 2007. Así las cosas, estábamos 18/18, con dos votos disidentes de la Concertación que ahora eran decisivos y que se aliaron con el senador Carlos Bianchi (Independiente) para enfrentar el proyecto.

La relación matemática mejoró levemente cuando el senador Carlos Cantero se retiró de RN, pero el marcador seguía siendo negativo y a comienzos de noviembre el grupo de disidentes sumó coincidencias con senadores radicales, en especial, respecto de crear una AFP estatal y evitar el ingreso de los bancos a las AFP a través de filiales.

Ante este escenario me resultó obvio que debíamos cambiar la estrategia de negociación usada en la Cámara de Diputados: aquí la clave fue entender que el momento político exigía lograr aceleradamente un acuerdo con la oposición, sin que ello implicara que el oficialismo se sintiera excluido o que sus planteamientos tenían poco eco.

Para nuestro equipo eso significó trabajar a dos bandas. Y en lo personal, reactivar mis contactos de antaño con los senadores Pablo Longueira y Evelyn Matthei en la UDI. Con ambos tenía una relación de mutuo respeto, construida tanto en los muchos años tramitando proyectos de ley desde la Dirección de Presupuestos, como por la participación en los acuerdos nacionales alcanzados con la oposición durante la administración del Presidente Ricardo Lagos.

Estuvimos casi un mes encerrados con estos senadores y sus asesores, entre ellos Rossana Costa (integrante del Consejo Asesor Presidencial) y Mónica Titze (posteriormente miembro del Consejo Consultivo Previsional creado por la Reforma), quienes desempeñaron un importante papel.

La negociación con la oposición se dividió en las definiciones políticas, que hábilmente encabezó el senador Longueira, con quien en un par de reuniones cerramos un acuerdo base que asegurara la aprobación del proyecto en el Senado dentro de enero de 2008; la revisión de todo el articulado, por parte de la senadora Matthei, quien mejoró sustantivamente varios aspectos; y los temas de la industria de AFP, donde se incorporó el senador Allamand (al final en esta área se concentraron todas las dificultades).

La oposición objetó el ingreso de los bancos al negocio previsional y barajó la posibilidad de impugnar la constitucionalidad de la licitación de cartera de nuevos afiliados.

Como no había consenso sobre el ingreso de los bancos a la administración de los fondos de pensiones, la senadora Soledad Alvear manifestó que la DC demandaría la creación de una AFP estatal, que los beneficios para las mujeres se detonaran a los 60 años y la pensión básica partiera de \$ 75.000.

El 11 de octubre, tras más de un mes de sesiones, las comisiones unidas de Trabajo y Hacienda aprobaron por unanimidad la idea de legislar.

Seis días después la Sala del Senado también sancionó la idea de legislar, pero la mayoría de los senadores anunció su rechazo al ingreso de la banca y algunos oficialistas reiteraron la idea de reflotar la AFP estatal.

Todos los parlamentarios estuvieron de acuerdo en aumentar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, como la PBS; acelerar la gradualidad de la cobertura y elevar el tope del APS, otorgándoselo a pensiones de hasta \$ 300.000.

En la fase siguiente, para la discusión en particular, se presentaron 367 indicaciones al proyecto de ley. Esto confirmaba la necesidad de un acuerdo con la oposición si queríamos cumplir nuestros plazos.

La última semana de noviembre se tuvo que postergar la revisión del proyecto en particular porque se topaba con la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos 2008. La discusión se retomó el 3 de diciembre; a esas alturas la prensa empezó a consignar que intentaríamos conseguir un tercer acuerdo político con la oposición –aludiendo a los consensos logrados antes en educación y seguridad ciudadana–, que permitiera al Gobierno darle un trámite expedito a la Reforma Previsional. Efectivamente, ambos antecedentes hicieron más fluidas las conversaciones, porque existía ánimo de diálogo. Tras despachar la Ley de Presupuestos nos abocamos a conseguir un acuerdo transversal.

Con el ánimo de ablandar posiciones el Gobierno acogió indicaciones a 20 temas, pero mantuvo los plazos y montos de la PBS y APS y la edad de las mujeres para acceder a los beneficios en 65 años. Y, para evitar que cuestionamientos a la legalidad entraparan la tramitación, se abrió a revisar la constitucionalidad en la propuesta de la licitación de cartera.

Sin embargo, la negociación se realizó con bastante voluntad de las partes y precisó de dos temas: no incluir en el acuerdo la participación de los bancos en el mercado previsional, traspasando a la Sala del Senado la definición, y buscar una fórmula para la licitación de la cartera de afiliados que dejara contentos a todos los senadores.

Esto nos permitió suscribir, el 13 de diciembre de 2007, un Protocolo de Acuerdo con los senadores del oficialismo y la oposición para despachar el proyecto, que garantizaba el término del segundo trámite constitucional durante la primera semana de enero (fue el 8 de enero de 2008).

El acuerdo se firmó en el mismo momento en que Belisario Velasco renunciaba al Ministerio del Interior, lo que hacía aún más meritorio para el Ejecutivo concretar un acuerdo de estas características.

En este documento el Gobierno se comprometió a patrocinar o presentar indicaciones y los parlamentarios a garantizar el respaldo de sus bancadas en 22 temas, algunos de los cuales implicaron un aumento de beneficios, como por ejemplo el reajuste automático de la Pensión Básica Solidaria (PBS) cuando transcurridos 12 meses de su último reajuste el IPC registre una variación de 10%; el valor de la pensión máxima con aporte solidario (PMAS) subiría de \$ 200.000 a \$ 255.000 en régimen, aumentando los montos en cada período de implementación; adelantar de 2017 a 2012 el fin de la transición de la cobertura de acceso al Sistema de Pensiones Solidarias; aumentar en 50% el valor del Bono por Hijo; adelantar la entrada en vigencia del subsidio a la contratación, la creación de un Consejo Consultivo Previsional y una fórmula consensuada para la licitación de cartera de nuevos afiliados. Se acordó que el ingreso de la banca al rubro previsional se votaría en la sala del Senado.

En todo este período la relación con los senadores de la Concertación fue muy buena, precedida del acuerdo en la Cámara de Diputados al que concurrieron. Además, el Ejecutivo siempre estuvo dispuesto a avanzar en dos temas: bajar de diez a cinco años el plazo para cubrir al 60% más pobre de la población en el Sistema de Pensiones Solidarias y elevar la pensión máxima con aporte solidario (PMAS).

Además, el senador Escalona fue tremendamente eficiente en su rol como presidente de la Comisión Unida de Hacienda y Trabajo. Siempre demostró tener claro que su tarea como administrador del debate no le permitía correr con colores propios, porque eso podía irritar al resto de los parlamentarios y afectar la necesaria colaboración. Evitó darse gustos personales porque para él lo más relevante de esta reforma era reponer el Estado en el sistema previsional a través del pilar solidario. Todo lo demás podría abordarse en futuras modificaciones, si había espacio político.

Recuerdo que un lunes bien entrada la noche, en una sesión de la Comisión Unida en el Congreso Nacional en Santiago, Escalona fijó su posición en forma tajante. Expresó que la Reforma Previsional le cambiaría la vida a millones de chilenos, ejemplificando con que a una pareja de adultos mayores que viviera con una pensión asistencial de \$ 44.000 al mes le permitiría en 2009 sumar un ingreso de \$ 150.000 mensuales, \$ 75.000 por cada PBS. Es decir, aumentaría en más de tres veces el ingreso de miles de familias, “por lo que no nos podemos dar el lujo de no aprobar este proyecto de ley. Si esto se mantiene, todo lo demás es perfectible”, sentenció.

Con él organizamos dos reuniones en el PS a las que invitamos a los senadores del partido y también participó el ex ministro del Trabajo Ricardo Solari.

En la bancada socialista el que tenía una visión más crítica era el senador Ominami, quien no participaba en las Comisiones Unidas ya que era vicepresidente del Senado. Asistió a las reuniones en el partido y levantó dos temas: los aportes del Estado a la previsión y el cambio del sistema de capitalización individual. Respecto de lo primero despejé sus dudas; en relación a lo segundo teníamos posiciones distintas, porque lo prioritario para el Ejecutivo era instalar un Sistema de Pensiones Solidario y para Ominami, la crítica frontal a las AFP.

En la Comisión Unida participaban además de Escalona los senadores socialistas Jaime Gazmuri, Juan Pablo Letelier y Pedro Muñoz y los senadores demócratacristianos Soledad Alvear y Hosaín Sabag. Con su estrecha colaboración, sobre todo Alvear y Gazmuri, permitieron cristalizar el acuerdo político y sacar a tiempo el proyecto de la comisión.

Con Soledad Alvear, quien además era presidenta de la DC, sostuvimos una negociación especial: convinimos reforzar los beneficios para las mujeres, incrementando en 50% el Bono por Hijo y agregando incentivos y beneficios para los trabajadores independientes, a fin de elevar su cobertura previsional. Esto nos despejó el debate en la Concertación.

En el PPD el senador Girardi, que nos había ayudado en la Cámara, se empecinó con que la AFP estatal debía ser parte del acuerdo. Yo le expliqué que para la oposición ese tema era imposible de incluir y que incluso en los partidos de la coalición había diferencias de opinión. No logré disuadirlo y el PPD se restó del acuerdo del Senado bajo el argumento de que no se estaban entregando instrumentos fuertes para luchar contra el monopolio de las AFP.

Con el Partido Radical tenía buenas relaciones. Su presidente el senador Gómez nos apoyó en todo momento y el senador Vásquez se sumó a la firma del Protocolo.

Tras la firma del Protocolo de Acuerdo en el Senado, la iniciativa salió de las comisiones unidas de Trabajo y Hacienda con el respaldo unánime de sus miembros.

En la Sala del Senado el proyecto de ley se aprobó unánimemente, con la excepción del rechazo de la entrada de los bancos a la industria previsional.

El proyecto se fue al tercer trámite en la Cámara de Diputados y ahí se acordó en Sala que el Ejecutivo enviaría un proyecto de ley que incluyera la AFP estatal como filial de BancoEstado.

El proyecto fue aprobado en su último trámite legislativo en la Cámara de Diputados el 16 de enero en forma unánime, con 107 votos, en una sesión que duró más tres horas. La Presidenta informó al país la aprobación de la Reforma Previsional en el Congreso en una cadena voluntaria de radio y televisión, por tratarse de “una noticia de trascendencia histórica para la sociedad chilena. Chile gana mucho más cuando hay acuerdo político”, manifestó con evidente satisfacción y orgullo.

CAPÍTULO VII

Los ejes de la Reforma Previsional Chilena de 2008⁵

Este libro estaría incompleto sin al menos una reseña sobre los alcances y contenidos de la Reforma Previsional, que permita calibrar la profunda transformación del sistema chileno de pensiones, como también la envergadura de sus implicancias sociales, fiscales, financieras, técnicas y de gestión.

Esta reforma consolida un nuevo modelo de protección social al integrar tres subsistemas: el de pensiones solidarias (SPS), el de capitalización individual obligatoria (AFP) y el de ahorro previsional voluntario (APV).

Situada en la dimensión macroeconómica y fiscal es la política pública que compromete más recursos del Estado de todas las emprendidas en los gobiernos de la Concertación entre 1990 y 2010.

Y, como contrapartida, en la microeconomía los beneficios que introduce a través del Sistema de Pensiones Solidarias disminuyen sustancialmente la vulnerabilidad de las personas frente a riesgos individuales y globales, ligados a la pérdida de ingresos en la vejez y a situaciones de invalidez, pues garantiza una red previsional moderna y eficiente, que responde oportunamente a sus distintas necesidades.

El conjunto de medidas para mejorar las pensiones de todos los chilenos y chilenas puede sintetizarse en tres grandes ejes.

El primero de ellos es el retorno del Estado a un rol preponderante en el sistema de pensiones, tanto a través de la creación del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) y de la nueva institucionalidad pública, como de la considerable inyección de recursos fiscales que implica establecer derechos universales en seguridad social para las personas que desarrollan su vida laboral en Chile.

5. Este capítulo se basa en Arenas de Mesa *et al.* (2008).

El segundo eje corresponde a las medidas implementadas para aumentar la cobertura previsional de los grupos vulnerables: jóvenes, mujeres y trabajadores independientes⁶.

Por ejemplo, se creó el Subsidio Previsional para los Trabajadores Jóvenes, con el fin de elevar la cobertura y los fondos acumulados en las cuentas individuales de capitalización de este segmento de la población, los que posteriormente se traducirán en mejores beneficios previsionales. Este subsidio público constituye una significativa innovación como instrumento para promover la inserción de los jóvenes al mercado laboral formal, pero también en lo que respecta a la participación del Estado en el pago parcial de las cotizaciones de este grupo: a los empleadores les da derecho a percibir un aporte estatal por cada trabajador joven de bajos ingresos contratado; y a los trabajadores, a un aporte similar que ingresa a sus cuentas de capitalización individual obligatoria.

Para las mujeres la Reforma constituye un significativo avance respecto de las inequidades de género del sistema de capitalización individual. La creación del SPS, el Bono por Hijo, la separación por género del seguro de invalidez y sobrevivencia y la división del saldo acumulado en la cuenta individual en caso de divorcio o nulidad apuntan a incrementar su cobertura previsional y a cerrar la brecha de pensiones con respecto a los hombres. Que cada vez más mujeres ingresen a la fuerza de trabajo y al mercado laboral redundará a futuro en más beneficiarias primarias en el mercado de las pensiones y, consecuentemente, en menos beneficiarias secundarias (dependientes de la pensión del marido). De esta forma, el nuevo sistema se hace cargo del déficit de cobertura y del bajo nivel de beneficios percibidos por las mujeres, como también de las particularidades de las futuras beneficiarias del esquema previsional.

Además, la Reforma busca incrementar la baja cobertura que ha caracterizado a los trabajadores independientes en el sistema de pensiones (a diciembre de 2007 sólo 3,5% de ellos cotizaba). Para este segmento se establecieron nuevos incentivos, derechos y deberes con el objetivo de generar un aumento paulatino en su nivel de cotización. Estas medidas, sumadas a la protección entregada por el SPS, permitirán mejorar sustantivamente el nivel de sus pensiones. Considerando una transición de tres años de educación previsional y un período de siete años en que se producirá gradualmente la igualación de derechos y obligaciones previsionales respecto de los trabajadores dependientes, incluyendo la obligatoriedad de cotizar.

6. Para un análisis de la cobertura previsional en Chile ver Arenas de Mesa (2000) y Arenas de Mesa y Hernández (2001).

El tercer eje de la Reforma es el perfeccionamiento del Sistema de Capitalización Individual, con el objetivo de aumentar su competencia y rentabilidad, disminuir sus costos y fortalecer el Ahorro Previsional Voluntario (APV). Estas materias han sido menos difundidas y su amplitud e impacto son escasamente conocidos por la opinión pública. Sin embargo, se introdujeron importantes cambios en la organización de esta industria, orientados a controlar los costos para los usuarios y a mejorar la rentabilidad de los fondos, lo que debiera derivar en mayores ingresos y pensiones para los afiliados. Estimamos que si en mejoras de eficiencia la Reforma aumenta en 0,5% la rentabilidad neta que obtienen los afiliados en sus cuentas individuales, las pensiones de la próxima generación deberían subir 10%.

Destacan medidas como la ampliación de las alternativas de inversión y la creación del Régimen de Inversiones, la licitación de la administración de cuentas, la eliminación de la comisión fija, la nueva regulación para la subcontratación de funciones, la separación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia de la administración de las AFP, el perfeccionamiento de los gobiernos corporativos de las AFP, la creación de la figura del asesor previsional, el establecimiento de restricciones relativas a los conflictos de interés y las ventas atadas, y los perfeccionamientos en la fiscalización y protección de los intereses de los afiliados.

El establecimiento de nuevos incentivos y fórmulas de ahorro previsional voluntario –como el APV para la clase media y el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC)– fortalece el sistema de ahorro voluntario, de manera que no sólo esté al alcance de los sectores de mayores ingresos, sino también de los grupos de ingresos medios y bajos.

De este modo, la Reforma Previsional –a través de una transformación estructural del sistema de pensiones– asegura que todo aquél que haya desarrollado su vida laboral en el país cuente con los recursos necesarios para envejecer dignamente.

La meta es terminar con la indigencia en los adultos mayores y reducir al mínimo la pobreza en este segmento etario. La aplicación de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) y especialmente de la Encuesta de Protección Social (EPS) permitirán contestar si este objetivo se cumplirá en el mediano plazo. Sin embargo, ya en los primeros dos años de implementación la Reforma Previsional le cambió la vida a millones de personas que por primera vez recibieron un ingreso permanente; especialmente, a aquellas parejas de adultos mayores en que ambos pudieron acceder a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

Los elocuentes y emotivos testimonios de los beneficiarios confirman el impacto de esta Reforma en sus vidas (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2009).

1. LAS DIEZ PRINCIPALES MEDIDAS DE LA REFORMA

En total, la reforma contiene 100 medidas tendientes a mejorar el nivel de las pensiones. A continuación se describen las diez de mayor impacto y trascendencia en el ámbito de los beneficios para las personas.

A. La creación del Sistema de Pensiones Solidarias

El Sistema de Pensiones Solidarias (SPS)—que entró en vigencia el 1 de julio de 2008—incorpora al sistema previsional a quienes no estaban cubiertos por éste, o no lograron ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna. En otras palabras, al acoger a quienes bajo la lógica del sistema anterior no calificaban para cobijarse bajo el paraguas previsional, termina con la exclusión.

Entrega beneficios de vejez e invalidez integrados a los beneficios del sistema de capitalización individual (AFP), potenciando el principio de solidaridad en el sistema de pensiones chileno. A partir de julio de 2008 la cobertura del SPS llegó al 40% más pobre de la población y desde julio de 2011 toda persona que pertenezca al 60% más pobre de la población, y cumpla con los requisitos de edad y residencia, accederá a los dos beneficios del SPS:

- La Pensión Básica Solidaria (PBS) reemplaza a la Pensión Asistencial (PASIS) creada en 1975 —por tanto es no contributiva— y sustituirá gradualmente a la Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM), que dejará estar disponible para nuevos beneficiarios en 2023.
- El Aporte Previsional Solidario (APS) para las pensiones inferiores a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), provengan de las AFP o del sistema público antiguo.

Ambos beneficios se otorgan por vejez e invalidez.

El diseño del SPS apuntó a mejorar la cobertura previsional del 60% más pobre de la población, por la vía de asegurar —a través de la PBS— un nivel mínimo de ingresos en la vejez a quienes no cotizaron y de complementar, con un aporte estatal (APS), las pensiones de menor valor del sistema contributivo (Cuadro 1).

Con este objetivo se eliminaron los requisitos que dejaban fuera de los beneficios a los grupos con bajas densidades de cotización, en especial a las mujeres y los trabajadores eventuales y de temporada. Sin embargo, para no desincentivar el ahorro individual se estableció como principio ordenador que siempre una mayor contribución previsional del individuo se traducirá en una mayor pensión.

Resumiendo, el SPS fue estructurado para entregar beneficios tanto a los sectores de menores ingresos como a los de ingresos medios, porque los

Cuadro 1
Cobertura Previsional de Vejez Antes y Después de la Reforma Previsional de 2008^a

Años	Porcentajes
2008 (junio)	23,9
2008 (diciembre)	30,3
2009 (diciembre)	51,1

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto de Previsión Social y de la Superintendencia de Pensiones.

^a Para junio de 2008 el índice se construyó considerando las PASIS y GEPM de mayores de 65 años como porcentaje de los adultos mayores de dicha edad. Para diciembre de 2008 y 2009 corresponde a la suma de beneficiarios de PBS, APS y GEPM como porcentaje de la población mayor de 65 años.

estudios de cobertura previsional en Chile indicaban deficiencias no sólo en los primeros quintiles.

La PBS de Vejez es el beneficio financiado por el Estado al que pueden acceder quienes no tienen derecho a pensión en ningún régimen previsional, pero cumplen entre otros requisitos tener 65 años de edad, integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población en régimen (este requisito comenzó en 40% en julio de 2008 y será de 60% a partir de julio de 2011) y acreditar 20 años de residencia en el país a partir de los 20 años de edad, así como cuatro de los últimos cinco años antes de solicitar el beneficio.

A la PBS de Invalidez, también financiada por el Estado, pueden acceder las personas declaradas inválidas que tengan entre 18 y menos de 65 años, el mismo requisito de focalización que en el caso de la PBS de Vejez y acreditar residencia (cinco de los últimos seis años antes de solicitar el beneficio).

Para complementar las pensiones de menor valor se creó un subsidio denominado Aporte Previsional Solidario (APS). El APS de Vejez es un beneficio financiado por el Estado al que pueden acceder las personas que reúnen requisitos similares a los establecidos para la PBS de Vejez, pero que además perciben una pensión mayor que cero e inferior al límite de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). Su monto es decreciente en la medida que las personas acceden a pensiones autofinanciadas de mayor valor, hasta desaparecer cuando la pensión contributiva equipara a la PMAS.

El Aporte Previsional Solidario de Invalidez es el beneficio estatal para las personas declaradas inválidas, que tienen una pensión mayor que cero e inferior a la PBS de Invalidez y que reúnen requisitos de edad, focalización y residencia similares a los definidos en el caso de la PBS de Invalidez. El APS de invalidez asegura un monto mínimo, que permite a quien sufre un siniestro

tener un nivel básico de ingresos. Ascende a la cantidad que se obtiene de descontar la pensión o suma de pensiones que perciba la persona inválida del valor de la PBS de invalidez.

Un elemento relevante en el diseño del SPS de Invalidez es la posibilidad de mantener, total o parcialmente, la PBS o el APS de invalidez en períodos en que el beneficiario trabaje en forma remunerada. Para ello se estableció una forma de retiro gradual del beneficio, que depende tanto de la permanencia como del nivel de los ingresos. En todo caso, se mantiene el 100% de la PBS o del APS de invalidez para aquellos beneficiarios que perciban un ingreso laboral mensual igual o inferior a un ingreso mínimo mensual. El objetivo fue resolver un antiguo problema de los pensionados por invalidez: al encontrar trabajo perdían los beneficios del sistema de pensiones.

B. Transición del SPS

Por regla general, las reformas previsionales se implementan en un horizonte de mediano plazo debido a que tienen efectos macroeconómicos, institucionales y fiscales significativos.

Como se mencionó en capítulos anteriores, la gradualidad con que se implementaría la Reforma fue un tema polémico. El Consejo Asesor Presidencial esbozó la posibilidad de que ésta se extendiera hasta por 20 años. No obstante, la Presidenta Michelle Bachelet planteó desde un principio la necesidad de que la transición hacia la situación de régimen fuera lo más corta posible.

Durante la tramitación en el Congreso del proyecto de Ley de Reforma Previsional barajamos la posibilidad de alcanzar 50% de cobertura en la administración Bachelet, pero optamos por no forzar la implementación del sistema en los primeros años. Finalmente, el proyecto aprobado consideró una transición de cuatro años para los parámetros del Sistema de Pensiones Solidarias, para alcanzar el régimen de cobertura en julio de 2012.

De esta forma, la cobertura –que representa el porcentaje utilizado para focalizar el beneficio– aumentaría gradualmente hasta cubrir a las personas que integran grupos familiares del 60% más pobre de la población.

Sin embargo, el 21 de mayo de 2009 la Presidenta Bachelet anunció que enviaría en junio un proyecto de ley al Congreso Nacional para acortar en un año la transición. Se aprobó por unanimidad y fue promulgado al mes siguiente, por lo que los montos de régimen de la PMAS y de la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias se cumplen en julio de 2011, a sólo tres años de vigencia de la Reforma.

Esto obedeció a que en el contexto de la crisis financiera internacional el Gobierno decidió realizar un esfuerzo adicional en esta materia, para aliviar la situación económica de las familias cuyo ingreso proviene principalmente

de estas pensiones; los resultados de la EPS 2009 confirman la importancia de estas transferencias (Ministerio del Trabajo, 2010). Pero también fueron determinantes la exitosa puesta en marcha del Sistema de Pensiones Solidarias –que permitió alcanzar en 2008 los 600.000 beneficiarios programados para ese año– y la positiva evaluación que existía a fines de abril de 2009. Así se logró 50% de cobertura en septiembre de 2009 y cerca de 950.000 beneficiarios en diciembre de dicho año.

En el primer trimestre de 2010 los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias superarán el millón de personas.

La transición implicará un ingreso paulatino de beneficiarios, en la medida que nuevas personas cumplan los requisitos de acceso, y un aumento del monto de los beneficios ya entregados. Este último efecto es claro en el caso de la PBS, pero también ocurre en el APS.

Una vez en régimen, el valor de la PBS será de \$ 75.000 mensuales (US\$ 150 mensuales) y el de la PMAS, de \$ 255.000 (unos US\$ 510 mensuales)⁷.

Aumento en la cobertura previsional de los grupos vulnerables

C. Equidad de género

Uno de los elementos distintivos y fundamentales de la Reforma Previsional es el tratamiento que le da a la dimensión de género, y su particular énfasis en la superación de la desmedrada cobertura de las mujeres respecto de los hombres en el sistema de pensiones. El certero diagnóstico –construido sobre la base de investigaciones y estudios previos, datos provenientes del sistema de pensiones y de la Encuesta de Protección Social (EPS)– fue determinante para que el diseño del Sistema de Pensiones Solidarias apuntara a garantizar la equidad de género⁸.

Un antecedente clave fue que en el sistema de capitalización individual las mujeres en promedio alcanzan menores pensiones que los hombres. Lo anterior obedece a que, entre otros factores, el ingreso de la mujer al mercado laboral es más tardío que el de los hombres y existe una importante brecha salarial en favor de ellos. Ésta se explica en parte porque en promedio las mujeres acceden a trabajos menos calificados y, por ende, menos remunerados que los hombres. Pero también existiría una discriminación salarial contra las mujeres, pues las estadísticas y estudios muestran que ante un mismo empleo y calificación, la recompensa salarial se inclina a favor del hombre.

7. Para el cálculo se utilizó un dólar de \$ 500.

8. Para un análisis de la dimensión de género del sistema de pensiones ver Arenas de Mesa y Montecinos, 1999; Bertranou y Arenas de Mesa, 2003; y Marco, 2004.

Otro punto importante dice relación con que el cuidado de los hijos, ancianos y enfermos y el trabajo doméstico recaen principalmente sobre las mujeres, lo que redundó en un mayor tiempo de inactividad laboral de éstas. Adicionalmente, un número importante de mujeres que realizan labores remuneradas, eventuales o de temporada no recibía las prestaciones garantizadas por el Estado por no cumplir con 240 meses de cotizaciones.

Además, aun si hombres y mujeres llegaran con igual saldo acumulado en sus cuentas de capitalización individual al momento de jubilar, de todas formas el monto de la pensión sería inferior para éstas. Ello, dado que los factores actuariales utilizados en el cálculo de las pensiones en dicho sistema diferenciaban por sexo al considerar la esperanza de vida; y como la de las mujeres es mayor, sus fondos deben financiar más años de inactividad, resultando una pensión inferior a la de los hombres.

También había inequidades de género en el costo y cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia. La prima cobrada a los cotizantes era igual para todos, a pesar de que el costo del seguro era más bajo para las mujeres debido a su menor siniestralidad. Adicionalmente, hasta antes de la Reforma las mujeres obtenían menores beneficios en lo referido a sobrevivencia.

El SPS termina con una importante inequidad al eliminar la barrera más importante para el acceso de miles de mujeres a los beneficios financiados por el Estado en el sistema de capitalización individual: entrega previsión a las que no pudieron cotizar, al hacer aportes solidarios a las personas con menores contribuciones y al no considerar requisito de cotizaciones para acceder a la Pensión Básica Solidaria.

Como una gran proporción de mujeres está en la situación antes descrita, a fines de 2006 estimamos que más de 60% de las personas que accederían a la Pensión Básica Solidaria serían mujeres. Nuestras estimaciones resultaron correctas: esa proporción se cumplió respecto de los cerca de 950.000 beneficiarios efectivos al cierre de 2009.

Entre las nuevas disposiciones con dimensión de género, aparte del propio Sistema de Pensiones Solidarias, destacan el Bono por Hijo Nacido Vivo, la separación por género del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, la división del saldo acumulado de la cuenta individual en caso de divorcio o nulidad, la creación de la figura del Afiliado Voluntario, la eliminación de la Comisión Fija y el nuevo Ingreso Mínimo Imponible de Trabajadores de Casa Particular.

D. Bono por Hijo para las mujeres

Una de las principales medidas para contrarrestar las menores pensiones de las mujeres es el Bono por Hijo. Su objetivo es compensar el costo previsional

que enfrentan en los períodos de maternidad, cuando interrumpen o postergan las carreras laborales. Dicho beneficio consiste en un aporte estatal equivalente al 10% de 18 ingresos mínimos, calculado con el valor vigente en el mes de nacimiento del hijo. En régimen, al monto señalado se le aplicará una tasa de rentabilidad nominal promedio, equivalente a la obtenida por los Fondos Tipo C de las AFP, neta de comisiones. Esta reajustabilidad rige desde el mes del nacimiento del respectivo hijo y hasta el mes en que la madre cumpla 65 años.

Tienen derecho al Bono por Hijo las mujeres que cumplan con el requisito de residencia establecido en la ley para el SPS de vejez, y que sólo estén afiliadas al sistema de pensiones de capitalización individual o sean beneficiarias de una PBS de vejez. También aquellas que sin estar afiliadas a un régimen previsional perciban una pensión de sobrevivencia.

Para hacer efectiva la bonificación deben solicitarla en el Instituto de Previsión Social (IPS), entidad que determinará su monto y lo transferirá a la cuenta de capitalización individual en el mes siguiente en que la beneficiaria cumpla 65 años; o bien incrementará mensualmente la PBS o el APS de vejez percibidos, según corresponda.

La Bonificación por Hijo beneficia a las mujeres que se pensionaron a contar del 1 de julio de 2009. Para las beneficiarias con hijos nacidos vivos o adoptados antes de esa fecha, la bonificación se calculará aplicando un 10% sobre el ingreso mínimo vigente al 1 de julio de 2009. Desde esa fecha se comenzará a calcular el interés y la reajustabilidad establecidos.

Cálculos realizados por la Dirección de Presupuestos indican que una mujer con dos hijos que cotiza diez años por el salario mínimo aumentará su pensión en 17,5% producto de este bono.

E. Equidad de género en el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia

La Reforma establece una comisión única para hombres y mujeres por concepto de seguro de invalidez y sobrevivencia, cuyo valor se determina por el costo unitario del seguro para los hombres. Como en el caso de las mujeres éste es sustancialmente inferior (producto entre otras cosas de una menor siniestralidad), se autoriza la devolución de la sobreprima que paguen (diferencia con la prima de los hombres) a su cuenta individual en forma de cotización. Esta medida contribuirá a aumentar el nivel de pensiones de las mujeres –las estimaciones apuntan a un incremento de 4% en promedio para quienes tengan 20 años de cotización– y a disminuir la brecha con las pensiones de los hombres.

Además, iguala en 65 años la edad máxima de cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres.

F. Compensación previsional en caso de divorcio o nulidad

La Ley de Matrimonio Civil contempla el análisis de la situación previsional de los cónyuges que terminan su vínculo para establecer compensaciones a aquel cónyuge que se encuentre en una situación de menoscabo, producto de su mayor o total dedicación al cuidado del hogar, independientemente del régimen matrimonial con que hayan contraído el vínculo. Sin embargo, no era posible hacer uso de los fondos previsionales para resolver la compensación.

Esta situación generaba una importante fuente de inequidades de género, sobre todo en aquellos hogares en que los ahorros previsionales representan una proporción muy relevante de los activos de los cónyuges.

Por ello, en la Reforma Previsional se estipula que para una situación de nulidad o divorcio el juez competente –en caso que determine la existencia de menoscabo económico que implique una compensación– podrá ordenar el traspaso de fondos, desde la cuenta de capitalización individual del cónyuge que deba compensar a la cuenta de capitalización del cónyuge compensado. De no existir dicha cuenta, el traspaso se realizará a una cuenta de capitalización voluntaria, que deberá abrirse para tal efecto.

Dicho traspaso no podrá exceder del 50% de los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual del cónyuge que debe compensar, respecto de los fondos acumulados durante el matrimonio.

Algunos diputados de la Comisión Trabajo de la Cámara intentaron cuestionar esta disposición, pero se aprobó por unanimidad tras la férrea defensa que hicieron especialmente las diputadas de dicha comisión (Adriana Muñoz y Alejandra Goic) y las explicaciones del Ejecutivo.

G. Pensión de sobrevivencia al cónyuge hombre no inválido

Uno de los principios de la Reforma es que debe existir igualdad de derechos y obligaciones previsionales entre hombres y mujeres. Por eso incluye como beneficiarios de pensión de sobrevivencia generada por la mujer a su cónyuge no inválido y al padre soltero de hijos legalmente reconocidos, que viva a sus expensas.

Esta medida elimina un importante subsidio cruzado que se generaba en el Seguro de Invalidez y Supervivencia entre hombres y mujeres, que subsistía durante toda la vida activa de los afiliados.

H. Subsidio previsional a los trabajadores jóvenes de bajos ingresos

El Subsidio Previsional a los Trabajadores Jóvenes de Bajos Ingresos es un precedente histórico: el Estado cotiza directamente en las cuentas individuales de

este grupo vulnerable para fomentar el empleo juvenil, una mayor formalización de éste y aumentar la cobertura y los fondos previsionales de dicho segmento de trabajadores.

Consta de dos componentes, con distinta entrada en vigencia. El 1 de octubre de 2008 empezó a regir el subsidio a la contratación, que da derecho a los empleadores a un aporte estatal por cada trabajador de entre 18 y 35 años de edad, cuya remuneración sea igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual, equivalente al 50% de la cotización previsional calculada sobre un ingreso mínimo.

El beneficio se percibe en relación a las primeras 24 cotizaciones, continuas o discontinuas, que registre el respectivo trabajador en el sistema de pensiones. El pago del subsidio a los empleadores sólo se verifica respecto de aquellos meses en que enteren las cotizaciones de seguridad social correspondientes al respectivo trabajador. Este beneficio ha sido en parte superado por la creación de otro similar: el subsidio al trabajo; sin embargo, el mecanismo establecido en la Reforma puede beneficiar a personas de hasta 35 años, y por tanto, tiene demanda. Esta duplicidad, por cierto, tendrá que evaluarse en los próximos años

El 1 de julio de 2011 entrará en vigencia el subsidio a la cotización destinado a los trabajadores que estén en la situación señalada en los párrafos precedentes. Éstos, por igual período, recibirán mensualmente un subsidio estatal del mismo monto que el subsidio a la contratación, que se integrará directamente en su cuenta de capitalización individual.

I. Incorporación de los trabajadores independientes

Los trabajadores independientes están sustantivamente fuera del sistema de pensiones: menos del 5% participa activamente del esquema de capitalización individual.

La Reforma contempla un conjunto de medidas para aumentar la cobertura previsional de este grupo, permitiéndoles acceder a los beneficios del sistema en igualdad de derechos y obligaciones respecto a los trabajadores dependientes. Esto incluye los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, tanto a la Pensión Básica Solidaria como al Aporte Previsional Solidario.

Gradualmente se establecerá la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de todos los trabajadores, eliminando la actual discriminación entre dependientes e independientes. Así se permitirá, entre otras cosas, que los independientes que efectúen sus cotizaciones cuenten con cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.

La ley contempla un período de tres años, en cuenta regresiva desde marzo de 2008, en que no se hará efectiva la obligatoriedad de cotizar y se realizará

un activo proceso de educación previsional. A continuación se implementará una segunda etapa de transición –cuarto, quinto y sexto año–, en la que se establecerá la obligación de cotizar para pensión, salvo que la persona en forma expresa manifieste lo contrario. En este segundo período de transición, la obligación de cotizar se efectuará sobre el 40%, 70% y 100% de la renta imponible respectivamente. Desde el séptimo año los trabajadores deberán efectuar las cotizaciones obligatorias para pensiones sobre la totalidad de su renta imponible. A contar del décimo año regirán las disposiciones permanentes relativas a las cotizaciones de salud.

La renta imponible del trabajador independiente será anual y corresponderá al 80% del conjunto de rentas brutas obtenidas por el afiliado independiente, en el año calendario anterior a la declaración de dicho impuesto. Es decir, estarán afectos los trabajadores que reciban remuneraciones en forma de honorarios. Dicha renta imponible no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual, ni superior al tope imponible establecido.

Si un trabajador percibe simultáneamente rentas del trabajo y remuneraciones de uno o más empleadores, todas las remuneraciones y rentas imponibles se sumarán para los efectos de aplicar el límite máximo anual correspondiente.

La Reforma recogió un aspecto particularmente demandado por los trabajadores independientes: el acceso al seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Esto significará una mayor cobertura de estos trabajadores en las prestaciones de subsidios por días perdidos y gastos médicos, indemnizaciones, pensiones, prevención de riesgos y administrativos. La medida repercute además en una mayor cotización por parte de dichos trabajadores y constituye uno de los incentivos más importantes para que se incorporen al sistema previsional.

La ley establece que los trabajadores independientes tienen derecho a las prestaciones médicas que proporciona el régimen de salud y a la atención en la modalidad de libre elección. Ello, siempre y cuando hayan cotizado en el mes inmediatamente anterior a la fecha en que soliciten el beneficio, o pagado al menos seis cotizaciones continuas o discontinuas en los 12 meses anteriores a dicha fecha.

Para facilitarle al trabajador independiente el cumplimiento de la obligación de cotizar, las cotizaciones obligatorias se pagan con cargo a las cantidades retenidas en conformidad a lo establecido en la Ley sobre Impuesto a la Renta en el caso de quienes reciben remuneraciones en calidad de honorarios. Los que no perciban rentas de las señaladas podrán cotizar respecto de las que obtengan en forma voluntaria.

Adicionalmente, se les extendió el derecho a la asignación familiar y de afiliarse a las cajas de compensación de asignación familiar. La asignación

familiar es un subsidio estatal para las cargas legales de los trabajadores dependientes e independientes y pensionados, cuyo nivel de ingresos sea inferior a un límite anualmente fijado por ley. Antes de la Reforma sólo accedían a este beneficio los trabajadores independientes afiliados a un régimen de previsión, que al 1 de enero de 1974 contemplara la asignación familiar⁹.

La Reforma Previsional amplía significativamente la cobertura de este beneficio, al incorporar al Sistema Único de Prestaciones Familiares a todo trabajador independiente que tenga la obligación de cotizar, siempre que esté al día en el pago de sus cotizaciones.

A los trabajadores independientes que no perciben rentas gravadas por el artículo 42 N°2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta –que no están obligados a cotizar– se les considera beneficiarios por los meses en que hubieran efectivamente cotizado en forma voluntaria.

J. La figura del cotizante voluntario

La Reforma introdujo la posibilidad de que una persona que no cuenta con ingresos provenientes del trabajo constituya ahorro previsional, en la forma de cotización voluntaria. Podrá recibir aportes de terceros –por ejemplo de su cónyuge– para ahorro previsional, o cotizar con recursos propios de otros orígenes, como rentas.

Esta medida permite ampliar la cobertura de pensiones a quienes hoy están fuera del sistema. También mejora las prestaciones de aquellos que por diversos motivos –como el cuidado del hogar– presentan lagunas de cotización significativas.

Esta fórmula integra a la cobertura previsional la dimensión de género, en especial para las mujeres de mayores ingresos.

2. PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Al igual que en el ámbito abordado anteriormente, el sistema de capitalización individual administrado por el sector privado se perfeccionó con la Reforma Previsional. El título V de la ley se centró en esta materia y aquí se resumen las cinco correcciones más importantes.

9. Este es el caso de un pequeño grupo de trabajadores independientes del sistema público que accedía a la asignación familiar, entre ellos, empresarios de locomoción colectiva, choferes, suplementeros, dueños de imprenta, artistas, taxistas, peluqueros, notarios, cargadores de ferias y asignatarios de tierra.

A. Separación del Seguro de Invalidez y Supervivencia

Una de las modificaciones significativas introducidas al sistema de capitalización individual es la separación del Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS) de la administración de las AFP, el que se licitará para todos los afiliados. Esto busca transparentar el costo del seguro e informar su cobro por separado entre hombres y mujeres.

El nuevo diseño estableció una medida emblemática: el pago de la comisión del Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS) ahora es de cargo del empleador (forma parte del aporte patronal debatido en la Cámara de Diputados). De esta manera, los empleadores fueron incorporados al financiamiento del sistema de pensiones. Este rige a contar del 1 de julio de 2009 en el caso de los empleadores que declaren cotizaciones por 100 o más trabajadores; y desde julio de 2011 para el resto de los empleadores.

Durante el primer semestre de 2009 se realizó y adjudicó la primera licitación del SIS, por lo que a partir de julio del mismo año la prima del seguro de invalidez y supervivencia para las mujeres quedó en 1,67% y para los hombres, de 1,87% (la diferencia entre ambas se deposita en la cuenta individual de las afiliadas).

B. Licitación de nuevos afiliados y eliminación de la comisión fija

Uno de los objetivos de la Reforma es intensificar la competencia sobre la base de los precios en la industria de servicios previsionales, lo que debiera bajar las comisiones pagadas por los afiliados. En este mercado la competencia en precios es escasa, debido a que los afiliados presentan una baja sensibilidad a esta variable –en general no cambian de AFP por modificaciones en las comisiones y la mayoría declara no saber el monto de dichas comisiones– y a que las administradoras están obligadas a cobrar una tasa única de comisión sobre el salario a los cotizantes. Adicionalmente, existen barreras económicas para el ingreso de nuevos competidores a la industria.

La Reforma introdujo un mecanismo que permite sensibilizar a los afiliados con esta variable generando una mayor competencia y, eventualmente, haciendo posible la entrada de nuevos actores al mercado. Para proveer el servicio de administración de cuentas de capitalización individual a los nuevos afiliados se realizará una licitación bianual. En particular, los trabajadores que inician labores en un período de 24 meses serán asignados a la AFP que ofrezca la menor comisión por concepto de depósito de cotizaciones en la licitación.

Se consideró la asignación obligatoria de los trabajadores que inician su vida laboral dado que, por su bajo saldo acumulado, para ellos la variable precio es

la más relevante al momento de elegir una AFP. Este grupo de afiliados tiene el tamaño suficiente para cubrir la escala mínima eficiente de operación de una nueva AFP.

La licitación reduce los costos de comercialización al posibilitar la entrada de nuevos actores a la industria y generar un mecanismo que facilita la elección de administradora, tanto para los nuevos afiliados –con menor conocimiento relativo del sistema– como para aquellos que decidan traspasarse de administradora.

También se eliminaron aquellas comisiones descontadas del saldo de las cuentas individuales de los afiliados, como la comisión fija y la comisión por transferencia del saldo de la cuenta individual desde otra AFP, que disminuían los ahorros previsionales y, por tanto, la pensión. Esto facilita la comparación de comisiones por parte de los afiliados y pensionados, transparentando la competencia.

Si bien la eliminación de la comisión fija fue debatida por muchos años entre los entendidos del sistema de AFP sin llegar a acuerdo, en la tramitación legislativa del proyecto de ley de Reforma se suprimió finalmente, con la aprobación unánime del Congreso Nacional.

Como una forma de disminuir los costos de administración de los fondos de pensiones, la ley incluyó incentivos a la subcontratación de funciones que pueden realizar las AFP. Así estas entidades podrán hacer una gestión más flexible, concentrándose en aquellas tareas que consideren el centro de su actividad y subcontratando aquellas anexas o complementarias.

En este ámbito, la Reforma estableció que las AFP tendrán derecho a un crédito contra el Impuesto de Primera Categoría (de la Ley sobre Impuesto a la Renta) por el Impuesto al Valor Agregado que paguen por servicios subcontratados.

C. Incentivos para el APV y la creación del Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC)

La Reforma Previsional fortalece el sistema de Ahorro Previsional Voluntario (APV) con la creación de instrumentos como el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), alternativas tributarias y beneficios fiscales como el APV para la clase media.

El APVC, que entró en vigencia el 1 de octubre de 2008, permite que las empresas ofrezcan a sus trabajadores complementar ahorros voluntarios realizados por éstos. Este mecanismo se establece en virtud de un acuerdo o contrato entre el empleador y una institución autorizada para administrar estos fondos. Dicho acuerdo es suscrito por el empleador en representación de los trabajadores dependientes que adhieran al respectivo plan. La oferta de los planes es voluntaria

por parte de los empleadores, quienes además definen los términos de la misma. Sin embargo, una vez vigente un contrato, el empleador se obliga a realizar los aportes comprometidos. Los trabajadores tienen el derecho, no la obligación, de adherir a los contratos o planes ofrecidos por el empleador en forma individual.

Tanto para los ahorros de APVC como de APV el trabajador puede elegir el régimen tributario que afectará a sus depósitos. Quienes destinen dichos ahorros a aumentar o adelantar pensión tendrán derecho a una bonificación equivalente al 15% de lo ahorrado, con tope de 6 UTM por año (aproximadamente US\$ 400). Esta bonificación procederá respecto del ahorro anual que no supere la suma equivalente a 10 veces el total de cotizaciones del año.

Este conjunto de alternativas y beneficios –vigentes desde el 1 de octubre de 2008– apunta especialmente a fortalecer el ahorro previsional voluntario en los sectores de ingresos medios y bajos, que hasta hoy escasamente han aprovechado el beneficio tributario existente. Por ejemplo, se estima que en 2007 los contribuyentes de tasas marginales inferiores o iguales a 15%, que representan cerca del 99% del total de contribuyentes, sólo participaron del 11,8% del incentivo tributario. En cambio, los contribuyentes del tramo superior de impuestos (40%) se beneficiaron de más del 45% del beneficio tributario.

El beneficio tributario existente previo a la reforma era directamente proporcional a la tasa marginal por la que el contribuyente tributaba. Consistentemente, en 2007 sólo 1% de los contribuyentes del tramo exento realizó depósitos de APV, mientras que sí lo hizo el 47% de aquellos que tributaron en la última tasa marginal.

D. Modificaciones en materia de inversiones

La gestión de las inversiones de los Fondos de Pensiones es un componente esencial en el éxito de un Sistema de Capitalización Individual, por cuanto la rentabilidad de esas inversiones es determinante en el valor futuro de las pensiones. Se estima que un punto porcentual de diferencia en rentabilidad a lo largo de toda la vida activa de un afiliado puede tener un impacto en torno a 20% de la pensión.

Por lo mismo, resultaba esencial contar con un marco regulatorio de las inversiones de los Fondos de Pensiones que contribuyera a una gestión financiera óptima. El excesivo detalle y complejidad en la regulación de las inversiones de los Fondos de Pensiones, que contemplaba el Decreto Ley N° 3.500, no permitía la flexibilidad y adaptabilidad necesarias para un monto de fondos administrados en acelerado crecimiento y para enfrentar la fluctuación de los mercados financieros. Estudios técnicos demostraron que la regulación de inversiones vigente generaba costos en términos de menor rentabilidad y mayor riesgo.

La Reforma creó un marco regulatorio más favorable para una gestión eficiente de las inversiones de los Fondos de Pensiones. Entre otras cosas estableció un Régimen de Inversión, contenido en una norma de carácter general de la Superintendencia de Pensiones. En la ley se mantienen sólo cinco límites por instrumentos, considerados relevantes para acotar el riesgo y necesarios para el esquema de multifondos.

Para efectos de establecer el Régimen de Inversión, la Superintendencia deberá considerar las propuestas y opiniones de un Consejo Técnico de Inversiones, que es parte de la nueva institucionalidad.

También se modificó el límite de inversión en el extranjero. Ello, en consideración a que el creciente tamaño de los recursos de los Fondos de Pensiones conlleva una mayor demanda de instrumentos de inversión y que la oferta de los mercados financieros locales es limitada, con el consiguiente riesgo de afectar los precios de tales instrumentos y, por lo tanto, la rentabilidad de las inversiones de los Fondos de Pensiones. La Reforma estableció una ampliación gradual del acceso a otros mercados, donde es posible realizar importantes movimientos en las carteras de inversiones sin provocar cambios significativos en los precios.

Por último, las AFP deben asumir una mayor responsabilidad en la gestión de las inversiones, al establecer formalmente sus políticas de inversión e informar al ente regulador y al público los lineamientos de éstas. Adicionalmente, se determinó la obligatoriedad para las Administradoras de constituir comités de inversiones en sus directorios, lo que permite dar mayor formalidad a la gestión de las carteras previsionales.

E. Asesoría previsional y médico asesor

Diversos estudios y múltiple evidencia permiten concluir que el Sistema de Capitalización Individual resulta complejo de entender para sus usuarios. A este respecto, la evidencia aportada por las EPS (2002, 2004, 2006 y 2009) es robusta y sustantiva. Por este motivo, la Reforma definió la creación de una asesoría previsional más amplia que la ofrecida por los intermediarios de rentas vitalicias. El objetivo es apoyar a los afiliados en las decisiones que deben tomar durante su vida activa, así como en la selección de la modalidad de pensión al momento de jubilar. Los asesores previsionales deberán acreditar sus conocimientos frente a la Superintendencia de Pensiones.

Adicionalmente, se incorpora un médico asesor del afiliado en el proceso de calificación de la invalidez. Esta medida busca corregir la asimetría de información que tiene el afiliado respecto de las compañías de seguros en el trámite de evaluación de la invalidez, ya que éstas pueden designar un médico observador en las Comisiones Médicas Regionales.

3. LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA DEL SISTEMA DE PENSIONES

Que el Estado volviera a jugar un rol central y visible en el sistema de pensiones era esencial en la Reforma. Aparte de los beneficios, la institucionalidad pública –donde se diseñan, se regulan y se entregan los beneficios– era clave para que los ciudadanos palparan este retorno.

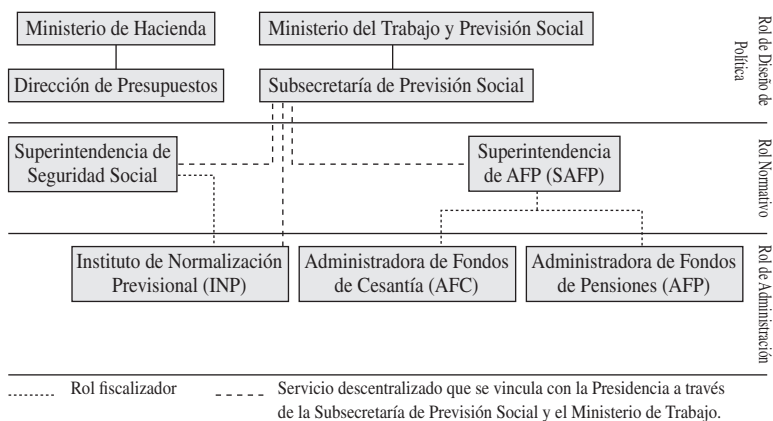
La reconfiguración institucional pública que implicó la Reforma Previsional –para otorgar los beneficios de manera eficiente e integrar los objetivos de protección social con el resguardo de un financiamiento sustentable– debe ser la más importante de los últimos 20 años en el Estado. Demandó transformar y modernizar los organismos sectoriales para adaptarlos a los requerimientos del rediseño del sistema de pensiones, a la envergadura del mismo y sus efectos macroeconómicos, en el desarrollo del mercado de capitales y en las finanzas públicas.

En este sentido, la nueva institucionalidad permite diferenciar claramente los roles de diseño de políticas públicas; regulación y normativos; y de administración del sistema. Presenta la ventaja de inducir una gestión eficiente al evitar la duplicación de competencias, unificando control y fiscalización, y haciendo expedito el acceso a la información.

En la Figura 1 se observa la institucionalidad previa a la Reforma y sus deficiencias, mientras que en la Figura 2 se presenta el diseño de la nueva institucionalidad pública del sistema previsional.

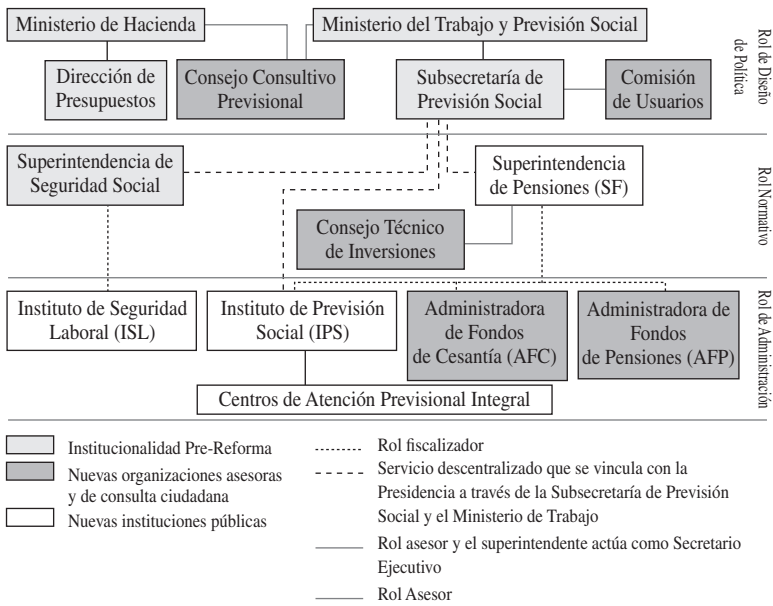
Figura 1

Institucionalidad Pública Pre-Reforma Previsional



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Figura 2
Nueva Institucionalidad Pública del Sistema de Pensiones



Fuente: Dirección de Presupuestos.
Nota: Los cuadros blancos corresponden a las instituciones creadas por la Reforma.

Antes de la Reforma, las responsabilidades institucionales estaban débilmente articuladas en el rol de formulación de políticas, lo que se traducía en una particular fragilidad de la conducción superior del sistema de previsión social. Para subsanarlo se reforzaron dichas capacidades en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y en particular la Subsecretaría de Previsión Social, como también las de promoción, difusión y educación previsional.

En el nivel de diseño de políticas, la nueva institucionalidad contempló la creación de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, instancia en que los actores del sistema expresan sus visiones sobre el funcionamiento de éste y participan en su desarrollo, proponiendo estrategias de educación y difusión a la Subsecretaría de Previsión Social, que le otorga la asistencia administrativa para su desempeño. Dicha comisión está integrada por representantes de los trabajadores, pensionados, entidades públicas y privadas del sistema de pensiones y por un académico, que la preside.

Se creó un Consejo Consultivo Previsional integrado por expertos, cuya función es asesorar a los ministros de Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, fundamentalmente sobre los impactos fiscales y la sostenibilidad de posibles

modificaciones legales de los parámetros del SPS, o sobre el reglamento que regula el otorgamiento de los beneficios de dicho sistema.

La Subsecretaría de Previsión Social administrará el Fondo para la Educación Previsional creado por la Reforma, que busca subsanar el escaso conocimiento de los afiliados sobre el sistema de pensiones, que se hizo evidente a partir de los resultados de la primera Encuesta de Protección Social (EPS 2002) y fue corroborado en sondeos posteriores. La complejidad de los conceptos involucrados, y el hecho de que los esfuerzos por informar a la población han sido desarticulados y escasos, ponen de manifiesto la necesidad de desarrollar funciones permanentes de información sobre la operatoria del sistema, que a la vez generen una cultura previsional.

A nivel del rol normativo y de control, se intenta remediar la alta dispersión institucional y la colisión de competencias, originadas en el gran número de funciones ejecutivas, normativas y regulatorias de los diversos regímenes que integran el sistema. La principal medida fue unificar en una nueva institución pública –la Superintendencia de Pensiones (SP)– la regulación del sistema civil de pensiones, incluyendo los regímenes solidario, contributivo (obligatorio de AFP) y voluntario (APV y APVC). Ésta heredó todas las funciones de la Superintendencia de AFP y las de la Superintendencia de Seguridad Social relacionadas con el sistema de pensiones, como también las facultades para fiscalizar el Sistema de Pensiones Solidarias que administra el Instituto de Previsión Social (IPS).

La Superintendencia de Pensiones quedó regida por el Sistema de Alta Dirección Pública: sus dos primeros niveles jerárquicos se seleccionan mediante concurso público, realizado por la Dirección Nacional del Servicio Civil del Ministerio de Hacienda.

Se creó un Consejo Técnico de Inversiones (CTI), que recomienda a la SP la normativa específica sobre inversiones de los fondos administrados por las AFP, con el objetivo de procurar una adecuada rentabilidad y seguridad para los mismos.

En el rol de administración y entrega de beneficios se instauró el Instituto de Previsión Social (IPS), servicio público regido por el Sistema de Alta Dirección Pública, al que se traspasaron todas las funciones y atribuciones del Instituto de Normalización Previsional (INP), con excepción de aquellas referidas a la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, que se traspasaron a un nuevo servicio: el Instituto de Seguridad Laboral. Además, el IPS se constituyó en el servicio público responsable de administrar el Sistema de Pensiones Solidarias, las bonificaciones por hijo para las mujeres y el subsidio previsional a los trabajadores jóvenes, entre otros beneficios.

El IPS consolidará una red de Centros de Atención Previsional Integral, destinados a tramitar los beneficios del SPS y a garantizar el servicio de

información a los usuarios. Dentro de sus funciones está la administración del Sistema de Datos Previsionales, que debe reunir masivas bases de datos de distintos servicios (el propio IPS, la SP, Ministerio de Planificación, Registro Civil, Servicio de Impuestos Internos, Ministerio del Interior, Policía de Investigaciones, Ministerio de Relaciones Exteriores, las AFP, compañías de seguro, mutualidades, entre otros), para atender consultas, recibir solicitudes y conceder beneficios, planificar las actividades del SPS y realizar estudios.

La constitución del Sistema de Datos Previsionales concitó debate al interior del Ejecutivo. Algunos personeros no veían con buenos ojos que el IPS mantuviera información de datos personales de millones de ciudadanos. Sin embargo, la necesidad de anticiparse a los fuertes requerimientos operacionales –producto de la implementación de la Reforma y la administración de más de un millón de beneficios durante los dos primeros años– terminó por convencerlos de la necesidad de esta herramienta.

En el ámbito de la administración, las Comisiones Médicas son las nuevas encargadas de calificar a los solicitantes de PBS de Invalidez. Antes, las AFP administraban y financiaban el proceso de calificación de invalidez en la proporción que correspondiera, según el número de afiliados que solicitaran pensión de invalidez, mientras que la ex Superintendencia de AFP proporcionaba los profesionales médicos necesarios. Post Reforma, el IPS participa en el financiamiento de las referidas comisiones en proporción al número de personas que solicitan PBS de invalidez. De esta manera, las pensiones de invalidez tienen una sola puerta de entrada para su evaluación: las Comisiones Médicas, financiadas por las AFP y el IPS.

4. EFECTOS FISCALES DE LA REFORMA

En general, las reformas a los sistemas de pensiones conllevan efectos fiscales e intergeneracionales de tal envergadura que dificultan su materialización (Arenas de Mesa, 2005). Ejemplo de ello es el caso de Estados Unidos, donde el sistema de capitalización individual obligatorio (tipo AFP) ha tratado de ser implementado sin éxito, principalmente por las secuelas fiscales.

De hecho, la Reforma Previsional chilena de 2008 compromete más recursos que ninguna otra iniciativa de protección social emprendida por los Gobiernos de la Concertación a la fecha (1990-2010). En el Presupuesto 2010 del sector público se le asignó el equivalente a dos veces el gasto estimado para el Plan Auge (reforma a la salud). Mientras que en régimen, el costo incremental de la Reforma Previsional será de aproximadamente cuatro veces el costo inicial estimado para el Plan Auge.

Un elemento crucial en el éxito de esta transformación es el sostenimiento y la transparencia financiera del Sistema de Pensiones, pues ningún esfuerzo por mejorar la calidad de vida de los adultos mayores sería sustentable sin tomar las medidas para garantizar su viabilidad económica en el largo plazo. Por lo mismo, una Reforma Previsional que implica comprometer más de 1% del PIB al año, en régimen necesitaba de un diseño fiscal también sin precedentes.

Como quienes estábamos detrás de esta iniciativa teníamos conciencia de esto, tomamos las medidas del caso: en la Ley de Responsabilidad Fiscal, que empezó a tramitarse en el Congreso a fines de 2005 y que fue promulgada en septiembre de 2006, se creó el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), que sería la piedra angular del modelo de financiamiento del sistema civil de pensiones y del Sistema de Pensiones Solidarias. Dicha ley también estableció que el Ministerio de Hacienda realizará cada tres años un estudio actuarial del FRP. El estudio fue contratado en el segundo semestre de 2009 con el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile —equipo al que se sumó el actuario Gylles Binet, quien tiene una gran experiencia internacional en la acreditación de modelos actuariales, y Nicholas Barr, destacado académico especialista en pensiones del London School of Economics— y su informe final se hizo público la primera semana de marzo de 2010. Su principal conclusión notifica que el Fondo de Reserva de Pensiones está actuarial y financieramente en equilibrio.

Producto de la disciplina fiscal y, entre otros factores, de la rigurosa aplicación de la política de Balance Estructural, es posible financiar adecuadamente la Reforma Previsional, con recursos provenientes del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP). A él se suman la liberación de recursos por la disminución de los compromisos que mantiene el Estado con el sistema de pensiones antiguo, tanto en el Déficit Operacional como en los Bonos de Reconocimiento, como muestran los últimos resultados publicados por la Dirección de Presupuestos (Arenas de Mesa *et al.*, 2009); los provenientes de reasignaciones, eficiencia del gasto y del crecimiento económico y, durante la transición, los mayores intereses percibidos por los activos financieros del Fisco.

Por ello, se diseñó e implementó un régimen presupuestario que incorpora los compromisos fiscales, transitorios y permanentes, con el sistema previsional. Para consolidar un mecanismo que dé cuenta con transparencia de éstos, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda elaborará anualmente un informe con las estimaciones de los estudios actuariales sobre los pasivos contingentes derivados del pago de la Pensión Básica Solidaria, el Aporte Previsional Solidario y la Garantía Estatal a las Pensión Mínima, en aquella parte que se mantenga en el período de transición al régimen del nuevo Sistema de Pensiones Solidarias (en diciembre de 2008 se realizó la primera de estas

publicaciones). Dicha información se presentará anualmente en el Informe de Pasivos Contingentes, como se hizo en el publicado en noviembre de 2009.

La Dirección de Presupuestos y la Superintendencia de Pensiones encargarán cada cinco años un estudio actuarial que evalúe el efecto de cambios en las variables demográficas, financieras y en el comportamiento de los afiliados sobre las tasas de reemplazo, para reestimar los compromisos fiscales.

Si bien el gasto de la Reforma está concentrado en el financiamiento del Sistema de Pensiones Solidarias, son significativos los recursos que se destinarán a otras materias, como el Bono por Hijo, los subsidios a la contratación y cotización de trabajadores jóvenes y los nuevos incentivos al ahorro previsional voluntario.

También hay que considerar que la Reforma Previsional contempla un aumento paulatino en la cobertura de sus beneficios. Ello implica que para los existentes antes de la Reforma —como la Garantía Estatal de las Pensiones Mínimas (GEPM)— habrá una sustitución gradual, en la medida que las personas opten por los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias y que se complete la transición de acceso a éstos.

En el caso de la Pensiones Asistenciales (PASIS) se produce una sustitución inmediata, al ser reemplazada por la Pensión Básica Solidaria, cuyo monto es desde el inicio superior. El costo incremental de la Reforma, en este contexto, debería medirse como el gasto total en PBS y APS, menos una proyección del gasto en PASIS en un escenario sin reforma, y descontando la liberación paulatina de recursos por el menor gasto proyectado en GEPM.

Desde julio de 2008, con la entrada en vigencia de la PBS se generó un aumento en cobertura que incorporó nuevos beneficiarios a los Pensionados Asistenciales existentes al 30 de junio de ese año, quienes accedieron a este beneficio por el solo ministerio de la ley.

El segundo componente que será paulatinamente sustituido es la Garantía Estatal a las Pensiones Mínimas (GEPM). Dado que el monto de la Pensión Máxima con Aporte Solidario supera al de dicha garantía, los beneficiarios deberían acogerse al Sistema de Pensiones Solidarias, renunciando, por lo tanto, a esta última. Otra fuente de reducción de la GEPM estará dada por los futuros entrantes a ésta, ya que en términos generales se mantendrá el derecho a la elección de la GEPM hasta 15 años después de la puesta en vigencia del Sistema de Pensiones Solidarias. Lo anterior no implica que la GEPM se extinga en ese momento, pues los derechos adquiridos hasta dicha fecha se mantendrán.

Las proyecciones de los efectos fiscales del Sistema de Pensiones Solidarias muestran que durante el período de transición de sus parámetros se registrará un aumento promedio del gasto total cercano a 20% real anual. Lo anterior se traduce en que el gasto incremental generado por el Sistema de Pensiones

Solidarias pasará de 0,21% del PIB en 2009 a 0,54% del PIB en 2012 y a 0,82% en 2025.

Una vez completada la transición de los parámetros del Sistema de Pensiones Solidarias, los principales determinantes del crecimiento del gasto en dicho sistema serán la evolución demográfica, en especial el crecimiento de la población mayor de 65 años; la prevalencia de la invalidez; la evolución del empleo; el crecimiento económico y de los salarios reales y la evolución de variables claves del sistema de pensiones, como su cobertura y la rentabilidad de los fondos de pensiones.

Sumando los compromisos incrementales de los demás beneficios de la Reforma se estima que éstos alcanzarán como porcentaje del PIB a 0,07% en 2009; 0,16% en 2012 y 0,21% en 2025. De esta forma, el gasto público total incremental para estos mismos años como porcentaje del PIB será de 0,28%, 0,70% y 1,03% respectivamente (cuadro 2).

Cuadro 2
Efectos Fiscales de la Reforma Previsional 2009-2025
(como porcentaje del PIB)

Año	Sistema de Pensiones Solidarias	Otros Beneficios	Total
2009	0,21	0,07	0,28
2012	0,54	0,16	0,70
2015	0,82	0,21	1,03

Fuente: Arenas de Mesa *et al.*, 2008.

En estas estimaciones la Dirección de Presupuestos contó con un modelo actuarial y financiero, instrumento que nos ha permitido hacer un seguimiento y control de gestión desde el punto de vista de las finanzas públicas.

CAPÍTULO VIII

El test de la implementación¹⁰

1. LOS RESGUARDOS PARA LA PUESTA EN MARCHA

Con la experiencia de 15 años diseñando políticas públicas teníamos claro que, si el objetivo era garantizar el aterrizaje administrativo expedito de una reforma de esta envergadura, no podíamos esperar hasta la promulgación de la ley para preocuparnos de cómo implementarla. Si la materialización de los cambios se entrampaba por problemas de recursos o de gestión no sólo corríamos el riesgo de empañar todos los logros de las etapas anteriores, sino que desperfilaríamos lo que para nosotros constituía una de las transformaciones más estructurales de los gobiernos de la Concertación en los últimos 20 años.

Por eso trabajamos con antelación tanto en las fórmulas para asegurar los recursos necesarios para adecuar la institucionalidad del Estado a los nuevos requerimientos, como en fortalecer técnicamente a las organizaciones responsables de hacer efectivos los beneficios del reformado sistema de pensiones.

En 2006, a meses del envío del proyecto de ley al Congreso, tuve las primeras conversaciones con el Ministro del Trabajo, Osvaldo Andrade, sobre los complejos temas de la implementación. Le manifesté la necesidad de constituir tempranamente los equipos profesionales, a fin de planificar y desarrollar el conjunto de labores necesarias para poner en marcha la Reforma Previsional. Concordamos que esta no sería tarea fácil. Era necesario contar con una determinada capacidad de ejecución, coordinar un considerable número de instituciones de varios ministerios y realizar un conjunto de labores antes de la aprobación de la ley sin vulnerar las prevenciones dictadas por la Contraloría General de la República a raíz de anteriores reformas en otros sectores, en las que objetó la realización de determinadas actividades antes de que se aprobaran los textos legales que daban vida jurídica a las instituciones involucradas.

10. Para el desarrollo de este capítulo conté con la generosa colaboración de Fidel Miranda.

Hacia fines de 2006 el ministro Osvaldo Andrade designó como responsable de la implementación de la Reforma a su jefe de gabinete, Roberto Godoy, quien debía constituir grupos de profesionales, planificar las actividades y ejecutarlas en los plazos previstos. Desde la Dirección de Presupuestos hubo una coordinación temprana con ellos; la jefa del Sector Social, Jacqueline Canales, tuvo esta responsabilidad con el objeto de viabilizar y asegurar presupuestariamente sus funciones y la de los equipos técnicos para sintonizar las tareas de implementación con el proyecto de ley.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) jugó un papel crucial en este proceso a través de su representante en Chile, Koldo Echebarría, a quien conocí cuando en la administración del Presidente Lagos la Dirección de Presupuestos le pidió asesoría técnica a este organismo multilateral, para el proyecto de Nuevo Trato Laboral y del Sistema de Alta Dirección Pública. En ese entonces empezamos a intercambiar opiniones sobre reformas del Estado en recursos humanos y temas previsionales en América Latina. De este diálogo surgió un documento que presenté en un seminario en enero de 2006 en Washington y que el BID publicó un año antes (Arenas de Mesa, 2005).

Dado este mutuo conocimiento previo le advertí –cuando aún estábamos en la fase del Comité de Ministros en el segundo semestre de 2006– que para la implementación de la Reforma requeriríamos nuevamente la cooperación del BID. En ese contexto le comenté que proyectábamos tramitar el proyecto en el Parlamento en un año, por lo que si queríamos comenzar a pagar beneficios en julio de 2008 nos quedarían apenas seis meses para afinar la implementación (contando desde mediados de enero). Esto hacía indispensable ir anticipando las labores de esta fase y apoyarlas con la experiencia internacional.

En definitiva, se acordó entre el Gobierno de Chile y el BID iniciar una operación de asistencia técnica y préstamo, a fin de fortalecer las capacidades institucionales del Ministerio del Trabajo y de los principales servicios involucrados en la Reforma, centrada en temas de recursos humanos y sistemas de información.

Tan presente tuve las limitaciones que podíamos enfrentar durante la implementación y lo determinante que esto sería para la Reforma, que entre agosto y septiembre de 2006 en el proyecto de Ley de Presupuestos 2007 incluimos en la Subsecretaría de Previsión Social recursos para avanzar en dichos temas. Así, en diciembre de 2006, antes de empezar la tramitación legislativa del proyecto, tuvimos la primera reunión con el equipo del BID y su representante en Santiago, para delinear las acciones que permitieran una efectiva implementación en los 18 meses siguientes.

Los equipos de este organismo multilateral, que incluían funcionarios y consultores, prestaron un importante apoyo en esta etapa. Particularmente

destacable fue el rol de los españoles Constantino Méndez y Fernando Grafe, ambos de vasta experiencia en el gerenciamiento de políticas públicas, con quienes venía dialogando desde el Gobierno del Presidente Lagos sobre el desarrollo de reformas de pensiones e institucionalidad del Estado en esta área. Méndez estuvo a cargo de llevar a cabo la Reforma al Seguro Social en España, entre fines de los 80 y comienzos de los '90, y Grafe es un destacado consultor con experiencia en reformas judiciales e institucionales en América Latina.

Mientras se tramitaba en el Congreso el proyecto de ley, el equipo del Ministerio del Trabajo avanzó sistemáticamente en las tareas planificadas, las que fueron evaluadas periódicamente en reuniones a las que convocábamos cuando la negociación parlamentaria y el resto de nuestra extensa agenda lo permitían.

Facilitó este proceso que los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias —cuya entrega constituía el aspecto de gestión de mayor exigencia— no experimentaron cambios relevantes de diseño durante la tramitación del proyecto.

En diciembre de 2007, cuando se acercaba el momento de la aprobación de la ley en el Senado y ante la inminencia de entregar los nuevos beneficios en julio de 2008, la Presidenta Bachelet decidió fortalecer la conducción de la implementación para asegurarse de que las promesas que había transmitido a la ciudadanía fueran ejecutadas en tiempo y forma, a fin de lograr una percepción positiva de los cambios. Nombró como nuevo Subsecretario de Previsión Social a Mario Ossandón y le encargó específicamente esta tarea.

Ossandón era un reconocido gerente público, que se hizo de un merecido prestigio entre otras cosas por su participación en la implementación del programa Chile Solidario, orientado a superar la pobreza más dura.

El nuevo subsecretario reclutó a un grupo de profesionales calificados, entre ellos a Claudio Reyes (a fines de abril de 2009 éste lo sucedió en el cargo), para que asumiera la coordinación operativa, y a Rolando Martínez, quien tuvo una destacada participación al frente de la gerencia de tecnologías de la información (posteriormente asumió como asesor de la dirección nacional del IPS). Con este equipo reforzado se estableció una estrategia con dos orientaciones básicas: estar preparados para entregar los nuevos beneficios a una gran masa de personas desde el primer día y conseguir la mejor evaluación posible de la prestación de estos servicios en la ciudadanía.

Aunque los aspectos clave para lograr lo señalado se resumen más adelante, es necesario destacar que en un plazo muy breve este grupo —en estrecha colaboración con Fidel Miranda y Jacqueline Canales en la Dirección de Presupuestos— realizó una coordinación interinstitucional pocas veces vista en el sector público chileno, así como un importante despliegue territorial para

capacitar y difundir adecuadamente las distintas dimensiones de los nuevos beneficios.

Un aspecto central y de alto riesgo fue el manejo de las expectativas frente a la Reforma. La gradualidad en la implementación de los parámetros del Sistema de Pensiones Solidarias –cobertura socioeconómica, monto de la Pensión Básica Solidaria y de la Pensión Máxima con Aporte Solidario– podía traducirse en cientos de miles de personas agolpándose en las oficinas de atención del Instituto de Previsión Social, consultando por los nuevos beneficios. Es más, corríamos el riesgo de que parte importante de estas personas no accediera a los beneficios en el primer momento, sino en los años sucesivos, lo que aparte de generar desilusión en ellos ocasionaría serios problemas de atención a los que sí cumplían los requisitos en la hora cero.

Como en toda labor de este nivel de exigencia, la fase de implementación no estuvo exenta de acalorados debates entre la Subsecretaría de Previsión y la Dirección de Presupuestos, respecto de si tal o cual medida era la más apropiada en determinado momento. Sin embargo, la propuesta final impulsada en conjunto fue exitosa, particularmente en materia de calidad de atención, lo que representó una contribución importante a la buena evaluación de los usuarios del sistema de pensiones, y debería constituirse en un antecedente importante para otras iniciativas públicas.

2. LAS CLAVES DEL ÉXITO

Desde el Ministerio de Hacienda el rol de nuestros profesionales fue apoyar activamente el desempeño de los equipos técnicos del Ministerio del Trabajo. En esta etapa estuvimos en la segunda línea. Desde esa posición y sobre la base de la experiencia ganada en la implementación de otras políticas públicas, describiré los aspectos que resultaron fundamentales para materializar la Reforma.

A. La construcción del Sistema de Datos Previsionales

De la misma forma en que la creación de la Encuesta de Protección Social en 2001 fue fundamental para acceder a evidencia que apoyara la Reforma, tenía el convencimiento de que la construcción de un Sistema de Datos Previsionales era imprescindible para la administración y control de gestión de una reforma de esta envergadura.

La Ley de Reforma Previsional contempló la creación del Sistema de Datos Previsionales, consistente en la recolección y actualización sistematizada de un amplio conjunto de bases de datos cuyo cruce permite identificar a las personas

con derecho a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias y a los otros subsidios y servicios que se establecen.

La importancia de este instrumento se refleja en la consecución de tres objetivos relevantes. Primero, permite anticipar los procesos de consulta y solicitud de beneficios, cuestión particularmente importante durante la transición, puesto que cientos de miles de personas pueden acceder a los beneficios en una misma fecha. Prever concentraciones de demanda es indispensable para activar a tiempo los mecanismos que permiten mantener buenos niveles de atención.

Segundo, este sistema de datos contribuye a hacer realidad un objetivo largamente buscado por los diseñadores de políticas y programas en Chile. Esto es, que el Estado cuente con toda la información preexistente necesaria para entregar los beneficios en sus puntos de contacto con la ciudadanía, evitando así que las personas deban recorrer varias entidades, públicas o privadas. En la práctica, por ejemplo, posibilita acceder a los beneficios por vejez presentando básicamente la cédula de identidad.

Tercero, estos datos posibilitan la realización de proyecciones de corto, mediano y largo plazo sobre la evolución del sistema de pensiones, contribuyendo, por ejemplo, a perfeccionar el modelo actuarial y financiero de predicción de compromisos fiscales del sistema de pensiones desarrollado por la Dirección de Presupuestos. Así, este gran cúmulo de información permitirá realizar un seguimiento estrecho del sistema y diseñar e implementar las correcciones que se requieran de manera oportuna.

Durante la elaboración del proyecto de Ley de Reforma Previsional anticipamos la dificultad institucional que tendría la constitución del Sistema de Datos Previsionales. Por este motivo, dotamos al Instituto de Previsión Social de las facultades para requerir la información necesaria, tanto del ámbito público como del privado. De hecho, la ley hace especial referencia a las facultades de solicitar información del Servicio de Impuestos Internos, traspasando las restricciones establecidas para acceder a los datos que mantiene esta institución.

Sin embargo, aun con estas facultades, hubo que hacer un gran esfuerzo de coordinación para obtener toda esta información a tiempo y con la confiabilidad necesaria. Además de lo establecido en la ley, este esfuerzo fue posible por el despliegue de la Subsecretaría de Previsión Social, donde destacó Claudio Reyes. Además, se requirió el apoyo de un gran número de instituciones internas y externas al Ministerio del Trabajo: el propio Instituto de Previsión Social, la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Seguridad Social, el Instituto de Seguridad Laboral, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, la Dirección de Previsión de Carabineros, el Ministerio de Planificación, el Registro Civil, las Administradoras de Fondos de Pensiones, las compañías de seguros que entregan pensiones de renta vitalicia, las mutuales de seguridad,

el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia entre otras entidades. Obviamente también fue decisivo el apoyo político de todas las autoridades de Poder Ejecutivo a la reforma emblemática de la Presidenta Bachelet.

Un aspecto complejo de esta etapa fue y sigue siendo la deficiente calidad de algunas de las fuentes de información. En particular, de las bases de datos de las AFP y de las compañías de seguros. Esto obligó a un extenuante proceso de validación y corrección de datos por parte de la Subsecretaría de Previsión Social y las entidades privadas.

B. El rol de los sistemas de información en la calidad de la atención y el control de procesos

Si bien el Instituto de Previsión Social (ex INP) es una institución históricamente solvente como pagador de beneficios sociales, las nuevas tareas de la Reforma le imponían otros desafíos: fue necesario desarrollar e implantar nuevos sistemas de atención (información y solicitudes de beneficios) y acceso a los beneficios (elegibilidad y concesión).

Los sistemas que permitirían estar en contacto con las personas se construyeron incorporando dos dimensiones clave: operación descentralizada, dentro y fuera del IPS, y un sistema de control central para el seguimiento en línea de la actividad en todo el territorio, así como de los propios sistemas. Este último aspecto fue especialmente relevante durante las primeras semanas de operación, pues le permitió a la Subsecretaría de Previsión Social conocer la realidad de cada punto de contacto con la ciudadanía –más de 400– para activar planes de emergencia en los lugares donde se concentró una demanda particularmente alta y corregir situaciones anómalas.

Esta doble dimensión de descentralización en la acción y control centralizado de los procesos seguirá siendo una herramienta relevante para la atención de los beneficiarios de la Reforma Previsional, y de todas aquellas personas que requieran información sobre el Sistema de Pensiones.

La construcción de estos sistemas conlleva una lección importante y fue la solución a uno de los mayores riesgos que enfrentó la implementación. En enero de 2008, a menos de seis meses de la partida, el equipo de implementación recibió la propuesta técnica y económica de la empresa encargada de los sistemas de información del ex INP. Dicha propuesta excedía en cerca de cuatro veces el presupuesto estimado para esta actividad y las dificultades para controlar su desarrollo e implementación introducían importantes dudas sobre su viabilidad y resultados. Estábamos enfrentados a un dilema y sin el tiempo necesario para evaluar alternativas.

En este escenario, el equipo técnico de la Subsecretaría de Previsión Social tomó la decisión de separar el desarrollo de los distintos sistemas encargándolos a varias empresas de menor tamaño, pero de reconocido buen servicio. Adicionalmente, contrató a un grupo de profesionales que desarrolló mecanismos de respaldo a las actividades esenciales. Las labores de control del diseño y de coordinación para que los distintos sistemas interactuaran quedaron en manos de la Subsecretaría de Previsión Social.

De este trabajo surgió una solución informática sólida, concentrada en los aspectos necesarios para entregar un buen servicio a las personas, con planes de contingencia, desarrollada e implementada en un tiempo record –no más de cuatro meses– y a un costo ostensiblemente inferior al inicialmente presupuestado.

Los primeros días de julio de 2008 estuvieron marcados por la tensión de poner en marcha la Reforma Previsional y cumplir con las demandas y expectativas. Con mi equipo más cercano visitamos las dependencias de la Subsecretaría de Previsión Social, que fueron el centro de control de la implementación del Sistema de Pensiones Solidarias. Allí pude apreciar en línea cómo se realizaban las postulaciones a PBS y APS en todo el país: la información se actualizaba automáticamente en pantalla cada tres minutos.

Al observar este vanguardista sistema de control de gestión no pude evitar comentar que otras áreas del Estado chileno requerían con urgencia desarrollar algo similar para mejorar la calidad de sus servicios. A mi juicio, esta experiencia es digna de ser analizada para evaluar la posibilidad de replicarla en diversas políticas públicas, pues entre otras cosas constituye un modelo de relación entre un servicio público y los proveedores de sistemas, que exige nuevas capacidades y competencias gerenciales y técnicas dentro del aparato del Estado.

C. Canales de atención próximos a la gente

La definición de los canales de atención que debía implementar la Reforma generó polémica al interior del Ejecutivo. La experiencia indicaba que los ciudadanos ligan el origen de cada beneficio comúnmente con el canal de contacto. Ejemplo de esto eran las Pensiones Asistenciales (PASIS), pues quienes las percibían solían referirse a ellas como “la platita que me entrega el alcalde”.

Por tratarse en este caso de la política pública estrella de la Presidenta Bachelet, lo justo era que la ciudadanía identificara sus beneficios con la gestión de su Gobierno.

La opción que defendía el Ministro del Trabajo era potenciar el funcionamiento de las oficinas de atención del Instituto de Previsión Social.

Esto además era coherente con nuestra visión de largo plazo de esta institución y con el concepto de retorno del Estado al sistema de pensiones. El Subsecretario Ossandón, por su parte, defendía un modelo en el que debían implementarse los canales más cercanos a las personas que solicitaran los beneficios. A su juicio, particularmente debido a que en el primer año se concentrarían las solicitudes de Pensión Básica Solidaria de personas de menores recursos, los municipios debían ser los puntos de contacto natural con la ciudadanía. Se sumaba a esto que el mecanismo de focalización a utilizar los primeros dos años era la Ficha de Protección Social, administrada en parte a nivel municipal.

Finalmente, la necesidad de implementar soluciones coherentes con la atención en el corto plazo de un gran número de personas elegibles para acceder a los nuevos beneficios inclinó la balanza por la posición del Subsecretario. Esta consideración cruzó las decisiones de carácter operativo.

En los diseños de implementación es muy distinto atender a un flujo continuo de beneficiarios que a un *stock* de personas que potencialmente tiene derecho a algún beneficio a partir de fechas predefinidas. La presión sobre los puntos de atención en los períodos de mayor demanda exige cercanía con la ciudadanía y una cobertura geográfica adecuada.

De esta manera, se estimó que el fortalecimiento de los puntos de atención del IPS sería una labor de mediano plazo y más bien dimensionada para atender a la población con la Reforma ya en régimen. Y para que las personas identificaran el beneficio con la gestión del Gobierno se tomó la decisión de fortalecer los instrumentos de carácter comunicacional en los canales de contacto con la ciudadanía.

D. La difusión de la buena nueva y el manejo de expectativas

El diseño de la estrategia de difusión también concitó debate en el Ejecutivo. La difusión debía cumplir un doble objetivo: comunicar a la opinión pública la puesta en marcha de la Reforma y transmitir con claridad el alcance de los beneficios, a fin de controlar un posible desborde de expectativas.

La comunicación dirigida a la ciudadanía era de vital importancia, por cuanto uno de los aspectos más complejos del funcionamiento del sistema de pensiones de capitalización individual en Chile era su falta de legitimidad. Su origen fuera del juego democrático, así como la sensación de desprotección de los ciudadanos por la falta de presencia del Estado en materia previsional, ponía un manto de duda sobre la sostenibilidad de largo plazo de este diseño. En este contexto, comunicar la reforma estructural del sistema de pensiones que asegura mejor cobertura, calidad de los beneficios y, en suma, mayor protección para todas las personas, tenía un sentido profundo.

Entre los equipos del Ministerio del Trabajo temían que estos objetivos fueran disfuncionales entre sí. Algunos técnicos estimaban que la comunicación de la buena nueva podía verse eclipsada por la difusión de los elementos más concretos de la Reforma, en particular aquellos ligados a la gradualidad de los beneficios.

Finalmente, se concluyó que ambas vertientes de difusión no eran excluyentes y sí muy necesarias. Se implementó una campaña general, utilizando medios masivos (televisión y prensa nacional), que fundamentalmente asoció esta Reforma a los conceptos de un mejor país, de la nueva valoración de la vida de los chilenos y de su derecho a envejecer con dignidad. Paralelamente se desarrolló una campaña focalizada sobre el alcance más específico de las medidas.

En este último caso fue relevante el despliegue territorial llevado a cabo por la Subsecretaría de Previsión Social, con la realización de una infinidad de encuentros tanto nacionales como locales, con autoridades del Ejecutivo, funcionarios públicos y miembros de organizaciones de potenciales beneficiarios, en los que participaron miles de personas a lo largo de todo el país. En estas reuniones se utilizaron materiales pedagógicos *ad hoc* y estuvieron dirigidas por monitores entrenados para tal efecto. A esta tarea nos sumamos con entusiasmo desde la DIPRES.

De hecho, a fines de abril de 2008 participé en una de las primeras actividades de capacitación realizadas en Santiago, con todos los encargados municipales de aplicar la Ficha de Protección Social y con funcionarios del IPS que administrarían directamente el Sistema de Pensiones Solidarias. En este evento pude palpar que aunque esta Reforma había sido propuesta e impulsada por la Presidenta Bachelet y los partidos de la Concertación, su materialización era respaldada por todo el espectro social y político. En ese seminario, con más de 1.000 personas en la sala provenientes de todas las municipalidades del país, se sentía la adhesión y el ánimo de aprender del nuevo sistema. Por ese entonces, las elecciones municipales de octubre de 2008 estaban *ad portas* y todos querían ser partícipes de la Reforma Previsional.

Estas iniciativas, junto con el levantamiento de soportes para realizar consultas en forma masiva –página web, centro de atención telefónica y consultas presenciales en municipios y centros de atención del IPS– permitieron contener las expectativas de la población. Prueba de esto es que más del 97% de las solicitudes de pensión de vejez son formuladas por personas que reúnen las condiciones de elegibilidad para hacerse acreedoras de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

E. La coordinación y complementación de los ministerios de Trabajo y Hacienda

Si bien los ministerios de Trabajo y Hacienda desarrollaron un esfuerzo conjunto para llevar a cabo la Reforma a lo largo de toda la administración de la Presidenta Bachelet, en esta sección enfatizaré tres aspectos.

En primer lugar, el desarrollo de la normativa complementaria necesaria para operar las distintas medidas y la ligada al funcionamiento de la institucionalidad.

La Dirección de Presupuestos lideró el proceso de elaboración de los reglamentos ligados a la Ley de Reforma Previsional. El abogado Fernando Dazarola coordinó este trabajo y fue el responsable de los textos finales. Particularmente importante fue la coordinación con la Subsecretaría de Previsión en los aspectos operativos, de manera tal que los diseños fueran factibles de implementar y que facilitaran la ejecución.

Además, nuestro jefe del Subdepartamento Institucional Laboral, Carlos Pardo; el Subdirector de Racionalización y Función Pública, Enrique Paris, y el Sector Social de la Subdirección de Presupuestos fueron responsables de la coordinación con la Subsecretaría de Previsión Social y sus servicios para la elaboración final de los decretos con fuerza de ley que permitirían definir la estructura y dotación de los organismos públicos derivados de la nueva institucionalidad.

La colaboración y coordinación temprana con la Contraloría General de la República en este ámbito fue clave para cumplir los tiempos planificados.

En segundo lugar, se requirió de un diseño especial en los aspectos presupuestarios dado que cuando empezamos a elaborar el Presupuesto 2008 –a mediados de 2007– era imposible tener certeza de si al año siguiente la Reforma Previsional efectivamente partiría, pero había que idear la forma de dejar los recursos suficientes para la eventualidad de que la tramitación legislativa resultara exitosa y concluyera en los plazos previstos. Fue una tarea compleja, porque como Dirección de Presupuestos no podíamos aparecer decidiendo el costo de la Reforma antes de que la aprobara el Congreso. En esta materia fue fundamental el trabajo realizado por Jacqueline Canales, jefa del Sector Social de la DIPRES. En este contexto, en los ítems de gasto para la implementación y el funcionamiento fue necesaria una estrecha coordinación con la Subsecretaría de Previsión Social y sus servicios.

Para diseñar el modelo de elegibilidad de beneficiarios y para validar las bases de datos de beneficiarios elegibles también hubo un vínculo estrecho entre los profesionales de la Subsecretaría y los responsables en DIPRES del modelo de predicción de compromisos fiscales del sistema de pensiones, quienes además formaron parte del equipo que elaboró el proyecto de ley. En esta tarea fue particularmente importante el rol cumplido por Paula Benavides.

F. La administración de los conflictos con las asociaciones de funcionarios

La puesta en marcha de la Reforma Previsional traía consigo una alta probabilidad de enfrentar movilizaciones reivindicativas de las asociaciones de

funcionarios del IPS, ex INP. Sus trabajadores se encontraban en una situación inmejorable para tratar de imponer demandas, dado el riesgo que significaba para la imagen de la Presidenta y de su Gobierno una paralización en los centros de atención que debían recibir decenas de miles de solicitudes de beneficios.

Previendo esta situación se desarrolló un conjunto de labores anticipatorias. Fue clave contar con los municipios como puntos alternativos de recepción de solicitudes y atención de consultas. También jugaron un papel importante los soportes de atención remota (telefonía y página web).

No obstante estas y otras prevenciones, muchos de los solicitantes recurrirían en forma natural a las oficinas del IPS, por lo que era imposible prescindir del trabajo de sus funcionarios. Así es que sus asociaciones gremiales contaban con la fuerza necesaria para convocar a una paralización de actividades.

Luego de algunos esfuerzos infructuosos por llegar a acuerdo, se conformó un equipo para enfrentar esta situación con miembros del gabinete del Ministro del Trabajo y profesionales de la DIPRES. Esto permitió levantar la paralización –que finalmente afectó un día de funcionamiento– y construir un protocolo de acuerdo con los trabajadores que no sólo abarcaba mejoras salariales, sino también un ambicioso plan de capacitación, necesario para encarar las nuevas tareas del Servicio.

3. LOGROS DEL TRAYECTO RECORRIDO Y LAS TAREAS PENDIENTES

La preparación de la implementación dio buenos frutos. Las primeras semanas de recepción de solicitudes, en julio del 2008, fueron de gran intensidad –se recibieron más de 4.000 solicitudes diarias–; pero se respondió con buenos estándares en términos de tiempo de atención y calidad del servicio, para sorpresa de muchos adultos mayores acostumbrados a soportar largas esperas y recorrer varias oficinas para poder adjuntar los antecedentes que les permiten acceder a un beneficio.

Durante el segundo semestre de 2008 se cumplió plenamente con las metas cuantitativas previstas, alcanzando a más de 610.000 beneficiarios.

A diciembre de 2009 se había recorrido parte relevante del período de transición. Los números están a la vista. Aparte de las más de 480.000 personas que reciben una Pensión Básica Solidaria en reemplazo de las Pensiones Asistenciales, se han cursado más de 300.000 solicitudes para beneficios de vejez e invalidez, concediéndose cerca de 260.000. La cobertura socioeconómica ya llega a las personas que pertenecen a grupos familiares del 50% más pobre de la población y que reúnen las demás condiciones de elegibilidad, totalizando cerca

de 950.000. La PBS ha alcanzado su valor de régimen, \$ 75.000 mensuales, y la Pensión Máxima con Aporte Solidario llega a \$ 150.000.

Otro hecho relevante es que el 1 de julio de 2009 empezó a operar la entrega del Bono por Hijo, que junto con la PBS es el beneficio más conocido de esta Reforma. Éste también fue considerado de alto riesgo operativo debido a las expectativas generadas, porque muchas mujeres creyeron que se trataba de dinero en efectivo para todas aquellas que tenían uno o más hijos, sin restricciones de edad. Esto podía derivar en que cientos de miles de mujeres se agolparan en las oficinas del IPS solicitando información y beneficios, haciendo colapsar el sistema.

Una vez más, el diseño comunicacional, los soportes de consulta y el trabajo territorial dieron buenos resultados. En 2009 no se presentaron problemas de atención y hasta agosto de ese año se habían recibido más de 25.000 solicitudes sin problemas operativos y dentro de los márgenes esperados de número de beneficios.

Durante la tramitación del proyecto de Ley de Reforma Previsional en el Congreso, una de las demandas planteadas fue aumentar a 50% la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias en el mandato de la Presidenta Bachelet. Pero la decisión fue no tomar riesgos innecesarios en la implementación del nuevo sistema y evaluar esta medida más adelante, como efectivamente hizo la Mandataria.

El discurso presidencial del 1 de mayo de 2009, trajo las novedades. Como una medida de carácter especial, tendiente a aliviar la situación económica de las familias frente a la crisis financiera internacional, se decidió anticipar en un año –de 2012 a 2011– la entrada en régimen de los parámetros del Sistema de Pensiones Solidarias. Debido a la carga de trabajo del IPS y la Subsecretaría de Previsión Social, no sólo con la Reforma sino que con la entrega de un conjunto de otros subsidios, el Ministro de Hacienda, Andrés Velasco, y la nueva Ministra de Trabajo, Claudia Serrano, acordaron proponerle a la Presidenta que este adelantamiento se hiciera efectivo a partir de septiembre de 2009. El proyecto de ley respectivo se tramitó con el apoyo de todos los sectores en el Congreso; fue aprobado por unanimidad y sin observaciones.

La implementación del Sistema de Pensiones Solidarias y del Bono por Hijo ha ido a la par con la puesta en marcha de un conjunto de otras medidas de la Reforma. El relato de este proceso requeriría de otra publicación; sin embargo, podemos afirmar que el calendario se ha cumplido rigurosamente, casi sin excepciones. Entre estas medidas hay muchas que requieren un mayor tiempo de ejecución para poder evaluar su impacto y contribución en régimen. Ejemplos de esto son los incentivos al ahorro previsional voluntario, el potencial incremento de la cobertura de los trabajadores independientes, el funcionamiento

del Consejo Consultivo Previsional y de la Comisión de Usuarios del Sistema Previsional.

A pesar de este gigantesco esfuerzo de puesta en marcha, la Reforma ha enfrentado problemas. Si duda el mayor de ellos está referido a la lentitud en la concesión de los beneficios de invalidez. En la DIPRES habíamos anticipado que, durante el primer año, un número cercano a las 48.000 personas solicitarían beneficios de invalidez del Sistema de Pensiones Solidarias, volumen que representaba un problema mayor debido a la necesidad de verificar esta condición en las Comisiones Médicas dependientes de la Superintendencia de Pensiones. Cabe señalar que este organismo recibía cerca de 18.000 solicitudes de pensiones de invalidez al año, distribuidas de manera uniforme. Las solicitudes de pensiones de invalidez, no ligadas al pilar solidario, también aumentaron ostensiblemente, producto del relevamiento del tema previsional que trajo la Reforma, presionando aún más a las Comisiones Médicas.

Nuestras predicciones fueron bastante ajustadas a la realidad. No obstante, la preparación de los recursos humanos, la infraestructura y, por sobre todo, el diseño de los procesos de trabajo, fueron en principio insuficientes para responder de manera oportuna a las solicitudes. Esta situación se encuentra en vías de solución, con la introducción de modificaciones en los procesos de trabajo y en los recursos disponibles, realizados en abril de 2009. Dichas modificaciones están orientadas a resolver los problemas en la administración de las solicitudes de pensiones de invalidez durante la puesta en marcha y que con diversas magnitudes se volverán a presentar durante el período de transición del Sistema de Pensiones Solidarias.

CAPÍTULO IX

Lecciones y desafíos de la Reforma Previsional

Un ejercicio de economía política, como el que demandó la Reforma Previsional, que produjo cambios medulares y positivos en una pieza tan relevante de las políticas públicas de protección social, deja muchas lecciones para el desarrollo futuro de éstas en Chile. El aprendizaje ha sido valioso y lo será aún más si le sirve a otras áreas del quehacer del Estado, igual de protagónicas que ésta, para alcanzar mayor equidad y fortalecer la raíz de la democracia a la hora de abordar sus propias reingenierías, en busca de mayor eficiencia y bienestar ciudadano.

1. EL CAMBIO DE PARADIGMA

En los últimos 30 años, las reformas a los sistemas de pensiones se han caracterizado tanto por un antagonismo entre los sistemas de reparto o de capitalización individual y entre el tipo de administración pública o privada, como por los desequilibrios actuariales y financieros (Mesa-Lago, 2001 y 2008). En este contexto, América Latina se ha centrado en la disyuntiva de cuánto Estado debe considerar el sistema de pensiones; es decir, en un debate decididamente ideológico más que práctico y generalmente de laboratorio, lejano a la realidad social que encierran las cifras.

La Reforma Previsional chilena de 2008 cambió definitivamente este paradigma. Demostró que el Estado es necesario para consolidar el normal y eficiente funcionamiento del sistema de pensiones, al mismo tiempo que el esquema de capitalización individual cumple un rol fundamental como complemento de las pensiones generadas con financiamiento público del llamado sistema solidario. De esta manera, reemplazó los viejos antagonismos por un modelo integral, que es más que un régimen de pensiones donde coexisten dos sistemas, porque ensambla lo público y lo privado en un equilibrio que permite garantizar protección social a los ciudadanos.

A partir de esta reforma el sistema de pensiones es entendido esencialmente como un seguro social que se preocupa en lo colectivo de eliminar la indigencia y reducir la pobreza entre los adultos mayores, y de generar ingresos a las personas cuando se retiran del mercado laboral por inhabilidades físicas o por edad.

Esta forma de abordar la temática previsional abre una puerta de reflexión para los diseñadores y tomadores de decisiones de políticas públicas, especialmente de todos aquellos países que siguieron parcial o completamente el sistema de capitalización individual, en busca de solucionar los déficits y problemas de sus sistemas o por motivaciones más ideológicas.

En un contexto mundial en que tanto la transición demográfica hacia una mayor longevidad como la dimensión de género presentan complejos desafíos al diseño de las políticas públicas—sobre todo en lo que respecta a reducir la indigencia y la pobreza entre los adultos mayores— y amenazan con hacer cada día más onerosos los sistemas de pensiones para las arcas fiscales, puede ser útil recoger nuestra experiencia.

2. UNA REFORMA ESTRUCTURAL NO SE IMPROVISA

En general las reformas a las políticas públicas en el Estado son planificadas en etapas sucesivas: estudios y diagnóstico; diseño de propuestas; elaboración del proyecto de ley; tramitación en el Congreso; implementación y, después de un tiempo pertinente, la correspondiente evaluación para chequear sus alcances y perfeccionar lo que sea necesario.

Sin embargo, uno de los principales aprendizajes que adquirimos con la Reforma Previsional en democracia fue que el proceso de una política pública no es lineal, ni secuencial, sino transversal. Es decir, el desarrollo de sus distintas fases debe ser simultáneo, ya que por la dinámica propia se van superponiendo. Por ello, y para no perder el rumbo, es fundamental identificar el qué, el objetivo; pero más importante aún es definir oportunamente el cómo, el tipo de soluciones a implementar. **Para cubrir todos los frentes que implica llevar adelante una transformación de esta manera transversal no se puede improvisar, hay que tener desde el inicio el diseño de las potenciales soluciones.**

A continuación menciono ejemplos simples de la simultaneidad de algunas etapas en esta reforma:

- La implementación de la Reforma Previsional comenzó a estructurarse a fines de 2006, antes de enviar el proyecto de ley al Congreso. Si no nos hubiéramos adelantado, con seguridad habría sido imposible entregar los beneficios a mediados de 2008 y cumplir con el calendario propuesto de los potenciales beneficios a entregar.

- La tramitación y negociación parlamentaria comenzó mucho antes de ingresar el proyecto de Ley de Reforma Previsional al Congreso Nacional. Ello debido no sólo a que en el Consejo Asesor Presidencial que elaboró las propuestas se incluyó a todas las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo, sino además por las conversaciones y acuerdos con la coalición gobernante, que eran necesarios para darle viabilidad política al proyecto de Reforma Previsional.
- Para que la evaluación de la reforma tenga sentido y profundidad hay que diseñarla muy al principio, en conjunto con la elaboración de las propuestas, y no al final del proceso o años después de haberla implementado, como sería lo tradicional. Muestra de ello es el nuevo diseño de la Encuesta de Protección Social (EPS 2009), que incluyó preguntas relativas a la reforma previsional y que son la primera evaluación de la reforma en su período de transición.

Ciertamente, a la hora de delinear políticas públicas se identifica con facilidad lo que se desea modificar, cuáles son los problemas que se requiere abordar. La mayor dificultad está en proponer soluciones o identificar las alternativas de política viables. Por lo mismo, es esencial para una reforma estructural en el Estado tener claro desde el inicio qué es lo que se desea alcanzar y por qué vías. Muchos procesos de reforma no son exitosos por no cumplir con este último requisito. **Nunca hay que perder de vista que tener buenas ideas o tener la razón no basta para implementar buenas políticas públicas; el abismo entre los buenos y los no tan buenos responsables de políticas públicas radica en entender esta simple conjetura, que también es la habilidad de administrar la ecuación entre ideas y poder, entre la ambición de cambios y la negociación de intereses.**

A mi juicio, hace varias décadas el economista Alejandro Foxley y su centro de pensamiento, la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), nos dieron una gran lección respecto de que quien aspira a dirigir un país debe prepararse para contar con una buena provisión de buenas ideas y equipos capaces de implementarlas exitosamente. Los “tecnopol” (tecnopolíticos) que formaron parte de este organismo en la época de la dictadura y los estudios que allí produjeron no sólo fueron la base del primer Gobierno de la Concertación, sino que siguieron nutriendo a sus posteriores administraciones.

Un desafío permanente en la modernización del Estado es invertir en capital humano, en equipos que piensen las reformas que nos llevarán definitivamente a alcanzar el rótulo de país desarrollado con equidad.

3. TODA REFORMA ESTRUCTURAL EXIGE MODERNIZAR EL ESTADO

Una reforma estructural debe incluir un rediseño institucional del aparato estatal, para que éste responda en forma eficiente a las necesidades y demandas que surgirán con la nueva política pública a implementar.

La Reforma Previsional trajo consigo la mayor reforma institucional de modernización del Estado en las últimas dos décadas. El Ministerio del Trabajo y Previsión Social fue reestructurado integralmente y en particular el área de la previsión social. Se crearon la Superintendencia de Pensiones, el Instituto de Previsión Social, el Instituto de Seguridad Laboral, el Consejo Consultivo Previsional, el Comité de Usuarios, el Comité Asesor de Inversiones y los Centros de Atención Previsional Integral. Así, las tres áreas: diseño de política pública; regulación, normativa y fiscalización, y provisión y entrega de servicios, se modificaron para hacerse cargo del rol del Estado en el nuevo Sistema Integrado de Pensiones.

El Consejo Asesor Presidencial resultó ser un pilar fundamental para generar consensos que pavimentaron el camino para las definiciones del Ejecutivo y las negociaciones políticas. Por ello, es probable que esta fórmula se replique en el desarrollo de políticas públicas de las futuras administraciones.

El control de la gestión fue otra pieza clave en la efectiva implementación de la Reforma, en especial en la entrega eficiente de beneficios a partir de julio de 2008. La tarea era considerable: administrar 600.000 beneficiarios en 2008 y 800.000 beneficiarios en 2009, que con las modificaciones legales subieron a 950.000 en este último año, repartidos en cuatro tipos tanto para hombres como para mujeres. Después de 19 meses de intenso trabajo de implementación, la primera semana de julio de 2008, comenzaron a otorgarse los primeros beneficios.

Las Tecnologías de la Información (TI) fueron decisivas. Nos permitieron dar el vamos en línea con todo el país y a través de una pantalla gigante tener información simultánea de las solicitudes por género, tipo de beneficio y localidades tan distantes como Arica, Tierra Amarilla, La Ligua, Melipilla, Linares, Castro y Punta Arenas. De esta manera, el monitoreo del otorgamiento de los beneficios se hizo segundo a segundo, permitiéndonos intervenir a tiempo ante el más mínimo problema.

Un sistema de control de gestión como el descrito es imprescindible en la implementación de cualquier otra reforma, sobre todo en las áreas sensibles de la protección social en el Estado, para asegurar una atención eficiente de los usuarios. Por ejemplo, en educación debería implementarse un sistema similar en el control de gestión de la subvención educacional y, en especial, en la subvención

educacional preferencial (SEP). Mientras que en salud, los sistemas de control de gestión en la salud primaria y las transferencias de recursos a través de la modalidad del per cápita a los municipios, de los servicios de salud y de las prestaciones (administración de la demanda y listas de espera) debería ser prioridad.

El avance del control de gestión está ligado al desarrollo eficiente y a tiempo de los sistemas de tecnologías de información. **Más allá de la voluntad política y la disponibilidad de recurso humano capacitado, la modernización del Estado en los próximos años estará restringida por el avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones.** Una clave de este proceso es que el desarrollo de estos sistemas esté guiado por los objetivos de política y los requerimientos de los destinatarios de la acción pública, lo que requiere la participación de equipos multidisciplinarios y no sólo especialistas de la informática.

El aporte modernizador de las TI no debe entenderse como la mera incorporación de tecnologías de punta a los procesos del Estado, sino como medio para generar información relevante para hacer eficientes las políticas públicas. Se trata de poner la tecnología al servicio del control de gestión de las políticas públicas para entregar servicios de calidad a los ciudadanos.

Si bien estas afirmaciones pueden parecer una perogrullada, suele no ser tan obvio y se olvida que dar con soluciones tecnológicas eficientes toma su tiempo. Recuerdo que, en noviembre de 2006, tuve una reunión clave en mi oficina con ingenieros informáticos, donde les planteé lo que deseábamos hacer con la Reforma Previsional y les pedí una estimación de cuánto nos demoraríamos en desarrollar los sistemas para implementarla. La respuesta fue tajante: no menos de dos años. Como no teníamos ese tiempo empezamos a trabajar de inmediato en ello, sin siquiera haber enviado el proyecto de ley de Reforma al Congreso.

4. LA PROTECCIÓN SOCIAL CON MÁS Y MEJOR ESTADO

El debate sobre la eficiencia o ineficiencia del Estado muchas veces se transforma en una discusión ideológica sobre el tamaño del Estado en la economía, en general apartada de los resultados obtenidos con las políticas públicas.

La Reforma Previsional ha contribuido a derribar el mito de que el Estado no puede ser eficiente, porque demostró que éste ha sido eficiente en diseñar, aprobar, implementar y evaluar.

Mientras las reformas al Estado en la década de los 80 se inspiraron en una ideología que creía que menos Estado era la mejor receta para el bienestar de los ciudadanos, en los últimos 20 años en Chile se ha ido consolidando la

lógica de avanzar sin complejos en la senda del desarrollo y la equidad social con más Estado donde sea necesario.

Esta visión se consolidó durante la administración de la Presidenta Michelle Bachelet, quien instaló su sello de protección social en la ciudadanía, donde obviamente es fundamental el rol del Estado. De hecho, una de las características de su administración ha sido más y mejor Estado, lo que ya no se discute. Muestra de ello es que los cuatro candidatos de la elección presidencial de diciembre de 2009 pusieron como pieza fundamental de sus programas la protección social, concepto que hace diez años habría sido muy resistido.

Actualmente los diseñadores de políticas públicas de todas las tendencias han tomado distancia del mito de que el Estado es ineficiente y hay que reducirlo. El éxito de la Reforma Previsional muestra día a día que es sólo el eslogan añejo de una disputa ideológica superada... en buena hora.

5. FORMACIÓN DE EQUIPOS DE PROFESIONALES PARA LAS REFORMAS EN EL ESTADO

Otra clave a rescatar de esta Reforma fue el factor humano: reunir a un grupo de directivos y profesionales técnicamente bien preparados –especialmente de los Ministerios de Hacienda y del Trabajo–, que además acumulaban varios años de experiencia en el diseño de políticas públicas en el Estado y en la negociación política de éstas. Este equipo multidisciplinario cumplió con los requisitos para avanzar decididamente en esta transformación titánica.

Pero además de su propia solidez fue determinante la cercanía y el apoyo de la Presidenta de la República, quien confió y respaldó en todo momento los liderazgos de estos equipos. Es decir, les dio el piso político necesario para maniobrar en todos los ámbitos y enfrentar las vicisitudes de este complejo proceso.

Un gran desafío para las futuras administraciones será formar equipos multidisciplinarios, con experiencia en el ámbito público, para enfrentar las reformas estructurales de la protección social y la modernización del Estado en el futuro. Obviar su importancia puede tener efectos nefastos para los gobiernos, porque las ineficiencias impiden cumplir los objetivos e incuban desprestigio, un efecto de alto costo en cualquier actividad y sobre todo en la política.

En este contexto, me parece pertinente destacar que el liderazgo de la Dirección de Presupuestos –a través del importante papel ejercido por sus equipos en todas las fases de la Reforma Previsional– derribó un mito respecto de su rol en el ámbito de las políticas públicas, el que suele circunscribirse a la contención y control del gasto y freno de iniciativas que no cuentan con un

buen diseño institucional y carecen de un financiamiento adecuado. Quienes hemos trabajado varios años aquí podemos afirmar, sobre la base de nuestra experiencia, que la DIPRES tuvo mayor protagonismo que el usual en el diseño e implementación de esta reforma.

6. EL IMPRESCINDIBLE SOPORTE DEL LÍDER POLÍTICO

La convicción con que la Presidenta Michelle Bachelet se abocó a concretar la Reforma Previsional fue obviamente la base del éxito. Desde que siendo aún candidata decidió que ésta sería un sello de su administración hasta la prioridad que le asignó apenas asumió su mandato, sus siempre oportunas intervenciones para facilitar las negociaciones –en especial en la Cámara de Diputados– y su indeclinable postura en materias como la incorporación de la dimensión de género fueron fundamentales para la profundidad de la reforma.

La gran mayoría del país apreció que la Mandataria se jugara por legarles a todos, sin distinción, el derecho a envejecer dignamente. Así lo reflejaron los niveles record de popularidad, superiores al 80%, con que concluyó su período.

7. LA PRÓXIMA REFORMA ESTRUCTURAL

Así como tuve el total convencimiento de que la previsión social era el área a reformar en la Administración Bachelet, pienso que las futuras administraciones pondrán el acento, y con razón, en la educación. Chile ha dado importantes avances en cobertura educacional y las próximas reformas estarán vinculadas especialmente a la calidad.

El Ministerio de Educación (MINEDUC), la Dirección de Presupuestos y prestigiosos académicos internacionales como James Heckman y Jere Behrman, junto a David Bravo están llevando a cabo la Primera Encuesta Longitudinal de la Primera Infancia (EPI). Ésta apunta a generar una gran base de datos administrada por el MINEDUC, para dar paso a un observatorio de la educación parvularia que apoye una futura reforma estructural en este ámbito. En definitiva, la EPI debiera cumplir el mismo rol de la EPS, que comenzó en 2001 y fue el pilar estadístico –y ahora instrumento de evaluación– de la Reforma Previsional.

8. CAMINAR AL DESARROLLO CON EQUIDAD

La Reforma Previsional representa, entre otras cosas, un ejemplo de cómo se pavimenta el trayecto al desarrollo desde el diseño de las políticas públicas.

Esta es una transformación estructural que implica efectos fiscales equivalentes a 1% del PIB; que ha beneficiado a más de un millón de personas en menos de dos años; que alcanzará al 60% de los más pobres en tres años e involucra una operación sincronizada a lo largo de todo el país; y que, entre otras materias, eliminará en Chile la indigencia entre los adultos mayores e inválidos una vez que el Sistema de Pensiones Solidarias entre en régimen. Alcanzar este último objetivo, que cambiará la vida de millones de personas, valía por sí solo asumir tamaño desafío.

La Reforma Previsional chilena de 2008 es un caso exitoso de política pública en democracia, que nos invita a revalorizar el importante rol del Estado en la construcción de un ancho camino al desarrollo con equidad.

Bibliografía

- Arellano, José Pablo (1981) *Elementos para el análisis de la reforma previsional chilena*, serie Colección Estudios CIEPLAN N° 6 (Santiago, CIEPLAN).
- (1982) “Efectos macroeconómicos de la Reforma Previsional Chilena”, en *Cuadernos de Economía* N° 56 (Santiago, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile), abril.
- (1985) *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984* (Santiago, CIEPLAN).
- Arenas de Mesa, Alberto (2000) *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 105 (Santiago, CEPAL), diciembre.
- (2004) “El sistema de pensiones en Chile: Principales desafíos futuros”, en *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos* (Santiago, OIT).
- (2005) “Fiscal and institutional consideration of Pension Reform: Lessons learned from Chile”, en Carolin A. Crabbe (ed.) *A quarter century of pension reform in Latin America and the Caribbean: Lessons learned and next steps* (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).
- Arenas de Mesa, Alberto y Mario Marcel (1993) *Proyecciones de gasto previsional 1992-2038: Un modelo de simulación para los bonos de reconocimiento*, Documento de Trabajo (Santiago, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda), febrero.
- Arenas de Mesa, Alberto y Fabio Bertranou (1997) “Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina”, en *World Development*, Vol. 25, N° 3 (Montreal, Elsevier).
- Arenas de Mesa, Alberto y Mario Marcel (1999) “Fiscal effects of social security reform in Chile: The case of the minimum pension”, en *Proceedings of the Second APEC Regional Forum on Pension Fund Reforms* (Viña del Mar, Ministerio de Hacienda de Chile y Asian Development Bank).
- Arenas de Mesa, Alberto y Verónica Montecinos (1999) “The privatization of social security and women’s welfare: Gender effects of the Chilean Reform”, en *Latin American Research Review*, Vol. 34, N° 3.
- Arenas de Mesa, Alberto y Juan Sebastián Gumucio (2000) *El sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile: Un análisis institucional* (Santiago, MIDEPLAN), mayo.
- Arenas de Mesa, Alberto y Héctor Hernández (2001) “Análisis, evolución y propuestas de ampliación de cobertura del sistema civil de pensiones en Chile”, en Fabio M. Bertranou (ed.) *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Arenas de Mesa, Alberto y Paula Benavides (2003) *Protección social en Chile: Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2000* (Santiago, OIT).
- Arenas de Mesa, Alberto y Pamela Gana (2003) “Protección social, pensiones y género en Chile”, en Fabio M. Bertranou y Alberto Arenas de Mesa (eds.) *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).

- Arenas de Mesa, Alberto; Jere Behrman y David Bravo (2004) *Characteristics of and determinants of the density of contributions in a private social security system*, serie Working Paper, N° WP 2004-077 (Michigan, Michigan Retirement Research Center), febrero.
- Arenas de Mesa, Alberto y Pamela Gana (2005) “Proyecciones del gasto fiscal previsional en Chile. Bonos de Reconocimiento: 2005-2038”, en *Estudios de finanzas públicas* (Santiago, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda), diciembre.
- Arenas de Mesa, Alberto y Carmelo Mesa-Lago (2005) “The structural Pension Reform in Chile: Effects, comparisons with other Latin American reforms, and lessons”, en *Oxford Review of Economic Policy* N° 22 (Oxford, Oxford of University Press), primavera.
- Arenas de Mesa, Alberto; María Claudia Llanes y Fidel Miranda Bravo (2006) *Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile*, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 172 (Santiago, CEPAL), junio.
- Arenas de Mesa, Alberto; Jere Behrman; David Bravo; Olivia Mitchell; Petra Todd; Andrés Otero; Jeremy Skog; Javiera Vásquez y Viviana Vélez-Grajales (2007) “The Chilean Pension Reform turns 25: Lessons from the Social Protection Survey”, en Kay, Stephen J. y Tapen Sinha (eds.) *Lessons from pension reform in the Americas* (Oxford, Oxford University Press).
- Arenas de Mesa, Alberto; Paula Benavides; Leonardo González y José Luis Castillo (2008) “La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones fiscales 2009-2025”, en *Estudios de Finanzas Públicas* (Santiago, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda), diciembre.
- Arenas de Mesa, Alberto; Paula Benavides; José Luis Castillo y Leonardo González (2009) “Proyecciones fiscales del antiguo sistema de pensiones: Bonos de reconocimiento y déficit operacional 2010-2050”, en *Estudios de Finanzas Públicas* (Santiago, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda), diciembre.
- Arrau, Patricio (1991) *La Reforma Previsional Chilena y su financiamiento durante la transición*, Colección Estudios CIEPLAN N° 32 (Santiago, CIEPLAN), junio.
- Arrau, Patricio y Klaus Schmidt-Hebbel (1994) “Pension reforms in developing countries: Country experiences and research issues”, en *Revista de Análisis Económico*, Vol. 9, N° 1 (Santiago, ILADES), junio.
- Bachelet, Michelle (2005a) *Ideas para mi gobierno, Una propuesta ciudadana* (Santiago, Comando de Michelle Bachelet), marzo.
- (2005b). *Discurso Seminario Revista Capital*. Agenda Proigualdad (Santiago), mayo.
- Baeza, Sergio y Rodrigo Manubens (eds.) (1988) *Sistema privado de pensiones en Chile* (Santiago, Centro de Estudios Públicos).
- Baeza, Sergio y Francisco Margozzini (eds.) (1995) *Quince años después. Una mirada al sistema privado de pensiones* (Santiago, Centro de Estudios Públicos).
- Banco Interamericano de Desarrollo (1991) *Desarrollo económico y social en América Latina, Tema especial: Reformas a la seguridad social* (Washington, D.C., BID).
- (1994) *Social security systems in Latin America*. Francisco Barreto de Oliveira (ed.) (Washington, D.C., BID).
- (2005) *A quarter century of pension reform in Latin America and the Caribbean: Lessons learned and next steps*. Carolin A. Crabbe (ed.) (Washington, D.C.).
- Banco Mundial (1994) *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth* (Washington, D.C., World Bank y Oxford University Press).
- (2006) *Chile: Opciones para mejorar la seguridad de ingresos de la tercera edad*, Nota de Política (Santiago, Banco Mundial).
- Barr, Nicholas (2000) *Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices*, serie Working Paper, N° WP/00/139 (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional).
- Barr, Nicholas y Peter Diamond (2008) *Reforming pensions: Principles and policy choices* (Oxford, Oxford University Press).

- Bertranou, Fabio (ed.) (2001) *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Bertranou, Fabio; Carmen Solorio y Woulter van Ginneken (eds.) (2002) *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil y Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT).
- Bertranou, Fabio y Alberto Arenas de Mesa (eds.) (2003) *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Bravo, Jorge y Andras Uthoff (1999) *Transitional fiscal costs and demographic Factors in shifting from unfunded to funded pensions in Latin America*, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 88 (Santiago, CEPAL).
- CELADE (2007) *Observatorio Demográfico N° 3. Proyecciones de Población* (Santiago, CELADE).
- Cichon, Michael; Wolfgang Scholz; Arthur Van de Meerendonk; Krzysztof Hagemeyer; Fabio Bertranou y Pierre Piamondon (2004) *Financing social protection* (Ginebra, OIT/ International Social Security Association).
- 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), Vols. I y II.
- Cheyre, Hernán (1988) *La previsión en Chile ayer y hoy* (Santiago, Centro de Estudios Públicos).
- Diamond, Peter (1994) "Privatization of social security: Lessons from Chile", en *Revista de Análisis Económico*, Vol. 9, N° 1 (Santiago, ILADES).
- Diamond, Peter y Salvador Valdés-Prieto (1994) "Social security reform.", en B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán, (eds.) *The Chilean economy*, Cap. 7 (Washington, D.C., The Brookings Institution).
- Gill, Indermit; Truman Packard y Juan Yermo (2005) *Keeping the promise of social security in Latin America* (Washington D.C., World Bank and Stanford University Press).
- Gillion, Colin y Alejandro Bonilla (1992) "La privatización de un régimen nacional de pensiones: El caso chileno", en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 111 (Ginebra, OIT).
- Huneus, Carlos (2000) *El régimen de Pinochet* (Santiago, Editorial Sudamericana).
- Iglesias, Augusto y Rodrigo Acuña (1991) *Chile: Experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991* (Santiago, CEPAL/PNUD).
- Kay, Stephen J. y Tapen Sinha (2007) *Lessons from pension reform in the Americas* Pension Research Council, The Wharton School, University of Pennsylvania, Oxford University Press.
- Marcel, Mario (2009) *Nuevas modalidades de formulación de políticas públicas en Chile: La experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional* (no publicado), octubre.
- Marcel, Mario y Alberto Arenas de Mesa (1991) *Reformas a la seguridad social en Chile*, series de Monografías, N° 5 (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).
- (1993) *Proyecciones de gasto en garantía estatal de pensiones mínimas* (Santiago, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda).
- Marco, Flavia (2004) (coord.) *Los sistemas de pensiones en América Latina: Un análisis de género* (Santiago, CEPAL), octubre.
- Mesa-Lago, Carmelo (1985) *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, serie Estudios e Informes de la CEPAL N° 43 (Santiago, CEPAL).
- (1994) *Changing social security in Latin America: Toward alleviating the costs of economic reform* (Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, Inc.).
- (2000) *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 93 (Santiago, CEPAL).

- (2001) “La reforma estructural de pensiones en América Latina: Modelos, características, resultados y lecciones”, en *Revista Internacional de Seguridad Social*, 54:4 (Ginebra).
- (2004) *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, Serie Financiamiento del Desarrollo (Santiago, CEPAL).
- (2008) *Reassembling social security: A survey of pension and health care reforms in Latin America* (Oxford, Oxford University Press).
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2009) *Testimonios. Voces y rostros de la Reforma Previsional* (Santiago, Subsecretaría de Previsión Social), noviembre.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Centro de Micro Datos de la Universidad de Chile (2004) *Análisis y principales resultados primera Encuesta de Protección Social (Historia laboral y seguridad social, 2002)* (Santiago).
- (2006) *Encuesta de Protección Social 2004: Presentación general y principales resultados* (Santiago).
- (2008) *Encuesta de Protección Social 2006: Presentación general y principales resultados* (Santiago).
- (2010) *Presentación de la Encuesta de Protección Social 2009 del Subsecretario de Previsión Social*, Claudio Reyes, en el Seminario “Resultados y Lecciones de la Reforma Previsional Chilena” (Santiago), enero.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEJOB) (2007) *Presidenta Michelle Bachelet: Discursos escogidos 2006* (Santiago, Secretaría de Comunicaciones), marzo.
- Mitchell, Olivia y Stephen Utkus (2004) *Pension design and structure: New lessons from behavioral finance* (Pension Research Council, The Wharton School, Oxford University Press).
- Montecinos, Verónica (1998) *Economists, politics and the State: Chile 1958-1994* (Amsterdam, CEDLA).
- (2006) *Notas sobre género y seguridad social*. Documento preparado para el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (Santiago), junio.
- Montecinos, Verónica y John Markoff (2009) *Economists in the Americas* (eds.) (Edward Elgar Publishing).
- Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (2009) *Pension at a glance 2009. Retirement-income systems in OECD countries* (París, OECD).
- Organización Internacional del Trabajo (2002) *Seguridad social: Un nuevo consenso* (Ginebra, OIT).
- (2004) *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos* (Santiago, OIT).
- (2005) “Modeling the fiscal implications of the Chilean Pension System”. *Report to the Government*, ILO/TF/Chile/R.15 (Ginebra, Departamento de Seguridad Social, OIT).
- Orszag, Peter y Joseph E. Stiglitz (2001) “Rethinking pension reform: 10 myths about social security systems”, en *New ideas about old age security: Toward sustainable pension systems in the 21st Century* (Washington, D.C., World Bank).
- Ortúzar, Pablo (1987) “La Reforma Previsional de 1980: Mitos y premoniciones”, en *Estudios Públicos* N° 25 (Santiago, Centro de Estudios Públicos).
- (1988) “El déficit previsional: Recuento y proyecciones”, en Baeza, Sergio y Rodrigo Manubens *Sistema privado de pensiones en Chile* (Santiago, Centro de Estudios Públicos).
- Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2005) *Estoy contigo: Programa de Gobierno 2006-2010* (Santiago).
- Ruiz-Tagle, Jaime (1999) *Reformas a los sistemas de pensiones en los países del MERCOSUR y Chile* (Santiago, PROSUR), agosto.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) (2007) *El sistema chileno de pensiones* (Santiago, SAFP).

- Uthoff, Andras (1995) “Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina”, en *Revista de la CEPAL* N° 56 (Santiago, CEPAL), agosto.
- Wagner, Gert (1991) “La seguridad social y el programa de pensión mínima garantizada”, en *Estudios de Economía*, Vol. 18, N° 1 (Santiago, Universidad Católica de Chile).
- Zurita, Salvador (1994) “Minimum pension insurance in the Chilean pension system”, en *Revista de Análisis Económico*, Vol. 9. N° 1 (Santiago, ILADES).

“En este estupendo libro, el arquitecto de la “contra-reforma” previsional chilena —la transformación social más importante en las últimas dos décadas— relata de manera minuciosa y fascinante la economía política de dicho proceso: los antecedentes en la literatura, los obstáculos enfrentados, las etapas desde la campaña electoral de Bachelet hasta su aprobación e implementación, los logros y sus efectos, las lecciones aprendidas y las tareas y desafíos pendientes. Un excelente manual de cómo hacer una reforma previsional bien, con éxito y sustentabilidad; una lectura imprescindible para los políticos y estudiosos del tema en América Latina y el resto del mundo”.

Carmelo Mesa-Lago, Catedrático de Servicio Distinguido Emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos, Universidad de Pittsburgh.

“Chile ha jugado un papel central en el debate sobre pensiones; por ello, la importancia de la Reforma aprobada en el 2008 sin duda traspasará fronteras. Llevar a cabo una reforma efectiva no es tarea fácil. Se requiere un buen diseño de política pública, apoyo político sostenido y una eficiente implementación. Este libro, escrito por uno de los principales arquitectos de la reforma, involucrado desde principio a fin en cada uno de los tres aspectos mencionados, será lectura obligada para quienes se interesan en las reformas de los sistemas de pensiones y, más ampliamente, para todos quienes buscan entender la economía política de las reformas”.

Nicholas Barr, Profesor de Economía Pública, London School of Economics and Political Science.

“Alberto Arenas, en su carácter de protagonista del proceso, muestra cómo Chile reformó exitosamente el sistema de pensiones en democracia. Para ampliar la seguridad previsional se equilibraron complejos y a veces contradictorios objetivos sociales, fiscales, institucionales y políticos. Este es un apasionante libro sobre el desarrollo de un nuevo enfoque de la previsión social en Chile. El texto contiene desde recomendaciones prácticas respecto a la realización de encuestas de hogares, hasta una exposición de la importancia (no siempre reconocida) que tiene el dar forma al discurso político y la promoción de consensos. Este análisis resultará de gran valor tanto para académicos como para los encargados de diseñar estrategias de reforma en distintos países”.

Olivia S. Mitchell, Directora Ejecutiva del Pension Research Council at The Warthon School, Universidad de Pennsylvania.

ISBN 978-92-2-323258-0



9 789223 232580