"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 978-92-2-323258-6

Organización Internacional del Trabajo

# HISTORIA DE LA REFORMA PREVISIONAL CHILENA

## UNA EXPERIENCIA EXITOSA DE POLÍTICA PÚBLICA EN DEMOCRACIA

Alberto Arenas de Mesa

# Capítulo II

# El camino hacia la Reforma Previsional de 2008[1]

## 1. EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE ANTES DE 1980

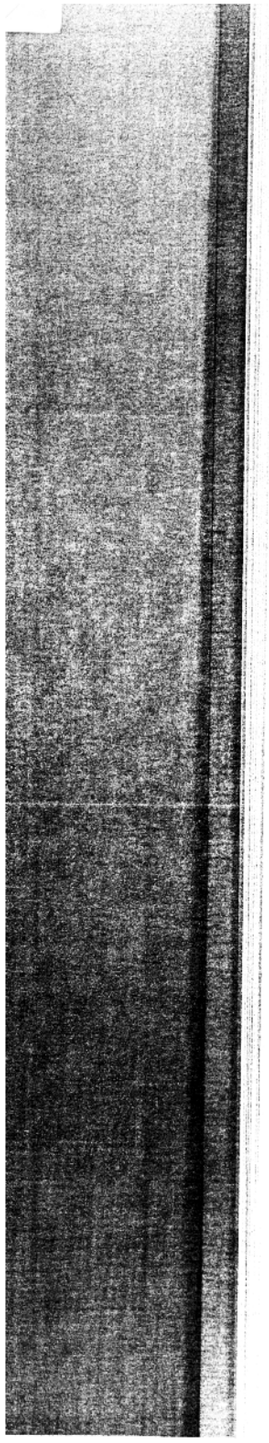
Chile fue uno de los países pioneros en establecer un sistema de seguro social en América Latina en los albores del siglo XX. A partir de entonces, y hasta inicios de los 80, su evolución puede dividirse en tres etapas.

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, 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 previsión.

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

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.

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 –contradiciendo 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".

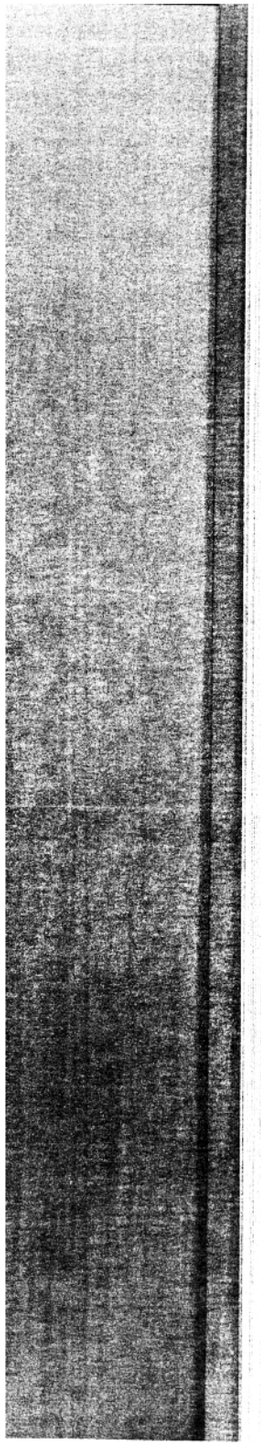
Los efectos del traspaso de los recursos al sector privado los resumió de la siguiente manera: "...dependerá de quienes se asocien para organizar las nuevas AFP y de quienes controlen las instituciones financieras y compañías de seguro. (...) Esto hace pensar que esta reforma resultará en un fuerte aumento 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 atingentes 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).

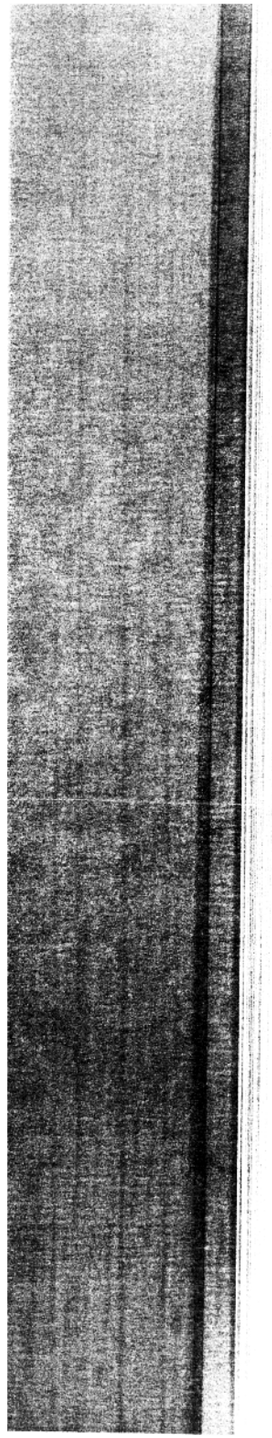
Nuevamente bajo el alero de CIEPLAN, en 1991 apareció un estudio muy técnico, orientado a aquilatar, entre otras materias, el real impacto macroeconómico derivado de esta reforma. En la Colección Estudios N° 32 el artículo "La Reforma Previsional Chilena y su Financiamiento durante la Transición", firmado 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 rentablidad 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 subcontración de cartera 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 imponibles 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.

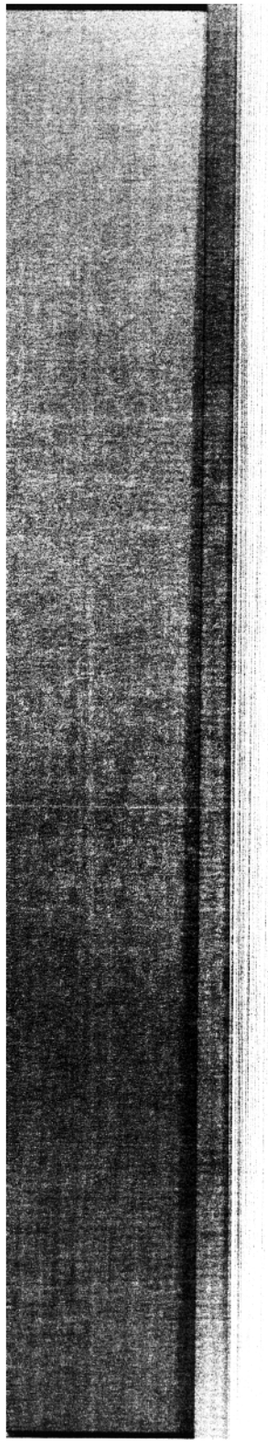
A fines de 1999 la Superintendencia de AFP sacó un informe destacando que las administradoras chilenas operaban el 56,4% de los fondos previsionales de América Latina y Chile estaba en tercer lugar de rentabilidad real anual histórica.

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 influenció 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 participaron 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 constatara *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 institucionalidad 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 encabecé 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.