

El sistema de pensiones contributivo chileno como *locus* de rivalidad y de pactos sociales



NACIONES UNIDAS

Ana Soja

CEPAL

Exposición ante la Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones, Santiago, 9 julio 2014.
Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de la autora, y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

“El Estado de bienestar puede ser visto como un contrato de seguro que se contrae voluntariamente entre individuos adversos al riesgo tras el velo de ignorancia, en los términos de Rawls... Desde este punto de vista no solo el seguro social definido en términos estrechos es una forma de aseguramiento, lo son también los beneficios universales y la asistencia social”

Nicholas Barr, 2001

Equidad y combinaciones público privadas en la protección social

- En la protección social, los grados de universalidad, equidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2013) de manera alguna están dados o garantizados por el carácter jurídico de la propiedad de las entidades a cargo
- Están determinados por las reglas del juego vigentes en el ámbito de las funciones del Estado y de la combinaciones público privadas. Es decir, por los principios que articulan y regulan tales combinaciones
- En conjunción con las características y el desarrollo de los mercados con los que interactúan, ello determina una amplia gama de situaciones
- Para el objetivo de equidad, en consonancia con los principios de universalidad y solidaridad, es fundamental la garantía de calidad, de pertinencia y de no exclusión de las prestaciones, vinculada con los mecanismos financieros y regulatorios (CEPAL, 2013)
- A pesar de alimentarse de contribuciones obligatorias y de subsidios cruzados públicos, las combinaciones público privadas dualistas (entre financiamiento y desprotección) se orientan por el principio del lucro, al cual se subordina el aseguramiento, con lo cual se alejan de los principios de la seguridad social, para insertarse en una lógica de aseguramiento de mercado

Ingresos dignos tras la vida laboral activa como derecho social

- El objetivo primordial de un sistema de pensiones es proveer seguridad del ingreso en la vejez, lo cual reúne al menos cuatro elementos: homogenización del consumo, aseguramiento, auxilio a la pobreza y redistribución (Barr y Diamond, 2008)
- En Chile, en el caso del pilar solidario, las dos últimas funciones coadyuvan a las dos primeras, y los recursos tributarios cumplen un papel crucial a tal efecto
- En Chile el sistema contributivo (mandatorio privado) evidencia severas fallas en cuanto a la homogenización del consumo que brinda, y carece de elementos redistributivos que amortigüen los efectos negativos de los ciclos económicos y de la volatilidad financiera. Cálculo actuarial discrimina a las mujeres.

Ingresos dignos tras la vida laboral activa como derecho social

- En la perspectiva de los derechos sociales, gozar de ingresos dignos tras la vida laboral activa como objetivo primordial del sistema de pensiones tiene carácter de norma sustancial en una democracia: es decir, puede afectar la sustancia de las decisiones y su legitimidad (Ferrajoli, 2008, p. 80-82).
- En Chile, el adecuado ejercicio de tal derecho ciudadano cuestiona la actual articulación del sistema contributivo de pensiones mediante el lucro

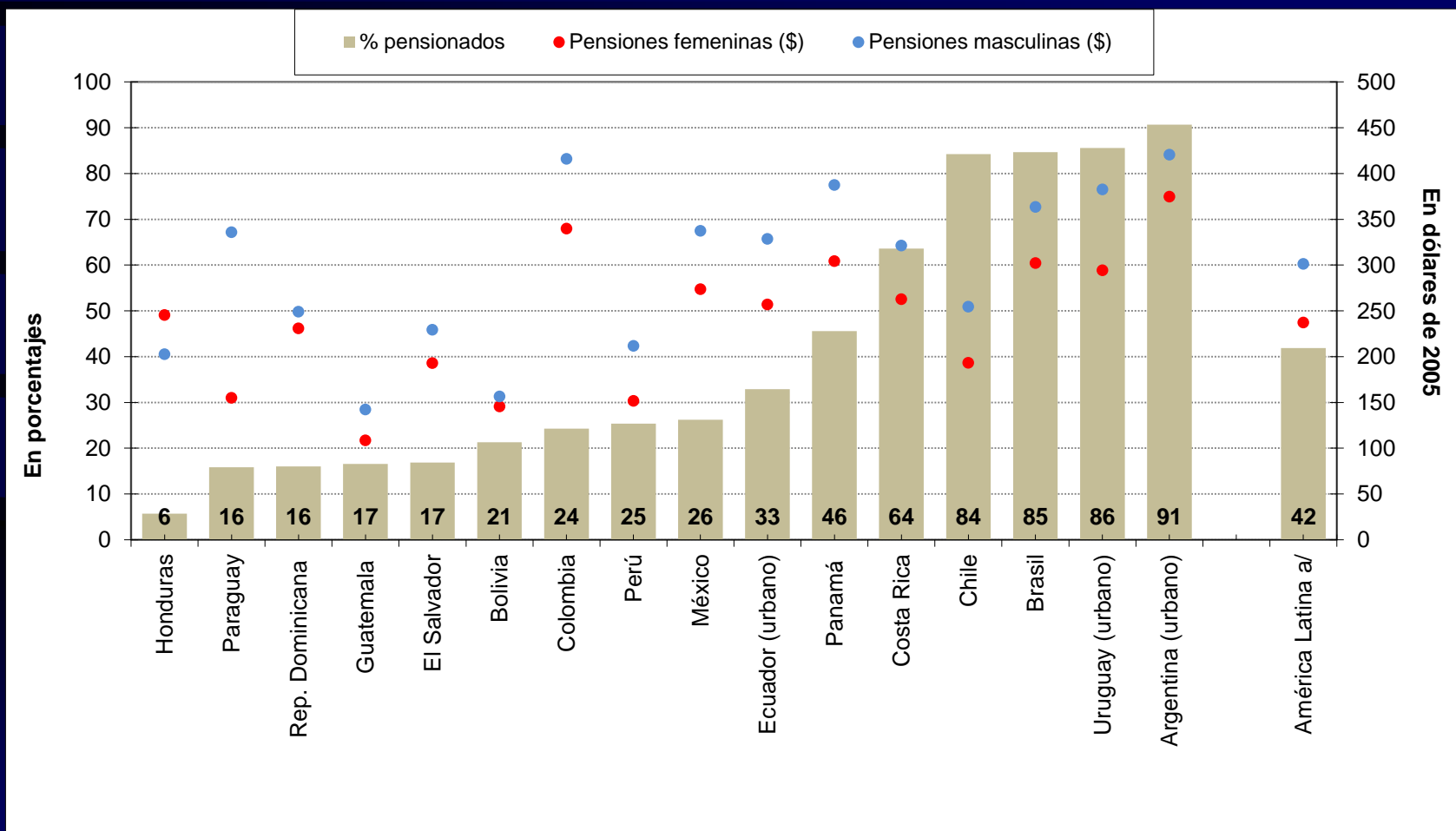
Modelo tetradimensional de democracia (Ferrajoli)



Algunos hechos estilizados de la cobertura de pensiones en Chile (abarca contributivo privado y no contributivo)

- se ha incrementado la afiliación de los asalariados, pero las mujeres asalariadas registran menores niveles de afiliación y el incremento ha sido mayor para los hombres
- se incrementa la afiliación de los no asalariados, favorable para las mujeres
- la distribución socioeconómica de la afiliación a sistemas de pensiones se ha vuelto menos regresiva
- en todos los países latinoamericanos, a excepción de Chile, los asalariados públicos tienen una mayor cobertura de afiliación que los asalariados de empresas privadas, lo cual evidencia la magnitud de contratación por honorarios sin afiliación a protección social
- en cuanto al acceso efectivo a pensiones, Chile está situado en el grupo de países con alta cobertura de pensiones en América Latina, pero dentro de ese grupo tiene el nivel más bajo de pensiones
- en cuanto al monto de las pensiones (medido en dólares de 2005) llama la atención el retroceso importante del nivel de las pensiones del quintil más rico. Pero también se ven afectados negativamente el segundo, tercer y cuarto quintiles, en una tendencia sistemática no observada en ningún otro país de la región

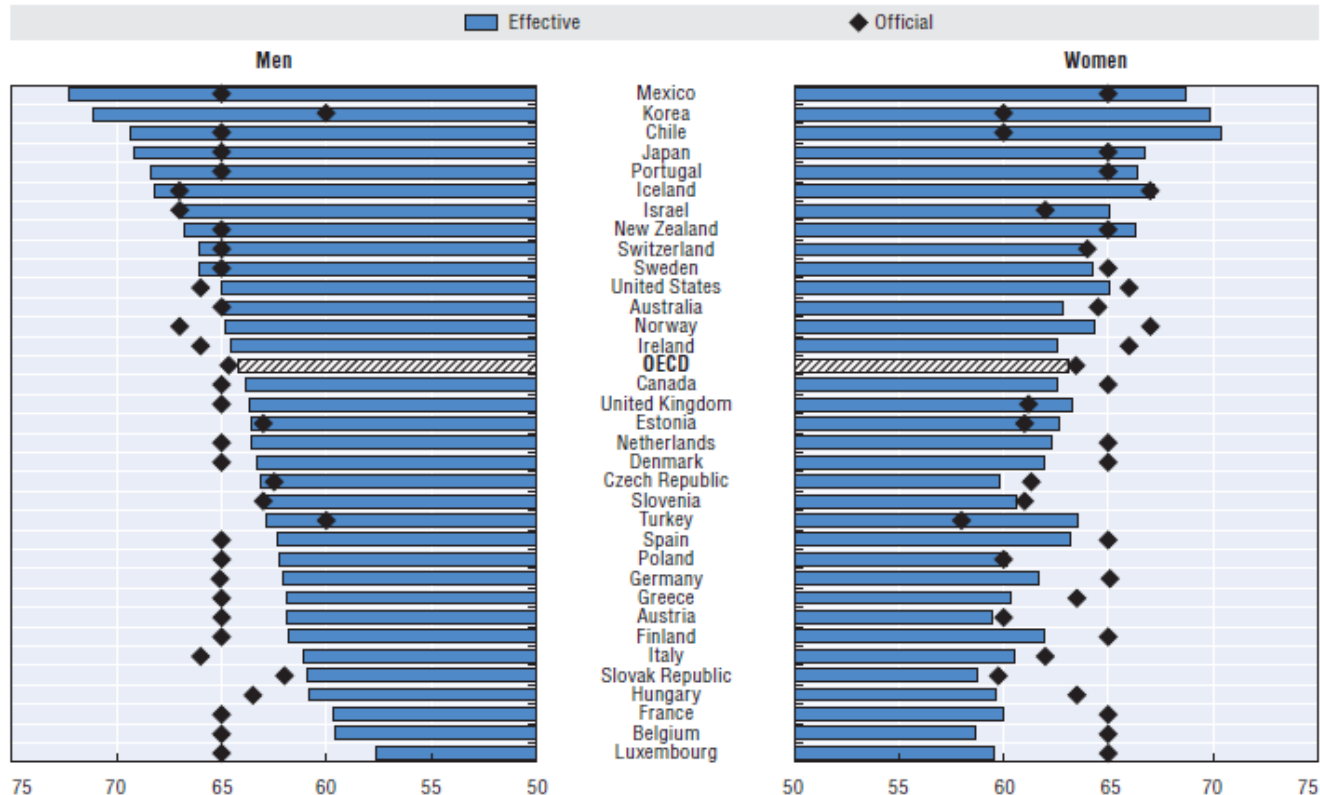
16 PAISES LA: % ADULTOS DE 65 y+ QUE RECIBE PENSIONES Y MONTOS EVIDENCIA GRAN HETEROGENEIDAD, CA. 2011



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2013. Incluye pensiones contributivas y no contributivas

Alta edad de retiro del mercado laboral respecto de edad legal de jubilación: ¿“cambio paramétrico” de facto?

3.8. Average effective age of labour market exit and normal pensionable age



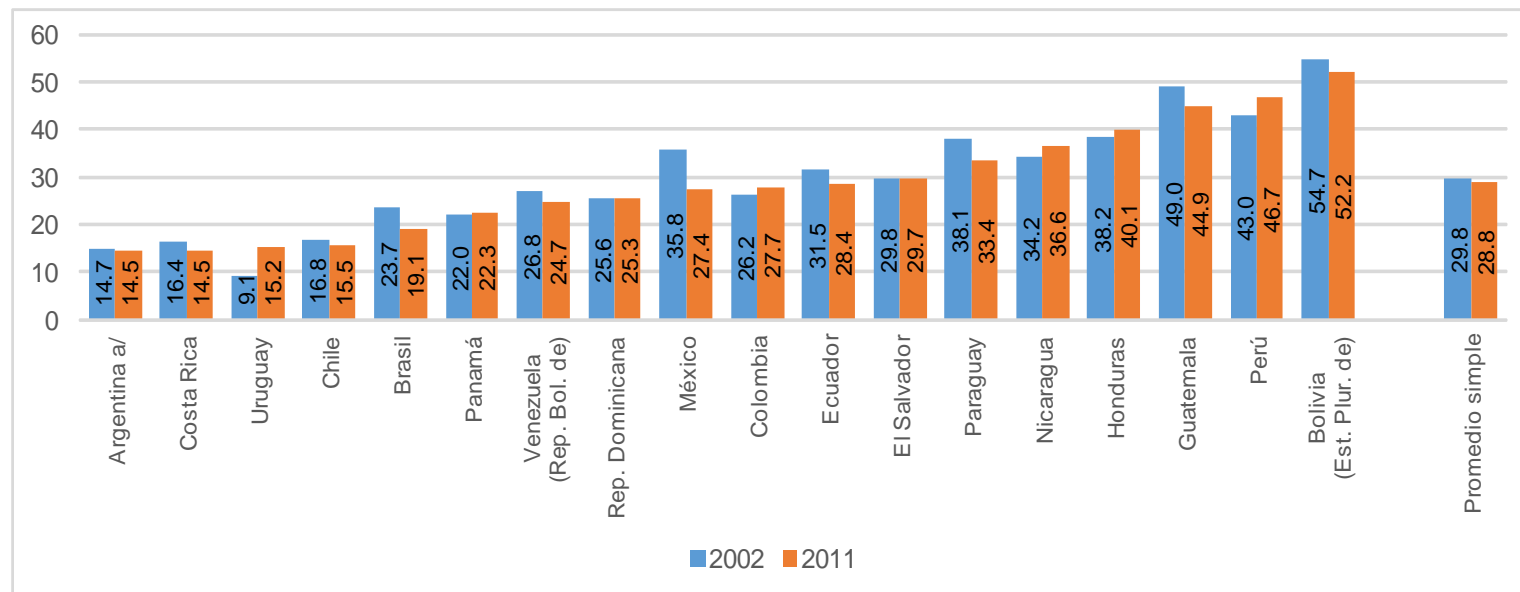
Note: Effective retirement age shown is for five year period 2007-12. Pensionable age is shown for 2012.

Source: OECD estimates based on the results of national labour force surveys and the European Union Labour Force Survey.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932907186>

18 PAISES LA: % ADULTOS DE 65 y + QUE TRABAJA EVIDENCIA GRAN HETEROGENEIDAD. EN CHILE DISMINUYO LEVEMENTE

América Latina (18 países): población de 65 años y más ocupada, alrededor de 2002 y 2011
(en porcentajes)



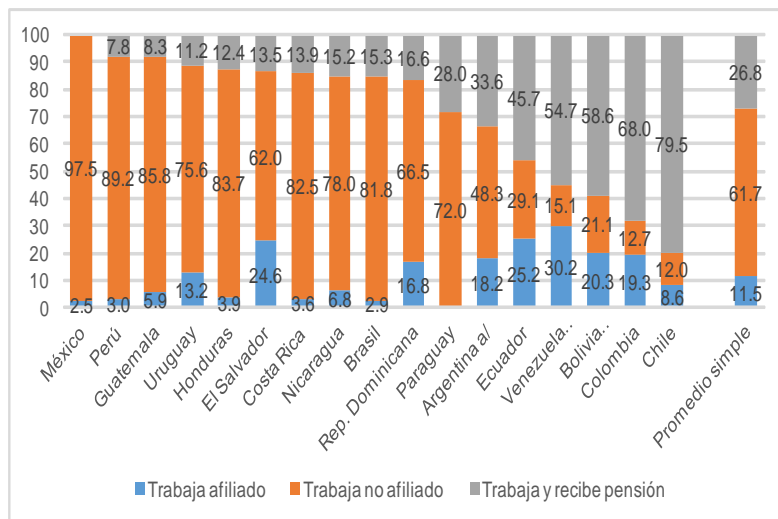
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

a/ Zonas urbanas

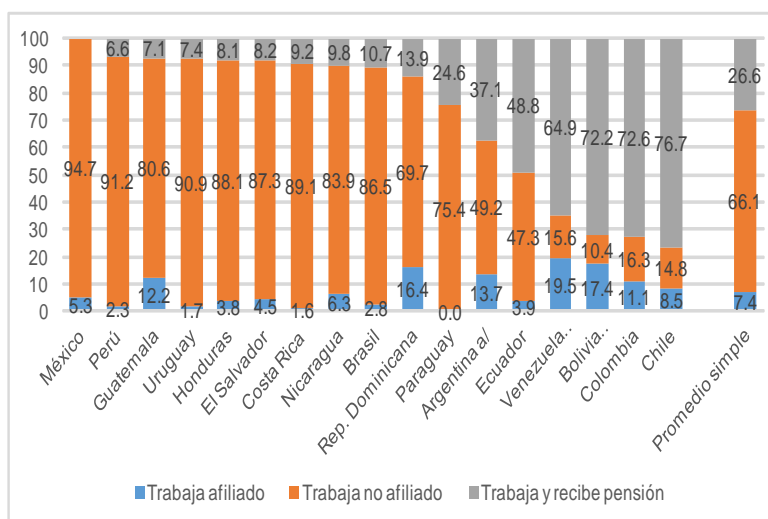
17 PAISES LA: VINCULO CON SISTEMA DE PENSIONES ADULTOS DE 65 Y + QUE TRABAJAN EVIDENCIA GRAN HETEROGENEIDAD. EN CHILE, TRABAJAN PENSIONADOS Y AFILIADOS A CONTRIBUTIVO: ¿INSUFICIENCIA DE PENSIONES?

América Latina (17 países): vínculo con sistema de pensiones de la población ocupada de 65 años y más, según sexo, 2011
(En porcentajes)

A. Hombres



B. Mujeres



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países
a/ Zonas urbanas

La legitimidad de los sistemas de protección social: determinantes de una disposición favorable al aseguramiento

- La viabilidad política y la sostenibilidad de largo plazo de los sistema de protección social requieren de legitimidad: de allí la importancia de esta disposición favorable de la ciudadanía
- Percepción positiva: ganancia de bienestar (por encima de las asimetrías de información)
- Transferencia parcial efectiva del riesgo individual al asegurador: diferenciación de riesgo
- Regulación del riesgo moral: sobrestaciones; exposición a riesgos financieros; precios
- Regulación del *loading fee*: parte del precio de la póliza de aseguramiento que cubre los costos de operación del asegurador (administrativos, publicidad); los costos asociados al pago de riesgos impredecibles (por encima del pago efectivo de los relativamente predecibles); trayectoria de inversiones del asegurador y la ganancia. (van de Ven, 2013, pp. 52 y 53)
- El nivel deseado de aseguramiento depende de la transacción (*trade-off*) entre la ganancia de bienestar atribuible a la reducción del riesgo y el acceso a una atención que no sería financiable de otra forma vs. la reducción del bienestar resultante del riesgo moral y los costos de la prima. Altos costos de la prima en términos absolutos, o del “*loading fee*” pueden reducir la predisposición al aseguramiento (van de Ven, 2013, lb.)

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

- Una diversidad de instituciones de la política social (educación, salud y pensiones) han acarreado desventajas para amplios sectores sociales. La constelación de desventajas ha originado un alineamiento de la insatisfacción, un malestar social extenso y difuso, que crea condiciones de cambio.
- El movimiento estudiantil se involucró en términos discursivos, impugnando las propias fronteras de la política y de la formulación de políticas (Blyth, 2012), y han tenido lugar fuertes interacciones discursivas (V. Schmidt) que han ido plasmando un discurso comunicativo de cuestionamiento del lucro y de legitimación de la búsqueda de alternativas
- Debido a las complementariedades institucionales (Hall, 2009), las complementariedades con otras privatizaciones en política social (educación) y en protección social (salud) regidas por el lucro, fortalecen recíprocamente las reformas en varias esferas
- Al “reinterpretarse” lo que los actores asocian con una institución –rechazo al lucro- se generan cambios en la acción de los actores (S&T, 2005), potenciados por las superposiciones de instituciones “*layers*” (Hall, 2009, p. 217) guiadas por el lucro, que proveen un andamiaje para muchos cursos de acción. La superposición de instituciones crea movilización (S&T, p. 23)
- Incumplimiento de las promesas de cobertura y de calidad de las pensiones, en un contexto de difusión del malestar: el “patrimonio” que representarían las cotizaciones en cuentas individuales (José Piñera, en González et..al.) se erosiona, al no traducirse en pensiones adecuadas
- El viejo sistema público de reparto, de carácter residual, provee tasas de reemplazo más altas y su efecto de demostración cuestiona al reformado. Se reactiva una rémora destinada a sumergirse y desaparecer (S&T)
- Este contexto provee condiciones para debilitar la capacidad de veto de la diversificada “industria previsional” (por ej. respecto del primer gobierno de Bachelet)
- El nuevo componente de la AFP estatal puede tener un efecto de “*crowding-out*” del lucro (S&T, pp. 20 y 24)

Algunos problemas del sistema contributivo articulado por las AFP (1)

- El sistema previsional tiene un origen autoritario. Al no descansar en un acuerdo social de carácter democrático, estructuralmente está sometido a fuertes tensiones
- Su proceso de maduración ha develado resultados negativos que afectan a sectores sociales muy diversos, entre ellos sectores medios y de altos ingresos y de inserción pluripartidista (así lo revelan encuestas demoscópicas; Castiglioni, 2007), y que poseen “voz”. Respecto de las expectativas, los rendimientos son decrecientes (S&T, 2005). La magnitud de incumplimiento de las expectativas plantea actitudes favorables ante reformas de “exit”, es decir, que brinden alternativas para mejorar las pensiones
- El sistema previsional ha sido y se proyecta como oneroso en términos fiscales:
 - ✓ En tanto reforma sustitutiva tuvo altos costos de transición: como incentivo al traslado, fueron reconocidas sin tope todas las contribuciones realizadas, ajustadas por inflación y con una tasa de interés (Mesa Lago, 2000)
 - ✓ Como un contingente importante de cotizantes tiene importantes lagunas previsionales y sufre bajas tasas de reemplazo, se incrementa el número de pensionados que califican para recibir pensiones mínimas, y el aporte previsional solidario
- La protección ante riesgos financieros no ha sido adecuada (ej. la Polar). Mas aún, la reforma del 2008, al liberalizar las inversiones, incrementó la exposición al riesgo

Algunos problemas del sistema contributivo articulado por las AFP (2)

- El sistema no incentiva la eficiencia: las AFP obtienen una comisión fija y previsible, independiente del beneficio previsional que con su intermediación obtienen los cotizantes: ello reduce los beneficios sociales netos y no estimula la competencia. Por ej. no tiene mayor importancia la reducción de costos/incremento eficiencia (solo se ven afectados en el 1% de recursos de las AFP que deben invertir en los mismos instrumentos del fondo de pensiones que manejan)
- Por las asimetrías de información y la falta de incentivos a la competencia, no es la reputación de excelencia de las administradoras en términos de sus logros respecto de las tasas de reemplazo lo que determina el comportamiento de los cotizantes. De allí, entre otros aspectos, la importancia de distintas formas de publicidad para captar cotizantes que rozan el “riesgo moral”
- Los “vientos de proa demográficos” y los nuevos riesgos asociados con la obsolescencia del capital humano, la volatilidad del empleo y las necesidades de cuidado hacen urgente encarar la visión del bienestar por ciclo de vida y, dentro de ello, tras la edad activa.
- Es problemático el “*crowding out*” de recursos de pensiones para otros objetivos de la política social. Superar el lucro como articulador del sistema de pensiones permite un uso más eficiente y equitativo del ahorro para pensiones y disminuye las presiones a canalizar recursos a este ámbito en una época de nuevos riesgos.
- En presencia de solidaridad intergeneracional, las malas pensiones tienen efectos intergeneracionales negativos en términos de los ingresos, que son acumulativos si las expectativas futuras también son de pensiones bajas

La disputa: bajas tasas de reemplazo de las pensiones de capitalización individual. Sus determinantes

- grandes lagunas de cotización
- altas comisiones cobradas por las administradoras de los fondos pensiones (AFPs) y altas ganancias
- transferencia de riesgos financieros a los afiliados y no a las administradoras, carentes de incentivos para maximizar las tasas de reemplazo y no penalizadas por su caída
- agotamiento de la “edad dorada” de inversiones en bonos deuda pública
- baja rentabilidad con que las AFP colocan los recursos, concentración de cartera de inversión en beneficio de unos pocos grupos empresariales y bancos de gran tamaño
- fuerte caída de la rentabilidad de los instrumentos financieros debido a la crisis financiera internacional
- exposición a riesgos financieros en un marco de liberalización
- decrecientes tasas de interés pagadas por las compañías que aseguran una pensión a partir de los fondos acumulados, cuyas tasas han caído un 55% en los últimos 15 años

(Rivera, 2010, 2014 a y 2014b)

Un cálculo de las tasas de reemplazo del sistema mandatorio privado

- “Una medida de la adecuación es la tasa de reemplazo. Es decir, la proporción de los beneficios de las pensiones respecto de los ingresos mensuales (deducidos impuestos y transferencias) durante el trabajo. Ella puede definirse en dos formas... Definida como el beneficio promedio de la pensión de la persona como porcentaje del salario promedio, la tasa de reemplazo es una medida de los niveles de vida de los mayores de edad en relación con aquellos de la población trabajadora; esto es, mide el grado en que las pensiones proveen un alivio contra la pobreza ... “ (Barr, 2013, p. 53)
- Aplicada esta medida de la adecuación de las pensiones a escala del sistema mandatorio privado de Chile, el ejercicio arroja lo siguiente:
 - salario promedio a mayo 2013 (Santiago): \$ 539 800 (Encuesta empleo U. de Chile)
 - pensión promedio vejez mayo 2013 : \$ 169 000
 - tasa de reemplazo: 31,3%

Mediocras tasas de reemplazo del esquema de pensiones mandatorio privado: “leer detenidamente” a la OECD

CHILE: TASAS BRUTAS DE REEMPLAZO DE PENSIONES, POR INGRESOS

Ingresos individuales, múltiplos de la media, por sexo

Mediana ingreso		0.5		1.0		1.5	
hombre	mujer	hombre	mujer	hombre	mujer	hombre	mujer
45.5	36.6	57.3	48.3	41.9	33	37.3	27.9

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

CHILE: TASAS BRUTAS DE REEMPLAZO DE PENSIONES POR INGRESOS, SEGÚN ESQUEMAS DE PENSIONES PÚBLICO, MANDATORIO PRIVADO Y VOLUNTARIO PRIVADO

Porcentaje de ingresos individuales, hombres

Público			Mandatorio privado			Privado voluntario DC			Total mandatorio			Total, incluido voluntario		
0.5	1.0	1.5	0.5	1.0	1.5	0.5	1.0	1.5	0.5	1.0	1.5	0.5	1.0	1.5
20.4	4.8	0.0	36.9	37.2	37.3	-	-	-	57.3	41.9	37.3	-	-	-

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

Nota: CD = Contribución definida.

Rentabilidad de los fondos de pensiones a mayo-junio 2014: evidencias de alta volatilidad y preguntas sobre la onerosa capitalización individual

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

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

Fuente: Superintendencia de pensiones

Tasas anuales de interés promedio implícitas en rentas vitalicias contratadas en el mercado (en virtud del D. L. N° 3.500 de 1980) ponderadas por el monto de prima única que corresponde a cada póliza

AÑO	VEJEZ	VEJEZ ANTICIPADA	INVALIDEZ TOTAL	INVALIDEZ PARCIAL	SOBREVIVENCIA	MEDIA
1990	5,65	5,3	5,72	0	5,48	5,48
1995	4,97	4,82	4,93	5,03	4,76	4,83
2000	5,58	5,34	5,38	5,26	5,18	5,37
2005	3,3	3,3	3,26	3,18	3,07	3,28
2010	3,42	3,39	3,34	3,23	3,35	3,39
2013*	3,12	3,13	3,04	2,87	3,04	3,1

* De 2013, la información registrada en la base de datos de la SVS comprende únicamente hasta agosto

Fuente: Superintendencia valores y seguros

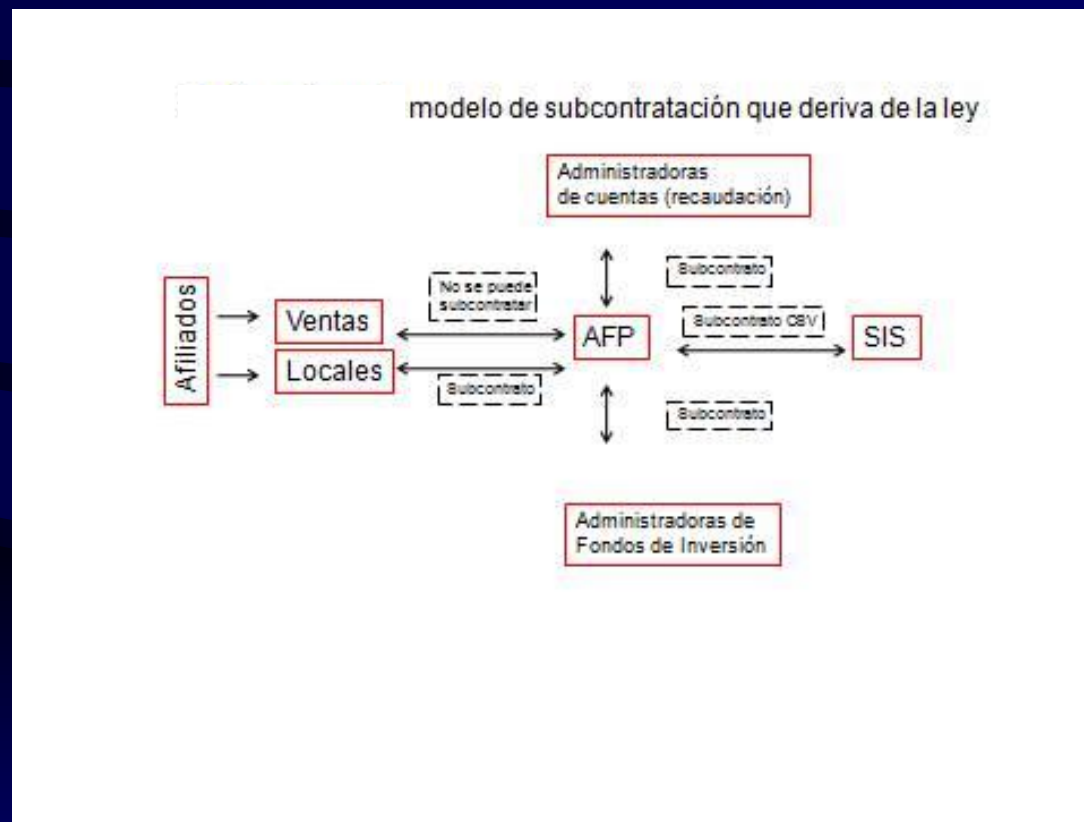
Altas tasas de rentabilidad de las administradoras: ejercicios anuales

RENTABILIDAD DE LA ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES AL 31 DE DICIEMBRE 2013 (1)

Administradoras	Rentabilidad Ejercicio	Rentabilidad Ejercicio
	31 de diciembre de 2013	31 de diciembre de 2012
CAPITAL	11,92	10,53
CUPRUM	68,80	43,81
HABITAT	33,82	34,73
MODELO	95,15	211,3
PLANVITAL	13,91	22,59
PROVIDA	43,62	33,32
SISTEMA	31,38	26,50

Corresponde a la Ganancia (Pérdida) sobre el patrimonio neto inicial de la Administradora.

Grandes rentabilidades, en el marco de un relativo “vaciamiento” de funciones de las AFP por la reforma del 2008



(Rivera, 2009)

Ante el incumplimiento de las promesas de cobertura y de calidad de las pensiones: la AFP estatal como estrategia de “layering”

- Es un cambio institucional sustancial mediante superposición, ya que se agregan reglas al lado de las existentes (M&T, 2009,17 y 20) que, sin embargo, tienen la virtualidad de modificar, revisar y agregar disposiciones y de alterar la lógica de lucro con que se articulaba el sistema, pudiendo acarrear un efecto acumulativo de cambios
- Poderes que desean ejercer un veto pueden defender la racionalidad de las AFP y entidades conexas, pero no debieran poder impedir que se agreguen nuevos elementos que operan dentro de la lógica básica de las cuentas individuales de ahorro previsional. En ese sentido la complejidad de las reglas no se ve alterada, ni el tipo de comportamientos por ellas regulado, ni el tipo de recursos por ellas movilizado (M&T,20).
- La discrecionalidad de interpretación de las reglas se tensa, al crear una entidad pública dentro del sistema que se rige por una racionalidad que tiene efectos virtuales en la competencia por la afiliación (... no está “vedado” que esa racionalidad sea asumida por otras AFP...): en lugar de la maximización de la ganancia privada conforme al principio del lucro, la AFP estatal tiene como principio maximizar la tasa de reemplazo de las pensiones.
- En el marco de un sistema de libre elección y de promoción de la competencia, si la AFP estatal mejora las tasas de reemplazo de las pensiones de sus afiliados, este efecto de demostración debiera alterar la estructura de la afiliación, atrayendo hacia sí afiliados
- Se trata de una operación “en el borde”, que permite que un injerto (S&T, 2005) pueda socavar el manejo de las pensiones según el principio del lucro

Dinámica de las reglas y cambio institucional

Tipos de cambio gradual

	Sustitución	Superposición	Desviación	Transformación
Eliminación de viejas reglas	sí	no	no	no
Incumplimiento de viejas reglas	--	no	sí	no
Cambio impacto/aprobación de viejas reglas	--	no	sí	sí
Introducción nuevas reglas	sí	sí	no	no

Fuente: Mahoney and Thelen (2009), cuadro1.2, relacionado con Streeck and Thelen (2005), cuadro1.1.

Según Schmidt-Hebbel, una AFP estatal no mejoraría las pensiones...

- “La única forma que ofrezca mayores tasas de rentabilidad y mejores servicios que los de la competencia privada es recibiendo subsidios del Estado
- Esto desplazaría a la competencia privada y, en el límite, terminaría con una gran caja de pensiones estatal, al estilo argentino
- Tampoco resuelve el problema de lagunas previsionales y de bajas tasas de reemplazo
- Por lo tanto, no aporta a un mejor sistema de pensiones”

(Schmidt-Hebbel, 2014)

La AFP estatal puede mejorar las pensiones en tanto...

- Se trata de un cambio gradual por superposición (Mahoney y Thelen): las reglas básicas no se eliminan, en cuanto a la existencia de cuentas individuales para el ahorro y su administración por entidades privadas y una pública, bajo condiciones de libre elección y de competencia.
- Pero se crea una nueva regla: la AFP estatal no se articula por el principio del lucro (maximización de la ganancia privada de las AFP y empresas conexas).
- La AFP estatal tiene como principio maximizar la tasa de reemplazo de las pensiones, y ello implica una redistribución de recursos hacia las pensiones.
- A tal fin, las comisiones deben cubrir los costos asociados a una administración eficiente de los recursos (*loading-fee*)
- Esta AFP puede eliminar comisión de retiro (1.25% del fondo)
- Puede ampliar la cartera de inversiones para aumentar la ganancia de los fondos
- En tal caso, no se trata de subsidiar a la AFP estatal
- El efecto de “*crowding-out*” dentro del sistema dependerá de su rendimiento efectivo en el marco de la competencia

Hacia una reforma del sistema contributivo (1)

- Si el rendimiento de la AFP estatal ejerce un adecuado efecto de demostración (es decir, la atracción de cotizantes con diversas capacidades de ahorro gracias a la mejora de las tasas de reemplazo), favorecerá la transición hacia un sistema contributivo mandatorio de pensiones no articulado por el lucro. Dada la estructura de cuentas individuales, resulta muy relevante analizar el modelo nocial sueco.
- Con el objetivo de maximizar el logro de la expectativa de un ingreso digno en la vejez y de una relativa homogenización del consumo a lo largo del ciclo de vida, se trata de lograr una adecuación de los beneficios. El ahorro mediante cuentas individuales de las personas dentro del sistema de pensiones debe tener como objetivo conservar una proporcionalidad entre la capacidad de ahorro de los ciudadanos mediante sus contribuciones y mejorar las tasas de reemplazo.
- También debe abarcar ciertas funciones de aseguramiento y ciertos umbrales redistributivos dentro de las mismas cohortes (por ej. no discriminación de género por mayor expectativa de vida de las mujeres) e intergeneracionales (que contemplen amortiguadores ante la exposición a diversos ciclos económicos y a shocks financieros) (Barr, 2013)
- Ello implica diseñar elementos redistributivos que atienden el objetivo de aseguramiento, con elementos de solidaridad intergeneracional, para que el peso del menor o mayor riesgo no caiga unívocamente en cada cohorte según las diversas coyunturas económicas (Barr, 2013). La incertidumbre provee una base objetiva a ese diseño y da un fundamento político a una disposición favorable de los contribuyentes

Hacia una reforma del sistema contributivo (2)

- Importante que el sistema sea afín a la movilidad laboral, porque está asociado con portabilidad
- Elementos de diversificación de riesgo: posposición voluntaria total o parcial de la jubilación (Barr, 2013)
- Mantener disposiciones que reducen el riesgo financiero conforme las personas se acercan a la edad de retiro
- En materia de pensiones, los productos son complejos. Las asimetrías de información (Arrow, 1963 y 2000) limitan las decisiones bien informadas de los cotizantes y la efectiva competencia, y deben estar consideradas en el diseño. Las asimetrías de información y la complejidad de las decisiones de hecho exponen a los cotizantes al riesgo moral (contra lo cual deben actuar las regulaciones). Pero también acarrea comportamientos de indecisión, de inercia y de inmovilización, que al afectar la movilidad restringen la efectiva competencia (Barr, 2013, pp. 73-80).
- De allí que en el caso de ahorros voluntarios puede resultar pertinente un “default” público con bajos costos administrativos. En tales circunstancias, el diseño del sistema no debiera incentivar una libertad de selección excesiva que no se ejerce efectivamente y que involucre altos costos de transacción sin mayores beneficios (Barr, 2013, Ib.)
- Dentro de los elementos de diversificación de riesgo: posposición voluntaria total o parcial de la jubilación con ganancias en la tasa de reemplazo (Barr, 2013)
- Las adecuaciones paramétricas deben resolverse en consonancia con el diseño del nuevo sistema

Ante los vientos de proa demográficos, insuficiencia de cambios paramétricos: interacciones con el cuidado como "framing" de políticas de protección social

- Dar un salto en el desarrollo de las destrezas y capacidades infantiles mediante intervenciones tempranas críticas para el desarrollo cognitivo y que pueden disminuir las desigualdades sociales;
- Velar por el bienestar de las personas adultas mayores y con discapacidad vulnerables y dependientes mediante una gama de intervenciones que provean cuidado y promuevan su actividad y autonomía y actúen contra su aislamiento social;
- Potenciar las opciones vitales de los familiares a cargo del cuidado;
- Estrechar las brechas de oportunidades entre mujeres y hombres; contribuir a ampliar las posibilidades de empleo de las mujeres y con ello a generar externalidades positivas para la creación de empleo y la capacidad productiva;
- Disminuir la pobreza y la vulnerabilidad de los hogares a caer en la pobreza, al incrementar la capacidad de las mujeres de menores ingresos para buscar trabajo de mejor calidad;
- Coadyuvar a lograr un rejuvenecimiento de la población que refleje el libre ejercicio del derecho a la maternidad y la paternidad de las personas, al allanar obstáculos que impiden conciliar la vida familiar y laboral;
- Favorecer la sustentabilidad del financiamiento de la protección social.

(Sojo, 2011)

Importancia de factores que catalizan cambios históricos

“Cholera was a catalyst for change. It did not create social revolutions or public health systems, but contributed to the process of historical transition in industrial society. Perhaps its role in bringing about the downfall of laissez-faire in Hamburg in 1892 is the best example of this. Rather than directly stimulating an uprising it was a vehicle, a medium for acting out an historical tale whose stage had already been set. It provided a frame in which social actors and forces expressed conflicts but also resolved them.”

(Dorothy Porter, 1999, p. 96)

El cuestionamiento del lucro como articulador de la protección social

“Cuanto menor la confianza general en la conformidad [con la norma], menor la probabilidad que los actores asignan a la posibilidad de que otros cooperen y, consecuentemente, menor el valor de su propia conformidad. Al final, los costos de conservar la norma tendrán que ser asumidos totalmente por aquellos que se benefician de ella, lo cual, en efecto, significa el fin de la norma...

cuanto más fuertes sean las opiniones sobre resultados injustos, y más débiles las normas de cooperación, mayor es la probabilidad de desinstitucionalización* ”

Avdagic, Rhodes y Visser (2005, p. 31)

*entendida como cambio institucional

Bibliografía (1)

- Arrow, Kenneth (1963), "Uncertainty and the welfare economics of medical care", *The American Economic Review*, vol. LIII, Nº 5, diciembre.
- Arrow, Kenneth (2000) "Insurance, risk and resource allocation", *Foundations of Insurance Economics. Readings in Economics and Finance*, G. Dionne y S. E. Harrington (comps.), Boston, Kluwer Academic Publishers
- Avdagic, Sabina, Martin Rhodes y Jelle Visser (2005) "The Emergence and Evolution of Social Pacts: A Provisional Framework for Comparative Analysis", en *European Governance Papers* (EUROGOV) No. N-05-01, setiembre
- Barr, Nicholas (2001), *Economic Theory and the Welfare State. Volume 1: Theory; Volume 2: Income Transfers; Volume 3: Benefits in Kind*, Cheltenham, The International Library of Critical Writings in Economics, Edward Elgar Publishing.
- Barr, Nicholas (2013) "The pension system in Sweden. Report to the Expert Group on Public Economics", Ministry of Finance
- Barr, Nicholas y Peter Diamond (2008), *Reforming Pensions. Principles and Policy Choices*, Nueva York, Oxford University Press.
- Blyth, Marc (2012) "Paradigms and Paradox: The Politics of Economic Ideas in Two Moments of Crisis", en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*
- Castiglioni, Rossana (2007) "Sistema de pensiones: Paradojas, desconfianza y preocupaciones" Tercera Encuesta Nacional de Opinión Pública Radiografía social, política y económica de Chile, Facultad de Ciencias Sociales e Historia, Universidad Diego Portales
- CEPAL (2013) , *Panorama Social de América Latina 2013*, Santiago de Chile
- Ferrajoli, Luigi (2008), *Democracia y garantismo*, Editorial Trotta, Madrid
- González-Rossetti Alejandra, Tomás Chuaqui y Consuelo Espinosa (2000) "Enhancing the Political Feasibility of Health Reform: The Chile Case", Harvard School of Public Health Data for Decision Making (DDM) Project and Latin America and Caribbean Regional Health Sector Reform Initiative, junio [HTTP://WWW.AMERICAS.HEALTH-SECTOR-REFORM.ORG](http://www.americas.health-sector-reform.org)
- Hall, Peter (2009), "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective", en James Mahoney and Kathleen Thelen (editors) (2009) "A Theory of Gradual Institutional Change", en *Explaining Institutional Change, Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press
- Hemerijck, Anton (2013), *Changing Welfare States*, Oxford University Press
- Mahoney James y Kathleen Thelen (2009) "A Theory of Gradual Institutional Change", en James Mahoney and Kathleen Thelen (editors) *Explaining Institutional Change, Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press

Bibliografía (2)

- Mesa-Lago Carmelo (2000) “Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina, *Serie Financiamiento para el desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile
- OECD (2013) *Pensions at a Glance 2013 OECD and G20 indicators*, OECD Publishing
- Porter, Dorothy (1999), *Health, Civilization and the State. A history of public health from ancient to modern times*, Routledge, London and New York
- Rivera, Eugenio (2009), “La reforma previsional a medio camino “, mimeo
- Rivera, Eugenio (2010), “El impacto de la crisis financiera global en el sistema chileno de capitalización individual: lecciones respecto de los desafíos regulatorios, en Antonio Prado y Ana Sojo, *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral*, Libros de la CEPAL No. 110, Santiago de Chile
- Rivera, Eugenio (2014a), “La situación del sistema previsional privado al inicio del nuevo gobierno: el debate que viene” *Barómetro de política y equidad* No. 8, Santiago de Chile, abril
- Rivera, Eugenio (2014b), “ ¿Hacia dónde va la reforma previsional?, *Mensaje*, Santiago de Chile, julio
- Sojo, Ana (2011), “De la evanescencia a la mira. El cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina”, *Serie Seminarios y Conferencias N° 67* , Santiago de Chile, CEPAL.
- Sojo, Ana (2003), “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL, N° 80 (LC/G.2204-P/E)*, Santiago de Chile, CEPAL
- Schmidt-Hebbel, Klaus (2014), “ El Sistema de Pensiones en Chile: Antecedentes, Retos y Propuestas de Reforma”, presentación ante Comisión Asesora Presidencial del Sistema de Pensiones, Santiago, 25 de junio
- Streeck Wolfgang (2007) ““Globalization’: nothing new under the sun?”, Statement on Discussion Forum “Institutional change and globalization”, *Socio-Economic Review* (2007) 5, 527–567
- Streeck Wolfgang y Kathleen Thelen (2005) *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press
- Schmidt, Vivien (2011) “Discursive Institutionalism: Scope, Dynamics and Philosophical underpinnings”, en Frank Fischer and John Forester (editores), *The Argumentative Turn Revised: Public Policy as Communicative Practice*, Duke University Press, Durham, NC:
- Van de Ven, Wynan (2013), “Making Health Insurance Affordable: Role of Risk Equalization”, en Preker Alexander S., Marianne E. Lindner, Dov Chernichovsky y Onno P. Schellekens (editors) *Scaling Up Affordable Health Insurance. Staying the Course*, The World Bank, Washington