



Desconfianza: El punto ciego de la discusión previsional¹

Fernando López, Ph.D. Washington University in St. Louis. Académico FEN-UAH

Guillermo Rosas, Ph.D. Duke University. Académico del Departamento de Ciencia Política, Washington University in St. Louis.



El sistema de pensiones chileno ha estado en el epicentro del debate público de la última década. La discusión ha apuntado al nivel de las pensiones – que se consideran bajas en relación con las expectativas creadas por los impulsores del sistema y el salario mínimo– así como a diversos aspectos de diseño, como cuánto aportan distintos actores sociales, quiénes debieran administrar las prestaciones y cómo debieran distribirse los beneficios entre los segmentos de la población (solidaridad inter e intra generacional).

En este artículo nos concentramos en el nivel de confianza que la ciudadanía tiene en instituciones y actores relevantes.

La confianza es un elemento clave para la construcción de un pacto social en materia previsional y no ha recibido suficiente atención en el debate público.

Para ilustrar su importancia, se debe recordar que en todo sistema de pensiones las personas aportan recursos en el presente a cambio de la promesa de que recibirán beneficios en un futuro muy distante. En un contexto de baja educación financiera (López, 2018), las personas deben confiar que instituciones y actores del sistema entregarán beneficios razonables en relación con lo aportado. Quienes no confíen harán lo posible por no aportar en el sistema y retirarán sus fondos apenas tengan la oportunidad de hacerlo a fin de protegerse de una eventual pérdida. En un contexto de desconfianza no habrá incentivos para aportar y, por el contrario, habrá interés por retirar los ahorros apenas surja la oportunidad, como ha ocurrido con los retiros de fondos aprobados desde 2020. De esta manera, la desconfianza potencia otros factores que desincentivan el ahorro e incentivan los retiros de fondos como las necesidades de las familias producidas por diversos eventos

(1) Este artículo forma parte del proyecto "Does Politics Make You Sick: Examining the Influence of Political Ideology on COVID-19 Mitigation Across the Americas", financiado por la McDonnell International Scholars Academy. Fernando López agradece el financiamiento del Fondo de Contingencia de la Dirección de Investigación y Publicaciones de la Universidad Alberto Hurtado en el marco del proyecto "Sistema de pensiones chileno: ¿Qué dice la calle?"

que afectan sus presupuestos, la inclinación que tenemos hacia el consumo presente, el exceso de optimismo que tenemos respecto a nuestra capacidad de ahorrar en el futuro así como las dificultades prácticas asociadas a la selección y contratación de productos de ahorro voluntario para el retiro.

CONFIANZA EN INSTITUCIONES Y ACTORES SOCIALES

Los niveles de confianza ciudadana en las instituciones se encuentran en niveles preocupantemente bajos. La encuesta CEP de septiembre (2021) afirma que el porcentaje de la ciudadanía que confía en 16 de las 19 instituciones consideradas no supera el 30% (Gráfico 1).

En efecto, una muy pequeña minoría confía

en los partidos políticos (4%), en el Congreso (8%), en el Gobierno (11%), en las empresas privadas (18%), los sindicatos (22%) y en la Convención Constitucional (24%), los cuales representan actores e instituciones que tienen un rol relevante en la construcción de un pacto social en materias previsionales.

CONFIANZA CIUDADANA EN EL SISTEMA DE PENSIONES

La primera columna de la Tabla 1 presenta estadísticas de confianza en el sistema de pensiones obtenidas a partir de una encuesta administrada a una muestra de la población nacional de cuatro países latinoamericanos en enero de 2021 (Rosas, et al., 2021). Los valores representan el valor promedio de la respuesta en una escala del 1 al 7, en la que 1 representa “ninguna confianza” y 7 represen-

ta “muchísima confianza”. La nota promedio en Chile es 2,0, que equivale a un 28,9% de confianza en una escala de 0 a 100%.

Al comparar con países como Brasil, Colombia o México, la población chilena es la que menos confía en su sistema de pensiones. Este resultado contrasta con la evaluación del sistema de pensiones chileno a nivel internacional. Por ejemplo, la última versión del ranking de [Mercer CFA](#) (2020) ubica a Chile entre 8 y 22 posiciones más arriba que esos otros países.

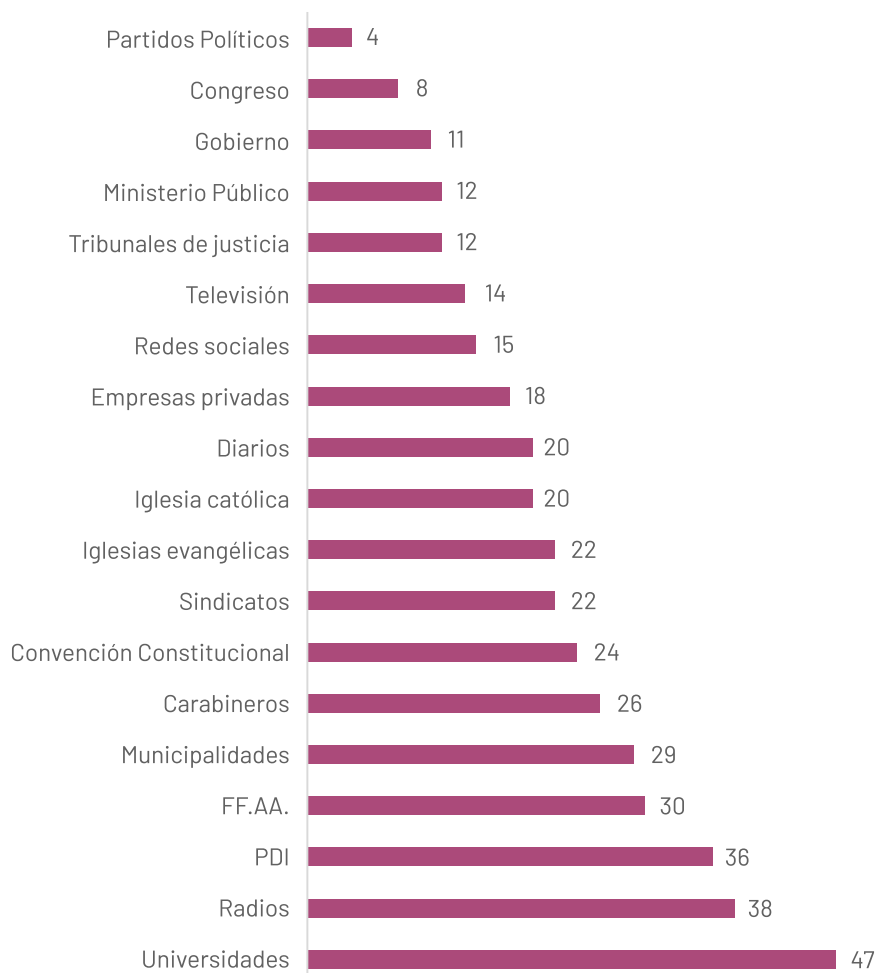
IMPORTANCIA DE LA CONFIANZA: TEORÍA Y EVIDENCIA

La literatura académica internacional muestra que la confianza es un ingrediente clave para el funcionamiento de los mercados financieros. Las personas con mayor grado de confianza tienen mayor probabilidad de participar en el mercado accionario (Guiso, et al., 2008), usar cheques (Guiso, et al., 2004), buscar asesoría financiera profesional (Burke & Hung, 2021; Lachance & Tang, 2012), comprar seguros (Karlan, et al., 2009; Cole, et al., 2013) y utilizar productos de ahorro (Galiani, et al., 2020).

Un número creciente de investigaciones sugiere que la confianza es relevante para las decisiones previsionales. Un estudio realizado en Estados Unidos muestra que los trabajadores que no confían en las instituciones financieras tienen mayor probabilidad de renunciar a planes de ahorro previsional ocupacional (Agnew, et al., 2012). En Italia, otra investigación sugiere que la confianza aumenta la probabilidad de que los trabajadores se integren a un plan de ahorro previsional privado y de que aporten a dicho plan (Ricci & Caratelli, 2017).

Por el lado de los retiros de fondos, un estudio en Singapur muestra que las personas que desconfían de la institución estatal encargada de administrar el sistema de seguridad social CPF (el Central Provident Fund, CPF), tienen una mayor probabilidad de retirar sus ahorros previsionales cuando cumplen la edad legal que les permite efectuar dichos retiros (Koh,

Gráfico 1
Confianza ciudadana en distintas instituciones a agosto de 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta CEP Septiembre (2021).

et al., 2021). Del mismo modo, evidencia experimental para los Estados Unidos muestra que la gente que confía menos en el sistema de seguridad social prefiere retirar fondos lo antes posible del sistema (Maurer, et al., 2018). Por último, en el caso chileno, López y Rosas (2021) encuentran que las personas que confían en el sistema de pensiones tienen mayor probabilidad de estar en desacuerdo con políticas de retiro de fondos como las aprobadas en Chile recientemente.

UN PACTO SOCIAL EN PENSIONES QUE GANE LA CONFIANZA CIUDADANA

Construir un pacto social en materia de pensiones que sea sostenible en el tiempo involucra desafíos técnicos y políticos que deben resolverse de manera conjunta. A continuación, proponemos tres elementos que consideramos imprescindibles para esta tarea:

- (1) **estimar nuestra capacidad de pagar pensiones,**
- (2) **no alimentar expectativas desmedidas**
- y (3) **incorporar las preferencias de la ciudadanía.**

1. Estimar la capacidad de pagar pensiones

El principal objetivo de un sistema de pensiones es producir ingresos que permitan financiar las necesidades de ingresos en la vejez de las generaciones actuales y futuras. En este contexto, el Estado de Chile debería realizar estudios actuariales que permitan determinar la capacidad de nuestra economía para pagar pensiones hoy y en el futuro distante. Estos estudios, que el Estado de Chile no ha realizado para la población de afiliados, son imprescindibles porque más allá de la generosidad de nuestras intenciones, la capacidad de financiar pensiones depende de lo que aporten los distintos actores sociales (trabajadores, empleadores y el Estado), la rentabilidad de las inversiones de dichos aportes y las prestaciones consideradas en los beneficios. Estos factores, a su vez, serán influenciados por nuestra capacidad de crecimiento eco-

Tabla 1
Confianza en el sistema de pensiones vs ranking de Mercer

	Chile	Brasil	Colombia	México
Confianza en el sistema de pensiones	2,0	3,1	2,8	3,2
Ranking Mercer	13	26	21	35
Puntaje Mercer	67	55	59	45
Adecuación	57	73	63	37
Sostenibilidad	70	22	46	56
Integridad	80	71	71	42

Fuente: Los datos de confianza fueron obtenidos de la encuesta en línea "Covid y actitudes políticas en América Latina", administrada en enero de 2021. Los datos del ranking corresponden a los reportados en el informe MERCER-CFA Institute de 2020. Este ranking considera tres dimensiones de evaluación: adecuación, sostenibilidad e integridad. La primera considera los beneficios que entrega el sistema. La segunda considera la sostenibilidad de largo plazo del sistema. La tercera comprende aspectos relacionados con la regulación y la gobernanza; protección y comunicación para los miembros, y los costos de operación.



Al comparar con Brasil, Colombia o México, la población chilena es la que menos confía en su sistema de pensiones. Este resultado contrasta con la evaluación del modelo a nivel internacional. Por ejemplo, la última versión del ranking de Mercer CFA (2020) ubica a Chile entre 8 y 22 posiciones más arriba que esos países"

nómico, la evolución del mercado laboral y las tendencias demográficas, que en nuestro caso se caracterizan por el envejecimiento acelerado de la población. En efecto, según datos del World Population Ageing (2019) de las Naciones Unidas, en Chile tenemos 5,2 personas entre 15 y 65 años para financiar a cada persona mayor a 65 años; pero en 2050 habrá sólo 2,2.

El Estado de Chile cuenta con profesionales de primer nivel y recursos de sobra para realizar los estudios actuariales necesarios y, por lo tanto, concretarlos solo requiere de voluntad política. Estos estudios deberían publicarse con bases de datos de acceso público y códigos de programación abiertos que permitan su replicación. De esta manera, las propuestas en discusión podrían examinarse a la luz de una base técnica de conocimiento común y evitar así promesas desmedidas que no sean sustentables financieramente en el largo plazo.

2. No alimentar expectativas desmedidas

Es relevante considerar que las características del mercado laboral chileno suponen un gran desafío para el pago de pensiones. En efecto, López (2020) propone como ejemplo una mujer de ingreso mediano (\$440.000 según la última Encuesta Suplementaria de Ingresos del INE) que trabaja por un periodo de 40 años (desde los 20 a los 60 años) y cotiza durante un 45% de su vida laboral un 10% de su ingreso. En la práctica, esa mujer ahorra \$44.000 mensuales durante 18 años y con esto debe financiar una pensión que dure un promedio de 30 años. Aunque la rentabilidad de las inversiones y los aportes complementarios del Estado permiten multiplicar este ahorro, la capacidad de financiar pensiones es limitada. En efecto, considerando la rentabilidad promedio del Fondo C, la pensión de una mujer con las características descritas alcanzaría una pensión promedio inferior a los \$110.000 mensuales.

Si la cotización durante el periodo fuera un 18% del salario imponible, como se propone en la actualidad, y mantenemos el resto de los supuestos, la pensión de esta mujer sería inferior a \$200.000. En este contexto, es necesario aterrizar las aspiraciones de la población y evitar la formación de expectativas que difícilmente se cumplirán. No hacerlo podría alimentar una percepción de engaño y cultivar un estado de descontento en el futuro.

3. Incorporar las preferencias de la ciudadanía

Los sistemas de pensiones se pueden diseñar de distintas maneras. Los ahorros se financian con una combinación de aportes de trabajadores, empleadores y del Estado. También hay alternativas para administrar ahorros y prestaciones, así como actores estatales y privados. Por último, hay opciones para distribuir los beneficios que van desde la capitalización individual a distintas fórmulas de solidaridad inter e intra generacional. El diseño que se escoja es una decisión política que debería considerar las preferencias ciudadanas, resguardando los aspectos técnicos que garanticen el buen uso de los recursos y su sostenibilidad de largo plazo.

En un sondeo previo a la pandemia, la última versión de la Encuesta de Protección Social incluye preguntas que abordan las preferencias de la ciudadanía sobre distintas alternativas de diseño del sistema previsional. En un análisis del sondeo, López (2021) encuentra que la ciudadanía considera que el estado es el responsable de asegurar pensiones suficientes, lo cual es una diferencia radical en la manera que se concibe el sistema de AFP actual, donde son las personas quienes tienen la responsabilidad de asegurar recursos para financiar su vejez. También se aprecia una preferencia por beneficios universales financiados a través de impuestos generales, lo cual podría implementarse a través de una ampliación del pilar solidario.

Respecto al rol de los empleadores, López (2021) documenta que la ciudadanía cree que estos deberían realizar cotizaciones previsionales adicionales para mejorar las pensiones. En materia de administración de fondos previsionales, la mayoría cree que la entrega de pensiones y beneficios de cesantía o incapacidad laboral no debe administrarse a través de entidades privadas. Por último, el estudio señala que no hay consenso sobre la idea de introducir elementos de solidaridad intergeneracional planteados por quienes proponen

esquemas de cuentas nocionales. De esta manera, las propuestas que plantean establecer un sistema de cuentas nocionales que además nacionalice los fondos de pensiones, no contarían con apoyo ciudadano transversal.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El diseño de políticas públicas requiere amplia capacidad técnica, el concurso de expertos, y un sistema político ágil que agregue las preferencias variadas de distintos sectores sociales y las conduzca hacia los representantes encargados de aprobar leyes. En un contexto de muy baja confianza ciudadana en instituciones y actores políticos, esta labor se hace extremadamente difícil. La confianza ciudadana constituye una amplia "reserva de buena voluntad" (Easton, 1965) que favorece la elaboración y reforma de políticas públicas de gran calado, como es el sistema chileno de pensiones. Reconstruir la confianza ciudadana en las instituciones, actores y procesos democráticos tomará tiempo, y requerirá voluntad política para evitar declaraciones que alimenten expectativas desmedidas entre la ciudadanía y para ampliar canales que favorezcan la consulta extensa y repetida de las preferencias ciudadanas. **OE**

Referencias

- Agnew, J., Szykman, L., Utkus, S. & Young, J., 2012. Trust, plan knowledge and 401(k) savings behavior. *Journal of Pension Economics and Finance*, 11(1), pp. 1-20.
- Burke, J. & Hung, A., 2021. Trust and financial advice. *Journal of Pension Economics & Finance*, 20(1), pp. 9 - 26.
- CEP, 2021. Estudio Nacional de Opinión Pública, Encuesta CEP 85.
- Cole, S. et al., 2013. Barriers to household risk management: Evidence from India. *American Economic Journal: Applied Economics*, pp. 104-135.
- Easton, D., 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley, 1965.
- Galiani, S., Gertler, P. & Ahumada, C. N., 2020. Trust and Saving in Financial Institutions. *NBER Working Paper*.
- Guiso, L., Sapienza, P. & Zingales, L., 2004. The role of social capital in financial development. *American Economic Review*, pp. 526-556.
- Guiso, L., Sapienza, P. & Zingales, L., 2008. Trusting the stock market. *Journal of Finance*, pp. 2557-2600.
- Karlan, D., Mobius, M., Rosenblat, T. & Szeidl, A., 2009. Trust and social collateral. *Quarterly Journal of Economics*, pp. 1307-1361.
- Koh, B., Mitchell, O. & Fong, J., 2021. Trust and retirement preparedness: Evidence from Singapore. *The Journal of the Economics of Ageing*, Volume 18.
- Lachance, M.-E. & Tang, N., 2012. Financial advice and trust. *Financial Services Review*, Volume 21, pp. 209-226.
- López, F., 2018. Consumidor Financiero: Diagnóstico y algunas propuestas. In: A. Barlocci, C. García & A. Suarez, eds. *Crisis Financieras: Lecciones económicas, regulatorias y éticas para Chile*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado, pp. 225-264.
- López, F., 2020. Desafíos técnicos para asegurar pensiones mínimas en la vejez: Conceptos básicos para entender la discusión. *Observatorio Económico*, pp. 16-17.
- López, F., 2021. Reforma de Pensiones: ¿Qué dice la gente? *Observatorio Económico*, Volume 157, pp. 7-10.
- López, F. & Rosas, G., 2021. Covid and Early Withdrawal of Pension Funds: The role of trust and political ideology. *Mimeo*.
- Maurer, R., Mitchell, O., R. R. & T., S., 2018. Optimal social security claiming behavior under lump sum incentives: Theory and evidence. *Journal of Risk and Insurance*, 84(4), pp. 877-909.
- Mercer CFA Institute, 2020. *Global Pension Index*.
- Naciones Unidas, 2019. *World Population Ageing*.
- Ricci, O. & Caratelli, M., 2017. Financial literacy, trust and retirement planning. *Journal of Pension Economics and Finance*, 16(1), pp. 43-64.
- Rosas, G. et al., 2021. Covid y actitudes políticas en América latina: Primera ronda.