

P.

puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 651, MARZO 2023

ECONOMÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El administrador previsional autónomo de la Reforma de Pensiones: Nudos críticos y recomendaciones

SEBASTIÁN IZQUIERDO Y JOSÉ TOMÁS QUIROGA



RESUMEN

- En noviembre de 2022, el Ejecutivo presentó un proyecto de Ley para reformar el sistema de pensiones. Este proyecto, además de subir la cotización en seis puntos porcentuales —destinados a un Seguro Social— y aumentar la Pensión Garantizada Universal, crearía una nueva institucionalidad que reemplazaría el actual sistema de pensiones.
- Dentro de esta institucionalidad, el proyecto crea: i) un Administrador Previsional Autónomo (APA), en base al actual Instituto de Previsión Social (IPS), pero con mayor cantidad de atribuciones; ii) un Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA); iii) nuevos gestores de inversión de pensiones privados (IPP). Estos dos últimos solamente se dedicarían al análisis financiero, gestión de riesgos e inversión, estando el IPPA a cargo del 6% adicional destinado a Seguro Social. Además, invertirá el 10,5% del ahorro individual de los nuevos afiliados por defecto, salvo que éstos escojan activamente cambiarse a las IPP.
- Esta investigación no analiza los beneficios o inconvenientes de la propuesta acerca de la separación de la industria, como lo plantea el proyecto de Ley. Más bien, este documento busca aportar a la discusión pública explicando las funciones del APA, así como los problemas de los que creemos que adolece, los cuales requieren discusión y una búsqueda de mecanismos de mejoras para que el proyecto sea más robusto.
- Entre las funciones que tendría el APA, se cuentan: gestionar las cuentas de todos los afiliados, recaudar las cotizaciones y entregar las pensiones. Dada la relevancia que tendría esta institución de aprobarse el proyecto, es necesario que su diseño sea el más adecuado para que su desempeño esté acorde con la influencia que una institución de esta magnitud tiene sobre la población.
- En concreto, se identifican tres nudos críticos de la institución: 1) la transición del IPS al APA, la cual se lleva a cabo con una premura que resulta injustificada; 2) el diseño, en particular la falta de autonomía en algunos aspectos de la institución respecto del ciclo político; 3) la eficiencia del órgano, pues se busca monopolizar todas las cuentas en el APA, cuando la literatura advierte que no existe evidencia de economías de escala superado cierto umbral de afiliados.
- Además, el documento entrega tres recomendaciones que se desprenden de los nudos antes mencionados, con el fin de mejorar algunas carencias del APA: 1) extender el proceso de transición del IPS al APA, así como mantener algunos servicios licitados de forma permanente para evitar reinversión de capital humano y físico ya existente; 2) mejorar el diseño organizacional del APA, al igual que a la institución que lo fiscalizará, con el fin de entregarle una mayor autonomía a ambos; 3) generar una mayor interrelación entre el APA y el Servicio de Impuestos Internos y Tesorería, de tal manera de combinar las ventajas comparativas de ambas instituciones y mejorar por otro camino el nivel de eficiencia de la institución.

SEBASTIÁN IZQUIERDO. Ingeniero Comercial, Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Chile e Investigador del Centro de Estudios Públicos.

JOSÉ TOMÁS QUIROGA. Ingeniero Comercial, Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile e Investigador asistente del Centro de Estudios Públicos.

Los autores agradecen los comentarios realizados por Eugenio García-Huidobro, Camilo Lledó y Magdalena Ortega a este estudio. Los errores y omisiones son propios.



INTRODUCCIÓN

En línea con la promesa de campaña del actual gobierno, el lunes 7 de noviembre de 2022 el presidente Gabriel Boric presentó un proyecto de Ley (en adelante, “PdL”) que contiene una nueva reforma de pensiones, la cual constituye una versión más moderada que la contemplada en el programa¹. Este es el tercer intento de llevar a cabo una modificación del sistema². Si bien un amplio sector del espectro político está de acuerdo en el diagnóstico del problema (pensiones bajas para un segmento importante de la población), no ha habido un consenso en cuanto al mecanismo a utilizar o las reformas necesarias para solucionarlo.

El modelo actual de pensiones en Chile es un sistema mixto con un prominente componente de capitalización individual, según el cual la gente cotiza una parte de su sueldo durante su vida, y de esos fondos obtiene su pensión durante la vejez. Los fondos son recolectados y administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales invierten las cotizaciones con el objetivo de obtener beneficios y que su rentabilidad haga crecer el monto de la pensión, para finalmente también hacer entrega de éstas. Existe, por otra parte, un factor de solidaridad en el sistema, el cual ha sido reformado a través del tiempo. En 2008 se introdujo un Pilar Solidario con cargo al erario, que permitió instaurar un piso garantizado al 60% más pobre de la población. En 2022 fue reemplazado por una Pensión Garantizada Universal (PGU), que busca complementar las pensiones autofinanciadas para todos aquellos que no integren el 10% más rico de la población de 65 años o más. Esta PGU consiste en un aumento de la pensión de 193.917 pesos, que disminuye progresivamente a medida que aumenta la pensión del afiliado hasta llegar a cero cuando la pensión es superior a 1.048.200.

De acuerdo al PdL, los objetivos de la reforma son “aumentar las pensiones actuales y futuras, avanzar hacia un sistema mixto, reforzar la libertad de elección, mejorar la eficiencia del sistema, redefinir el rol del sector privado, terminar con la exposición indeseada a riesgos individuales y otorgar legitimidad al sistema”³. La propuesta del Ejecutivo tiene tres aristas principales para lograr esto:

- 1) Un aumento de seis puntos porcentuales de la cotización, el cual sería administrado exclusivamente por el Estado —como cuentas nocionales⁴— y tendría una lógica de seguro social. Esto último consiste en que un 70% (4,2 puntos de la cotización adicional) irá para registro de

¹ Página 110 del programa del presidente, disponible en <https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2021/11/Gabriel-Boric-Programa-de-gobierno-nuevo-2022-2026.pdf>. El programa no incluía la presencia de privados, con excepción de los montos ya ahorrados por los y las cotizantes. Todos los nuevos afiliados entrarían al nuevo sistema estatal (página 113), sin la posibilidad de escoger gestores de inversión de pensiones privados.

² Las dos reformas anteriores se dieron en el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2017) y el segundo gobierno de Sebastián Piñera (2019).

³ Boletín 15480-13, mensaje presidencial N° 180-370, página 9.

⁴ Las cuentas nocionales son un tipo de cuenta que se utiliza para llevar un registro de las contribuciones que cada trabajador ha acumulado a lo largo del tiempo, y que tienen un crecimiento asociado a una tasa pre-establecida, pues no están directamente invertidos en instrumentos financieros.

ahorros individuales en el fondo colectivo (nocial), y un 30% (1,8 puntos) para distribución equitativa que se registra asimismo en el fondo colectivo. Este componente tiene una garantía definida de 0,1 UF por año cotizado con un tope de 30 años. Además, existiría una medida de reparto transitoria de beneficios a los actuales pensionados. Por otra parte, cambia la modalidad del cobro de comisiones, que ya no son sobre la renta imponible, si no sobre el saldo de ahorro acumulado. Esta modalidad contaría con un mecanismo de descuento, para que el stock de personas ya afiliadas con ahorros no tenga que pagar nuevamente por ellos. Para no impactar negativamente las pensiones producto del descuento sobre el stock, se aumentaría en 0,5 puntos porcentuales la cotización, alcanzando un total de 16,5%⁵.

- 2) El aumento de la PGU a 250.000 pesos (en términos nominales), así como una mayor cobertura de esta, junto con una posible universalización en el futuro. Esto último es condicional a la aprobación de la reforma tributaria en curso⁶.
- 3) La creación de una nueva institucionalidad.



La propuesta previsional crearía tres nuevas instituciones, fragmentando el actual rol que tienen las AFP. Estas son: i) un Administrador Previsional Autónomo (APA), en base al actual Instituto de Previsión Social (IPS), pero con mayor cantidad de atribuciones.

En particular, en relación al numeral 3), la propuesta previsional crearía tres nuevas instituciones, fragmentando el actual rol que tienen las AFP. Estas son: i) un Administrador Previsional Autónomo (APA), en base al actual Instituto de Previsión Social (IPS), pero con mayor cantidad de atribuciones; ii) un Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA); iii) nuevos gestores de inversión de pensiones privados (IPP).

- i) El APA gestionaría las cuentas de todos los afiliados, recaudaría las cotizaciones, y entregaría las pensiones, entre otras múltiples funciones. Será analizado más exhaustivamente en el cuerpo de este documento.
- ii) El IPPA tendría la responsabilidad exclusiva de la gestión financiera del 6% del aporte de los empleadores. Además, invertirá el 10,5% del ahorro individual de los nuevos afiliados por defecto, salvo que estos escojan activamente cambiarse a las IPP. Su dirección estará conformada por un

⁵ Según establece el boletín 15480-13, mensaje presidencial N° 180-370, página 19, “lo anterior no implicará un menor ingreso líquido para los trabajadores, puesto que la comisión para financiar a las actuales AFP es de 1,17% (comisión promedio ponderada del sistema según los datos de la Superintendencia de Pensiones)”. En la práctica, esto implica un aumento del sueldo líquido de las personas de forma inmediata, al menos antes de las nuevas alzas de cotización.

⁶ Artículo transitorio sexagésimo segundo del PdL.

gobierno corporativo encabezado por un Consejo de 7 miembros, que busca ser autónomo e independiente.

- iii) Por último, las IPP serán organizaciones que solo podrían gestionar las inversiones de los fondos de las cuentas de capitalización individual, no así el trabajo de soporte como la recaudación, administración de cuentas y entrega de beneficios. Estas instituciones reemplazarían a las actuales AFP, y administrarían el stock del ahorro acumulado hasta ahora, y el 10,5% de los nuevos afiliados que activamente los escojan.

Dada la relevancia que tendría el APA de aprobarse el PdL es necesario que su diseño sea el más adecuado para que su desempeño esté acorde con la influencia que una institución de esta magnitud tiene sobre la población. Este documento busca aportar a la discusión pública explicando las funciones del APA, así como los problemas que creemos que adolece, los cuales requieren discusión y una búsqueda de mejoras para avanzar en pos de un proyecto más robusto.

Dada la relevancia que tendría el APA de aprobarse el PdL es necesario que su diseño sea el más adecuado para que su desempeño esté acorde con la influencia que una institución de esta magnitud tiene sobre la población.

Para tal efecto, la argumentación de este documento se estructura de la siguiente forma: primero, se explica brevemente en qué consiste la separación de industria como elemento conceptual que conlleva la reforma. Luego, en la sección III se detalla el actual rol que tiene el IPS, ya que se propone como institución originaria del APA. En la sección IV se lleva a cabo un análisis del APA, tanto su rol teórico como sus posibles complicaciones, y en la sección V se estudian posibles soluciones y recomendaciones para los problemas del órgano. La sección VI entrega conclusiones.




BREVE EXPLICACIÓN DE LA SEPARACIÓN DE LA INDUSTRIA

Conceptualmente, se puede separar las funciones del *front office* y del *back office* de una organización. El primero guarda relación con toda la interacción y atención directa con el cliente, mientras que el segundo se refiere a todos aquellos procesos propios del funcionamiento de una empresa: en el caso de las AFP, el análisis financiero, gestión de riesgos e inversión. En la actualidad, las AFP llevan a cabo

ambos procesos, *front* y *back office*. La nueva institucionalidad propuesta por el gobierno implica una separación de la industria, ya que el APA llevaría a cabo el *front office*, mientras que el IPPA y las IPP el *back office*. Dicha separación, en teoría y de acuerdo con PdL⁷, permitiría:

- “Transferir las actuales economías de escala existentes en las actividades de soporte a los afiliados y afiliadas.
- Aprovechar ganancias adicionales de eficiencia, en actividades tales como sucursales, gestión de cobranza y ahorro en la función de ventas.
- Mejorar la cobertura de atención del Sistema, a través de una institución con amplia presencia nacional (...).
- Disminuir las barreras a la entrada para nuevos agentes privados, que no deberán asumir cada uno los costosos gastos de soporte.”

Estas ganancias de eficiencia y cobertura se darían a través de la concentración de todo el *front office* en el APA, producto de las economías de escala de atender a toda la población en una sola institución. Dichas economías de escala se buscarían transferir a los afiliados por medio de la eliminación de cobro de comisión, puesto que el financiamiento del APA sería de cargo fiscal⁸. Vale decir, el APA se financiaría con impuestos generales y no con comisiones de los afiliados. Finalmente, la separación de la industria permitiría una mayor competencia en el *back office*, al reducir las barreras de entrada para atraer a más inversores privados.



La nueva institucionalidad propuesta por el gobierno implica una separación de la industria, ya que el APA llevaría a cabo el *front office*, mientras que el IPPA y las IPP el *back office*.

No es obvio que dichas ganancias efectivamente vayan a ocurrir. Entre otras cosas, las AFP continuarán administrando parte de las cuentas asociadas a Ahorro Previsional Voluntario (APV). Dado esto, las AFP deberán mantener el registro de cuenta de cada uno de ellos, lo que eliminaría ciertas ganancias de soporte que supuestamente tendrían⁹. Asimismo, es difícil argüir que para el *back office*

⁷ Boletín 15480-13, mensaje presidencial N° 180-370, página 18.

⁸ Boletín 15480-13, mensaje presidencial N° 180-370, página 13.

⁹ En efecto, el ex superintendente de Valores y Seguros, y ex miembro de la Comisión Marcel, Álvaro Clarke, afirma que “las entidades que gestionen los ahorros previsionales deberán mantener estructuras relativamente parecidas a las que hoy día tienen. En consecuencia, se trata de un punto cuya racionalidad es débil”. Fuente: <https://www.ex-ante.cl/norma-reforma-previsional-gestion-cuentas-apv-futuros-ipp-costos-de-administracion-adicionales/>.

ocurra de forma positiva la separación, considerando el corto tiempo que se tiene contemplado para el proceso¹⁰. También preocupa la visión de que al no haber comisión, ello constituya un ahorro para los afiliados, pues sigue existiendo un costo indirecto para los contribuyentes al funcionar el APA con cargo fiscal¹¹. Por último, también provoca recelo que, para que una persona conozca sus ahorros, existiría un flujo de comunicación a través de varias instituciones¹², lo cual podría conllevar ineficiencias si no existen sistemas altamente interconectados, así como a posibles riesgos de manejo seguro de información.

Para efectos de este documento, se analiza el APA bajo el escenario hipotético de que la separación de industrias ya fue llevada a cabo, sin abordar la conveniencia de esta medida *per se*, ya que no forma parte del objeto de estudio. En otras palabras, se analizan los nudos críticos que tendría el APA y se estudia si existiesen en realidad las ganancias de economías de escala, bajo el supuesto que ya se separó la industria.



IPS

De acuerdo con lo señalado en el PdL¹³, el APA se crearía a partir del IPS. Esto se debe a que el IPS tiene experiencia en algunas de las funciones de soporte que hoy realizan las AFP, pasando a llevar a cabo las tareas administrativas (recaudación, pago de pensión, cobranzas) de todo el sistema.

Es útil, por tanto, entender el actual rol del IPS. El artículo 53 de la Ley N°20.255 del año 2008, define al IPS como un “servicio público descentralizado, y por tanto con personalidad jurídica y patrimonio propio, bajo la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social. Tendrá por objeto especialmente la administración del sistema de pensiones solidarias y de los regímenes previsionales administrados actualmente por el Instituto de Normalización Previsional. El Instituto constituirá un servicio público de aquellos regidos por el Sistema de Alta Dirección Pública, establecido en la Ley N°19.882.”

¹⁰ Dicha preocupación la levanta también el ex-Ministro de Hacienda del segundo gobierno de Michelle Bachelet, Rodrigo Valdés, el cual sugiere que este proceso podría tomar dos décadas para ser implementado correctamente. Disponible en <https://www.latercera.com/pulso/noticia/rodrigo-valdes-si-la-derecha-se-refugia-en-todo-a-cuentas-individuales-manejadas-por-las-afp-o-nada-no-habra-reforma-de-pensiones/AHFYWLNG5VEORHL4UZWUXFYPJA/>.

¹¹ Esto, como se verá más adelante, también disminuye la rendición de cuentas del órgano.

¹² Según el artículo 134 del PdL, el APA se obliga a “proporcionar a la persona afiliada, cada vez que ésta lo solicite, información del saldo de la cuenta personal que posea, a través de los medios que se establezcan mediante norma de carácter general de la Superintendencia de Pensiones.” Para ello, al momento de una solicitud, el APA se debe comunicar con el IPPA o la IPP correspondiente, y conocer el estado de los fondos capitalizados, así como con el IPPA obligatoriamente para los fondos noccionales.


¹³ Boletín 15480-13, mensaje presidencial N° 180-370, página 13, y artículo transitorio vigésimo noveno del PdL.

Las actuales labores del IPS son las siguientes:

- a) Atención al cliente en materias previsionales, sociales y otros trámites y servicios.
- b) Pago y mantención de beneficios previsionales, beneficios complementarios y regímenes especiales.
- c) Recaudación, distribución, compensación y registro de las cotizaciones previsionales y cobranza de deudas previsionales.
- d) Pago de beneficios de seguridad social y demás prestaciones sociales.

La letra b) significa que el IPS lleva a cabo pagos de pensiones, la entrega del bono invierno, bono por hijo, bono bodas de oro, subsidio al trabajador joven y otras asignaciones familiares. El IPS lleva a cabo también pagos de otras instituciones del Estado, tales como el bono Protección del Subsistema Chile Seguridades y Oportunidades, el Ingreso Ético Familiar, el Subsidio Familiar, el Subsidio por Discapacidad Mental para menores de 18 años, entre otros.

La estructura organizacional la conforman una dirección nacional, dos subdirecciones, cinco divisiones y 16 direcciones regionales. De acuerdo con el balance de gestión integral del IPS¹⁴, al 31 de diciembre de 2021 la dotación efectiva del servicio alcanzó a 2.411 funcionarios.



El IPS lleva a cabo pagos de pensiones, la entrega del bono invierno, bono por hijo, bono bodas de oro, subsidio al trabajador joven y otras asignaciones familiares.

En cuanto al número de usuarios, en 2021 el sistema de pensiones solidarias del IPS registró un total de 48.279 concesiones de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y 180.930 del Aporte Previsional Solidario (APS)¹⁵. Se concedieron 14.326 nuevas pensiones previsionales del Sistema de Reparto (ex cajas de previsión) y se pagó un promedio mensual de 685.599 pensiones, equivalente a MM\$1.992.388¹⁶.

El IPS tiene además a su cargo la red multiservicios de atención ChileAtiende. Esta red entrega servicios de atención y orientación a través de sus canales presenciales y no presenciales, ofreciendo acceso

¹⁴ Disponible en https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/archivo/1421812291521/bgi_2021.pdf. Aun no está disponible el BGI del año 2022.

¹⁵ En el año 2022 los beneficios de vejez del Pilar Solidario han sido reemplazados por la Pensión Garantizada Universal (PGU).

¹⁶ Otros beneficios son: el Subsidio Familiar (SUF), cuyo gasto total anual fue de MM\$358.427, beneficiando a 867.740 familias, así como 1.169.893 aportes previsionales solidarios. El Ingreso Ético Familiar registró un gasto anual total de MM\$50.664, correspondientes a un promedio mensual de 74.605 bonificaciones durante el último año. El Subsistema Chile Seguridades y Oportunidades pagó un total anual de MM\$16.526, con un promedio mensual de 96.564 beneficiarios. El Aporte Familiar Permanente (ex Bono Marzo) benefició a 1.668.512 familias, con un gasto total anual de MM\$160.209.

a trámites de diversas instituciones del Estado. El número de atenciones presenciales del 2021 alcanzó a 4.419.564, mientras que el sitio web ChileAtiende, el Call Center e IPS en línea alcanzaron un total de 185 millones de atenciones en el mismo año. Asimismo, la red de ChileAtiende del IPS atiende 118 tipos de trámites o servicios de Estado, correspondientes a 28 instituciones, incluido el propio IPS.¹⁷

Finalmente, en cuanto a la aprobación o satisfacción de las personas ante la institución, según el Estudio Satisfacción Usuaria que hace la Secretaría de Modernización del Ministerio de Hacienda¹⁸, el IPS cuenta con un alto Índice de Satisfacción Neta (ISN) respecto a la última experiencia y a la evaluación general de la institución relativamente alto. El 2022, un 80% estuvo satisfecho con la última experiencia, y un 76% con la institución en general.

Causa preocupación que en agosto de 2022 el IPS tuvo un atraso en el pago de la PGU a más de 400 mil beneficiarios.

Por otro lado, de acuerdo con el informe de marzo de 2021 de Datavoz sobre la Encuesta de Satisfacción Usuaria¹⁹, dependiendo del trámite en cuestión, la satisfacción con el servicio varía considerablemente. En concreto, como se ve en la Figura 1, el trámite de reclamo es el único con una satisfacción neta negativa, por lo que podría existir un problema de gestión de reclamos en la institución. Dentro de este marco, causa preocupación que en agosto de 2022 el IPS tuvo un atraso en el pago de la PGU a más de 400 mil beneficiarios, así como la falta de multas impuestas por este hecho por parte de la Superintendencia de Pensiones (SP), su órgano fiscalizador. Más aun, desde su creación en 2008, el IPS solo ha recibido dos sanciones por parte de la SP en 2013, mientras que desde ese año las AFP han tenido 216²⁰.

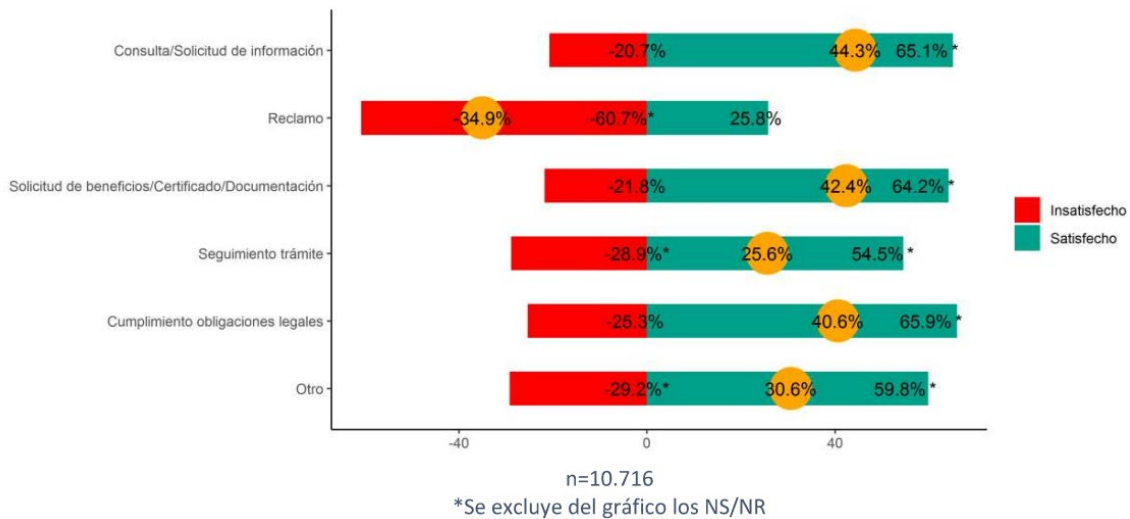
¹⁷ Durante 2021, las instituciones (fuera del IPS) con mayor demanda a ChileAtiende fueron el Registro Civil (1.094.540), Fondo Nacional de Salud (202.634), Ministerio de Desarrollo Social y Familia (154.641), Departamento de Extranjería (45.591), Subsecretaría de Transportes (29.177), CMF (18.166), Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (17.325), Superintendencia de Pensiones (16.449).

¹⁸ Disponible en la presentación del director nacional del IPS ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=267182&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.

¹⁹ Disponible en https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/archivo/1421812181031/2020_Servicio_de_Encuesta_de_Satisfaccion_de_Servicios_Publicos.pdf.

²⁰ La SP ha afirmado que aplican “una fiscalización de cumplimiento normativo y un modelo de Supervisión Basada en Riesgos (SBR) respecto de todos sus fiscalizados. Las sanciones que aplica la Superintendencia se originan en infracciones a la regulación vigente” (<https://www.latercera.com/pulso-pm/noticia/monto-de-las-multas-que-curso-la-superintendencia-de-pensiones-a-las-afp-bajo-32-en-2022-y-el-ips-esta-invicto-desde-2013/DP2PFEU6F5FCLJ4S3GBKDXFSXU/>). En esa línea, “la SBR fue establecida para las AFP y la AFC mediante una ley que entró en vigencia en 2017, de manera que desde esa fecha la Superintendencia ha aplicado un modelo mixto de supervisión”. Por tanto, “recién con la ley PGU de enero de 2022 se incorpora al IPS la supervisión basada en riesgos. También en dicha ley se faculta a la Superintendencia para fiscalizar las actividades que subcontrate el IPS”. Esto sugiere que el IPS tenía una fiscalización distinta, lo que resultaría en el dispar número de sanciones. Sin embargo, si la SBR inició en 2017, no se explica la disparidad previa a ese año.

FIGURA 1. “Si piensa en la última vez que realizó este trámite en IPS ChileAtiende, ¿Cuán satisfecho se encuentra con el servicio que recibió en esa oportunidad? Según trámite”



Fuente: Encuesta de Satisfacción Usuaria, Datavoz.

IV.

APA

i. Breve descripción del APA

El administrador público de pensiones se ha definido como una entidad autónoma legalmente (es decir, no a nivel constitucional). Consistiría en un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y tendría un consejo directivo compuesto por cinco personas. Entre sus funciones más relevantes se cuentan los siguientes²¹:

- Realizaría la afiliación de las personas al sistema previsional y buscaría incorporar a los trabajadores independientes.
- Recaudaría las cotizaciones individuales de los trabajadores y el aporte adicional de los empleadores.

²¹ Artículo 135 del PdL.

- Recaudaría la cotización del seguro de invalidez y sobrevivencia y administraría su licitación entre las compañías de seguro de vida.
- Se encargaría de la cobranza de las deudas previsionales que tengan los empleadores.
- Estaría a cargo de la gestión de cuentas individuales y del seguro social, así como de la administración de las comisiones médicas.
- Entregaría información a los afiliados y responderá sus consultas.
- Pagaría beneficios: PGU, pensiones autofinanciadas y la pensión del seguro social.
- Gestionaría la transferencia al IPPA y a los IPP de la recaudación de las cotizaciones.
- Gestionaría un sistema electrónico que permita realizar y administrar el tratamiento de datos de las solicitudes de traspaso que efectúen las personas afiliadas entre el IPPA y los IPP, respecto de los recursos originados en las cotizaciones.

ii. Análisis crítico de la propuesta de gobierno

La finalidad de esta sección es analizar críticamente el APA. Esto se hará desde tres perspectivas distintas, inspiradas en la evaluación *ex post* de programas e instituciones que lleva a cabo la Dirección de Presupuestos (DIPRES)²². Estas son: a) la transición; b) diseño; c) eficiencia.

a) Transición

Como se explicó en la introducción, uno de los objetivos de la reforma es crear una nueva institucionalidad, con el fin de mejorar la eficiencia del sistema, “centralizando las actividades de soporte en un Administrador Previsional Autónomo”²³, y lograr así aumentar las pensiones. Una de las preocupaciones que han surgido en la discusión es que esta institucionalidad cree un nuevo sistema con cambios muy drásticos respecto al anterior. Esto constituye un riesgo, puesto que es necesario diseñar y estructurar el sistema, establecer reglas y regulaciones, contratar y capacitar a personal para administrar el sistema, así como desarrollar sistemas informáticos y otras herramientas para llevar a cabo el seguimiento y el pago de las pensiones. Además, por el lado de la demanda, puede haber costos adicionales asociados con la transición a un nuevo sistema, como la educación y la información para los trabajadores y jubilados actuales sobre cómo funcionará el nuevo sistema y cómo afectará a sus propias pensiones. Todos estos costos pueden ser significativos e implican un gran gasto para implementar y mantener el nuevo sistema de pensiones (Impavido *et al.* 2010).

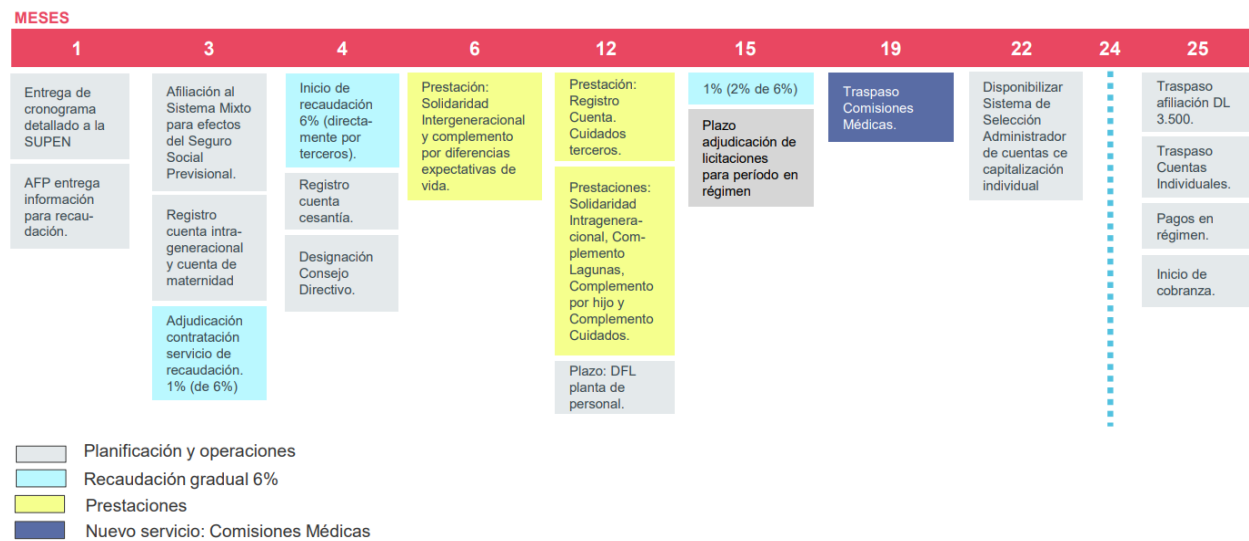
²² Disponible en https://www.dipres.gob.cl/598/articles-139847_doc_pdf.pdf.

²³ Boletín 15480-13, mensaje presidencial N° 180-370, página 10.

De esta forma, es relevante entender el proceso de transición que tendría el IPS si llegara a convertirse en el APA. Este tendría, de acuerdo con el PdL, dos etapas.

La primera consiste en los primeros 24 meses de funcionamiento, y sería una etapa de transición desde las AFP hacia el APA, en la cual al IPS “se le entregarían facultades amplias para subcontratar y licitar con privados la contratación de algunos procesos”²⁴. Esto implica que las AFP continuarían participando del proceso de recaudación durante los dos años posteriores a la promulgación como ley del PdL. Sin embargo, ya desde el tercer mes a contar de la promulgación del PdL, el IPS debe haber adjudicado la contratación del servicio de recaudación para el primer 1% (punto porcentual de la cotización) del 6% destinado a seguro social, el cual se comenzaría a recaudar en el mes 4²⁵, y dicho contrato no podrá tener una duración superior a dos años desde la publicación de la ley²⁶. Esos recursos se transferirían a las cuentas de recaudación del Fondo Integrado de Pensiones. Para tal efecto, a fines del primer mes desde la publicación de la ley, las AFP deberán entregar al APA la información necesaria para la acreditación de la recaudación de la cotización²⁷. A continuación, se muestra un resumen de los hitos de la primera etapa:

FIGURA 2. Resumen de la primera etapa del APA



En la Segunda Etapa (meses 25 a 84) se producen recaudaciones graduales del 1% en los meses 27, 39, 51 y 83 hasta completar el 6% del seguro social.

Fuente: presentación del director nacional del IPS ante la Comisión de Trabajo y Seguridad.

En la segunda etapa, a partir del mes 25, el APA entraría en régimen, iniciando sus labores de recaudación de cotizaciones, el pago de pensiones y se traspasarían todas las cuentas individuales. Sin

²⁴ Boletín 15480-13, mensaje presidencial N° 180-370, página 13.

²⁵ Artículo transitorio duodécimo del PdL.

²⁶ Artículo transitorio vigésimo tercero del PdL.

²⁷ Artículo transitorio duodécimo del PdL.

perjuicio de lo anterior, el órgano licitará sus tareas a privados los primeros cinco años en régimen, con la salvedad de que dichas licitaciones “deberán estar adjudicadas a más tardar al término del décimo quinto mes posterior a la publicación de la presente ley”²⁸. Si es que el APA cuenta con los medios necesarios, y lo autoriza la SP, “se podrán excluir de las licitaciones o tratos directos anteriores determinadas operaciones”²⁹.

Dado que el IPS se transformaría en el APA, es útil entender cuáles labores de este ya se realizan y habría que reforzar. Asimismo, existen otras labores que el IPS —una vez convertido en el APA— tendría que empezar a ejecutar por primera vez. En las primeras, se incluye: 1) la atención al público, tanto de forma digital, como con su despliegue territorial de forma presencial; 2) la gestión y pago de beneficios previsionales y sociales; 3) las gestiones de perseguir gestiones impagas, así como sus juicios correspondientes. Por otra parte, aquellas tareas que el IPS ejecutará por primera vez son: 1) gestión del Sistema de Información de Pensiones; 2) administración de comisiones médicas (que actualmente lo hace la SP); 3) gestión de cuentas individuales y seguro social y 4) gestión de nuevos beneficios.

Una tarea que realiza el IPS, pero en una magnitud mucho menor que la que se le requerirá al APA, es la de recaudación de cotizaciones previsionales.

Una tarea que realiza el IPS, pero en una magnitud mucho menor que la que se le requerirá al APA, es la de recaudación de cotizaciones previsionales. El IPS recauda las imposiciones del sistema de pensiones de las ex Cajas de Previsión y el aporte de los empleadores adscritos a la Ley N° 16.744, sobre el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales administrado por el Instituto de Seguridad Laboral. En cuanto a la recaudación de cotizaciones de salud, el IPS recauda solo la parte manual, no así la electrónica. Esto implica que, si bien el IPS cuenta con cierta infraestructura en el ámbito de la recaudación, este tendría que conllevar un importante crecimiento para alcanzar la oferta necesaria. Para ilustrar esto, de acuerdo al Balance de Gestión Integral del IPS, durante 2021 se recaudaron 5.614.471 planillas al año³⁰, lo que supone que en promedio el IPS recaudaba menos de 500.000 planillas al mes. Esto implica que el IPS aumentaría en al menos 10 veces el número de cotizaciones que recaudaría mensualmente, toda vez que en diciembre 2022 existieron más de 5 mi-

²⁸ Artículo transitorio vigésimo tercero del PdL.

²⁹ Artículo transitorio vigésimo tercero del PdL.

³⁰ Disponible en https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/archivo/1421812291521/bgi_2021.pdf. El número es muy similar al que declara para 2022 el director del IPS ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, disponible <https://www.camara.cl/prensa/Reproductor.aspx?prmCpeid=3308&prmSesId=73249>.

llones de cotizantes activos³¹. Este número se vuelve aún más preocupante al considerar que el total de afiliados a atender son 11,5 millones³², es decir, más de 25 veces lo que regularmente recauda el IPS.

Por último, dado el crecimiento que tendrá la institución, la propuesta del gobierno incluye instalar mayor capacidad y recursos para “asegurar su operación adecuada y eficiente”³³, lo cual implica un mayor costo fiscal. De acuerdo al informe financiero de DIPRES³⁴, la nueva institucionalidad contempla la contratación de 1.732 nuevos funcionarios al séptimo año desde la publicación de la ley. Esto conllevaría gastos de pago de remuneraciones, bienes y servicios de consumo, gastos en habilitación de oficinas, subcontratación transitoria de funciones (gestión de cuentas, soporte, etc.) durante los primeros 7 años de la ley, costos de inversión, operación de software y talleres al personal que se incorpore. Como se ve en el siguiente cuadro, en régimen (desde el 2031), el organismo tendrá un costo de \$111.582 millones anuales. Es también destacable la proporción del gasto en subcontratación que tendría el APA antes de entrar en régimen, pues este iniciaría en 2024 como un 19% del total del gasto del nuevo IPS, para finalizar en 2030 como un 40%. Luego de ese año, en que terminan los cinco años de servicios licitados, el gasto en subcontratación de la proyección de la DIPRES se corta abruptamente. Es decir, en régimen, el gasto del APA en subcontrato sería cero³⁵.

FIGURA 3. Costo del APA a través del tiempo (MM\$ 2022)

Concepto	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031 (régimen)
Incremento en dotación	12.736	24.201	35.387	34.709	37.426	38.249	53.617	53.108
Gastos en personal	10.662	20.405	29.5	29.278	31.655	32.395	45.217	45.217
Bienes y servicios de consumo	1.55	3.484	5.431	5.431	5.704	5.824	7.891	7.891
Adquisición de activos no financieros	524	311	455	-	67	30	508	-
Subcontratación de funciones	15.281	15.281	68.405	68.405	68.405	68.405	68.405	-
Incremento de capacidades	49.427	49.944	48.124	48.124	48.124	48.124	48.124	58.474
Gestión del cambio	1.508	1.404	211	-	31	8	233	-
Total	78.952	90.829	152.13	151.24	153.99	154.79	170.38	111.582

Fuente: Informe financiero DIPRES.

³¹ De acuerdo a la Ficha Estadística Previsional de la Superintendencia de Pensiones, a diciembre de 2022 el total de cotizantes en el sistema era de 5.833.114, disponible en https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-15472_recurso_1.pdf.

³² De acuerdo a la misma fuente anterior, a diciembre de 2022 el total de afiliados en el sistema era de 11.567.182.

³³ Boletín 15480-13, mensaje presidencial N° 180-370, página 13.

³⁴ Disponible en https://www.dipres.gob.cl/597/articles-295907_doc_pdf.pdf.

³⁵ Si bien el director del IPS afirmó que algunas licitaciones podrían alargarse pasado el período de cinco años, el objetivo final es que la subcontratación de tareas sea cero. Ver sección V.i. para mayor detalle.

b) Diseño

Un factor relevante en el diseño del APA es el nivel de autonomía que tenga. La propuesta del gobierno afirma que “el IPS se transformará en una entidad autónoma”³⁶ para tener una institucionalidad robusta y eficiente. El concepto de autonomía puede tener distintas dimensiones. Tradicionalmente, la autonomía se define como “la potestad o capacidad de autogobierno que, dentro del Estado tiene una organización, asociación o institución” (Cea 2000). En Chile, cuando se habla de funcionamiento y organización del Estado, hay al menos dos consagraciones de autonomías que se pueden distinguir: la de carácter legal y la de rango constitucional. A mayor abundamiento, esto quiere decir que sus autonomías están, respectivamente, consagradas por leyes (más adelante se indaga en qué tipo) o por la Constitución Política³⁷.

Es importante discutir sobre la autonomía constitucional, puesto que ha habido quienes proponen elevar a nivel constitucional la autonomía de este órgano³⁸. La literatura más moderna, como Tushnet (2021), afirma que las constituciones del siglo XXI suelen incluir ahora un nuevo “cuarto poder” de gobierno, un grupo de instituciones encargadas de proteger la democracia constitucional, entre las que destacan los organismos de gestión electoral, las agencias anticorrupción y bancos centrales. Para el autor, estas instituciones (que serían las constitucionalmente autónomas) constituirían un cuarto poder, explicando que son necesarias porque en un mundo en el que la gobernanza se ejerce a través de los partidos políticos, no se podría confiar en que los tres poderes tradicionales sean suficientes para preservar la democracia constitucional³⁹. Las instituciones del cuarto poder podrían entonces desplegar su *expertise* con mayor eficacia que los poderes tradicionales, al no estar limitados por ciclos políticos. Asimismo, Khaitan (2021) explica que estas instituciones “garantes” estarían dotadas de capacidades tanto materiales como expresivas, cuya función es proporcionar una garantía creíble y duradera a una norma constitucional específica no autoaplicable (o cualquier aspecto de esta). Ambos autores advierten que la creación de estas instituciones no es una solución perfecta a los problemas que abordan.

³⁶ Boletín 15480-13, mensaje presidencial N° 180-370, página 13.


³⁷ Ejemplos de lo primero son el Servicio Nacional de Aduanas, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, las superintendencias, la Defensoría de la Niñez, etc. Órganos que existen a nivel constitucional son el Banco Central, el Consejo Nacional de Televisión, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y el Servicio Electoral. Además, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Calificador de Elecciones son tribunales autónomos constitucionalmente del poder judicial.

³⁸ Ver, por ejemplo, las siguientes noticias y columnas: el Mostrador (<https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2022/12/14/la-economia-politica-de-la-reforma-previsional/>), el Libero (<https://ellibero.cl/tribuna/riesgos-y-amenazas-en-la-reforma-de-pensiones/>), la Tercera (<https://www.latercera.com/pulso/noticia/columna-de-miguel-lorca-reforma-de-pensiones-y-si-ganamos-todos/KOQKDWTU-3BFN3GPCL3MHGNGWPE/>), <https://www.latercera.com/opinion/noticia/columna-de-mauricio-villena-y-miguel-lorca-reforma-de-pensiones-elementos-para-la-discusion/K4OEFJ72NFBYRPDN6N7HHFGYTI/>, <https://www.latercera.com/opinion/noticia/columna-de-javier-salinas-de-la-reforma-de-pensiones-la-institucionalidad-del-ippa-y-riesgos-politicos/O2UZ7V6BMZHAVCNK24DDZL7JRY/>), ex ante (<https://www.ex-ante.cl/la-transicion-a-ipp-las-barreras-a-la-competencia-que-detecta-la-industria-de-las-afp-en-la-reforma-previsional/>). Asimismo, se discutió en la presentación que la ministra Jara hizo en el Centro de Estudios Públicos (aunque esto era referente al IPPA), disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=XLJRQNfPiNk> en el minuto 1:15:10.

³⁹ Literatura más antigua como Pantoja Bauzá (1998) habla que los organismos constitucionalmente autónomos son organismos “acentralizados”, es decir, organizaciones públicas no dependientes del Gobierno, y que no poseen relaciones de tutela o supervigilancia, gozando de independencia jurídica.

Las autonomías de este tipo se otorgan, entonces, a instituciones que se quieren elevar constitucionalmente para cautelar un principio, derecho o arreglo constitucional que no es autoejecutable y respecto de los cuales hay riesgos fundados que los poderes políticos (el Ejecutivo y/o el Congreso) no tengan mayores incentivos de querer cumplir o que dicho principio pueda ser cooptado por el poder político. El caso del APA no es tal, a diferencia de otros órganos como el Banco Central o el Servicio Electoral, por lo que en este documento no se contempla la posibilidad de otorgarle dicho nivel de autonomía.

En cambio, para dotar de autonomía legal a ciertos órganos, generalmente se ha utilizado la figura del servicio público descentralizado, la que corresponden a organismos integrantes de la administración del Estado, pero que tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, y están sujetos a una supervigilancia por parte del presidente de la República, pero no a un vínculo jerárquico con este⁴⁰. Tradicionalmente se ha entendido que es pertinente dotar de ciertos grados de autonomía a organismos que tienen objetivos técnicos o de regulación y supervisión de mercados, lo que la literatura entiende como un punto base para que el órgano logre ser una institución ejecutora, transparente, imparcial y estable en el tiempo.



Para dotar de autonomía legal a ciertos órganos, generalmente se ha utilizado la figura del servicio público descentralizado.

Sin embargo, el grado de autonomía de los organismos descentralizados no es homogéneo; antes bien, varía caso a caso. Esto porque, en la práctica, la autonomía de un organismo depende de muchos más factores que su mera configuración legal como órgano descentralizado. Por ejemplo, Vergara (2017) y Moraga (2020) destacan los siguientes factores que pueden incidir en una mayor autonomía: a) una vinculación debilitada con el Gobierno; b) una dirección superior colegiada; c) algún grado de restricción al Gobierno para la designación y para la remoción de los integrantes del órgano directivo superior; d) algunos límites a la reelección y forma de renovación de los integrantes de los órganos colegiados; e) la facultad de regirse por su propio estatuto.

Una última distinción que se debe llevar a cabo en nuestro marco analítico es entre órganos reguladores y empresas estatales, pues el diseño de sus autonomías tiene tratamientos diferenciados. En concreto, a las empresas estatales les aplican ciertos principios del derecho privado que a los reguladores

⁴⁰ Cordero y García (2012) diferencian entre servicios públicos (donde existe una amplia gama, desde las universidades hasta las superintendencias) y agencias independientes, variable contemporánea que progresivamente ha ido siendo reconocida como categoría de clasificación de determinadas figuras administrativas. Tienen tal calidad el Consejo Nacional de Televisión y el Consejo para la Transparencia. En la búsqueda por autonomía, nos centramos más en el segundo tipo, puesto que las superintendencias carecen de la necesaria independencia para llevar a cabo sus cometidos, estando sujetas a una alta influencia del Gobierno. Según los autores, “carecen de la necesaria independencia para llevar a cabo sus cometidos”, pues son “organizaciones de dirección superior unipersonal, sujetas al estatuto regulatorio de cualquier servicio público, con nombramiento de su autoridad superior por el Presidente de la República con un modelo de exclusiva confianza, bajo su supervigilancia a través de un Ministerio específico y sin ningún tipo de independencia presupuestaria del Gobierno.”

no. Las empresas públicas son las creadas por ley, las del Estado y las sociedades en que este tiene una participación accionaria superior al 50% o designa a la mayoría de los miembros de su directorio⁴¹. De esta forma, los entes reguladores (superintendencias, Fiscalía Nacional Económica) se rigen solamente por su propia ley y por el Estatuto Administrativo establecido en la Ley 18.575. En cambio, en las empresas estatales, todo aquello que no esté expresamente establecido en la ley que le aplique, quedará entonces dependiente del derecho privado⁴². Además, en general, los presidentes y directores de empresas estatales son elegidos por el presidente de la República o el Comité Sistema de Empresas de Chile (SEP), y por lo tanto suelen tener una menor autonomía en comparación con los órganos reguladores⁴³. Este documento, por tanto, se centrará en los órganos reguladores, puesto que lo que se busca es entregarle al APA la mayor autonomía posible dentro de dicho marco.

Uno de los elementos importantes para el diseño del APA será qué tipo de diseño institucional se implementará para dotarlo de autonomía.

Entonces, considerando todo lo antes señalado, uno de los elementos importantes para el diseño del APA será qué tipo de diseño institucional se implementará para dotarlo de autonomía. A continuación, se presentarán las reglas definidas en el PdL de reforma y un análisis de cada uno de los elementos. El órgano directivo del APA sería el Consejo Directivo, el cual consiste en cinco miembros⁴⁴. Estos son:

a) “Una o un consejero designado por la Presidenta o el Presidente de la República, que tendrá el carácter de presidente del Consejo Directivo. El presidente del Consejo Directivo deberá ser nombrado a más tardar dentro de los noventa días siguientes al inicio del período presidencial y durará en su cargo hasta el término del período de quien lo hubiere designado(...).

⁴¹ Ejemplos de estas son: Astilleros y Maestranzas de la Armada, Casa de Moneda de Chile S.A., Corporación Nacional del Cobre de Chile y Televisión Nacional de Chile.

⁴² En ese sentido, un buen ejemplo de esto son las leyes de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) (Ley 21.025): “La Empresa se registrará por las normas de la presente ley y por las de sus estatutos. En lo no previsto en tales normas, y en cuanto fuere compatible y no se oponga a ellas, se registrará por las disposiciones de la ley N° 18.046, sobre Sociedades Anónimas, y demás normativa aplicable a las sociedades anónimas abiertas y por la legislación común”, y Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) (Ley 20.392): “CODELCO se registrará por las normas de la presente ley y por la de sus Estatutos y, en lo no previsto en ellas y en cuanto fuere compatible y no se oponga con lo dispuesto en dichas normas, por las normas que rigen a las sociedades anónimas abiertas y por la legislación común, en lo que le sea aplicable.”

⁴³ No existe una norma general al respecto, y la decisión no está siempre a juicio del presidente. Por ejemplo, en el directorio de ENAP, el presidente y un consejero son designados directamente por el presidente de la República, 4 directores por Alta Dirección Pública y un representante de los trabajadores. Pero regularmente tiene más discreción el presidente y menos intervención del Congreso.

⁴⁴ Artículo 338 del PdL.

b) Cuatro consejeras y consejeros designados por la Presidenta o el Presidente de la República, previa ratificación del Senado. Las consejeras y consejeros designados de conformidad con lo dispuesto en este literal durarán seis años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos sólo por un nuevo período consecutivo. Se renovarán en pares, cada tres años, según corresponda.”

Asimismo, respecto a la remoción de los consejeros⁴⁵, “serán causales de cesación de las y los consejeros en sus cargos, las siguientes:

- a) Expiración del plazo por el cual fue nombrado. (...)
- b) Renuncia aceptada por la Presidenta o el Presidente de la República.
- c) Incapacidad física o síquica para el desempeño del cargo.
- d) Sobreviniencia de alguna causal de inhabilidad o incompatibilidad de las contempladas en los artículos 57 quáter y 57 quinquies⁴⁶. (...)
- e) Incumplimiento grave de sus funciones y deberes. (...) La concurrencia de las causales contempladas en los literales c) y e) deberá ser declarada por la Corte Suprema, la cual conocerá en pleno y única instancia, a requerimiento de la Presidenta o el Presidente de la República, o de la mayoría simple del Consejo Directivo o de cuatro séptimos de las o los Senadores en ejercicio.”



De manera positiva, en la propuesta están presentes varios de los instrumentos jurídicos que entregan autonomía mencionados anteriormente.

De manera positiva, en la propuesta están presentes varios de los instrumentos jurídicos que entregan autonomía mencionados anteriormente, tales como que la dirección superior del APA sea colegiada⁴⁷, que ponga algún límite a la reelección de consejeros (aunque un total de doce años sigue siendo un tiempo considerable), que sea un órgano descentralizado⁴⁸, que fijará sus propias normas de funcionamiento⁴⁹, y que tendrá causales específicas para la remoción de sus miembros, sin que queden

⁴⁵ Artículo 57 septies del PdL.

⁴⁶ Estos son: ser condenado por delito, cesado en un cargo público por mala calificación, que sea deudor en un procedimiento concursal, que tenga contratos con el APA, dependencia de drogas, que tenga un cargo público o sea candidato a uno. Para mayor detalle, ver los artículos mencionados.


⁴⁷ Artículo 337 del PdL.

⁴⁸ El APA es “un servicio público descentralizado (...) con personalidad jurídica y patrimonio propio”, artículo 2 del PdL.

⁴⁹ Artículo 338 del PdL. “El Consejo Directivo fijará sus propias normas de funcionamiento, mediante una normativa interna de funcionamiento, para el cumplimiento de las obligaciones que la ley le encomienda y contendrá, en general, todas aquellas disposiciones que le permitan una gestión eficiente. Por su parte, la o el Director Ejecutivo, con sujeción a la planta, a la dotación máxima de personal y a la aprobación del Consejo Directivo, mediante resolución, establecerá la organización interna del Administrador Previsional Autónomo y determinará las denominaciones y funciones que correspondan a cada una de las unidades establecidas para el cumplimiento de las funciones que le sean asignadas”.

sometidos a la exclusiva confianza del presidente o mecanismos discrecionales de despido. Asimismo, también es positivo que se les exigen competencias técnicas a los consejeros para ejercer el cargo⁵⁰.

Existen, sin embargo, otros elementos preocupantes dentro de la estructura organizacional propuesta para el APA que dificultarían la autonomía robusta que se busca. Uno de ellos es la ratificación de los directores por parte del Senado por mayoría simple, pues uno de los instrumentos jurídicos clave para entregar autonomía es la restricción del Gobierno para designar integrantes con mayorías circunstanciales. Además, teniendo en cuenta que la renovación de los miembros del Consejo se produciría en duplas cada tres años, una coalición gobernante con mayoría en el Senado podría nombrar al presidente del Consejo Directivo, así como a 2 otros consejeros. Ello es problemático, pues “la o el Presidente del Consejo Directivo, o quien lo subrogue, tendrá voto dirimente en caso de empate.”⁵¹ Más aún, al tener una periodicidad de tres años intercalados, ello implica que eventualmente algunos presidentes podrían elegir durante su período (al inicio y al término) a la totalidad del Consejo Directivo. Todo esto disminuye, en la práctica, el correcto blindaje del APA de captura ante los ciclos políticos.



Existen, sin embargo, otros elementos preocupantes dentro de la estructura organizacional propuesta para el APA que dificultarían la autonomía robusta que se busca.

Por otra parte, el correcto funcionamiento de la autonomía del APA depende también de la fiscalización que a este se le haga, y cuán autónomo sea asimismo el fiscalizador frente a mayorías circunstanciales. En el caso del APA, es la SP la que está a cargo de su fiscalización⁵². Sin embargo, el superintendente es nombrado por el presidente en el marco de la estructura de Alta Dirección Pública (ADP) de Chile. Como tal, puede ser destituido por este, ya sea al inicio de su gobierno utilizando su facultad exclusiva de nombrar a doce directores de servicios sin llamar a concurso de la ADP⁵³, o pidiendo su renuncia y llamando a un nuevo concurso público⁵⁴. Esto disminuye la autonomía del órgano, aunque dicho escenario (un órgano público y autónomo con facultades de supervisión sobre otra entidad pública) no es nuevo para Chile. En efecto, ocurre así con la Comisión de Mercado Financiero (CMF), la cual supervisa al Banco Estado. Sin embargo, esto tiene dos diferencias. La primera, es que Banco Estado es una empresa estatal, y por lo tanto su autonomía y gobierno corporativo no son equivalentes

⁵⁰ Artículo 57 ter, “estar en posesión de un grado académico o título profesional (...) Contar con conocimientos y/o experiencia de, a lo menos, ocho años continuos o discontinuos, en una o más de las siguientes áreas: sistemas de pensiones, sistemas de operaciones masivas, gestión de recursos, gestión de procesos de calidad de servicio, gestión de procesos masivos de atención a usuarios, administración de redes de atención a nivel nacional u otras que se relacionen con aquellas.”

⁵¹ Artículo 57 octies del PdL.

⁵² Artículo 136 del PdL.

⁵³ Haciendo uso de las “balas de plata” que contempla la Ley 20.955.

⁵⁴ Artículo quincuagésimo octavo de la ley 19.882. Esto exige que hayan pasado seis meses o haya usado sus “balas de plata”.

a los que tendría el APA en la propuesta. Segundo, la estructura del directorio de la CMF resguarda su autonomía del poder Ejecutivo de manera levemente superior que al Superintendente de Pensiones, principalmente por tratarse de un órgano colegiado. El Consejo de la CMF está integrado por cinco miembros, el presidente de la CMF es nombrado por el presidente de la República mientras dure su período (salvo las excepciones propias de la ley), y cuatro comisionados también nombrados por el presidente de la República, previa ratificación del Senado por los cuatro séptimos de sus miembros en ejercicio, los cuales duran 6 años y se eligen en pares cada tres años. De esta manera, el órgano público que fiscaliza la empresa fiscal Banco Estado tiene una mayor autonomía frente a mayorías circunstanciales.

c) Eficiencia

La reforma busca, con el fin de aumentar las pensiones, “mejorar la eficiencia del sistema (...) centralizando las actividades de soporte en un Administrador Previsional Autónomo”. De acuerdo con la propuesta del Gobierno, existiría una ganancia importante de eficiencia que vendría dada por dos aspectos: 1) La concentración de todas las cuentas en un solo órgano —creando en la práctica un monopolio— y produciendo, en teoría, economías de escala en la administración o soporte. Según la presentación del subsecretario de Previsión Social ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social⁵⁵, los gastos de las AFP en soporte en 2021 representaron US\$303,2 millones. De estos, el Gobierno estima que se pueden obtener ganancias de eficiencia adicionales por economías de escala (sucursales, gestión de cobranza, etc.), por US\$120,1. Además, dado que la reforma no permite que haya fuerza de ventas en los IPP ni en el IPPA, existiría un ahorro de US\$140 millones en gasto de ventas. 2) Existiría una ventaja en el órgano autónomo, producto que este no tendría fines de lucro autofinanciándose con comisiones, sino que sería de cargo fiscal⁵⁶. Esta sección testea las dos proposiciones, según los consensos a los que ha llegado la literatura académica.

1) Economías de escala: si bien la literatura afirma tajantemente la existencia de economías de escala en el soporte (*front office*) de fondos de pensiones, estas ganancias no son necesariamente lineales; vale decir, aumentar el número de clientes al infinito no implica siempre mejoras de eficiencia. Dichas mejoras pueden tener un rendimiento decreciente, y llega un punto en que atender más gente no conlleva mayor eficiencia (antes bien, se sugiere que llega un punto en que incluso disminuye). En concreto, los artículos que se citan en la presentación mencionada al inicio de la sección detallan que Bikker y De Dreu (2009) registran un aumento de costos unitarios en fondos que superan el millón de participantes. Bikker *et al.* (2012) afirman que el tamaño óptimo del fondo sería alrededor de 400.000 participantes, y su base de datos no permitiría afirmar la existencia de economías de escala para valores mayores. Bikker (2017) estima que la escala óptima de participantes está entre 800.000 y 1,3 millones.


⁵⁵ Disponible en https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=267181&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.

⁵⁶ “El traspaso de las funciones de soporte y su centralización en el Administrador Previsional Autónomo se traducen en un ahorro de costos para el sistema en su conjunto y con ello, para las y los afiliados a través de las economías de escala derivadas de la centralización de funciones en una sola entidad sin fines de lucro.” Boletín 15480-13, mensaje presidencial N° 180-370, página 13.

Además, enumera ejemplos en la literatura sobre cuáles son las deseconomías de escala al superar estos umbrales⁵⁷. Por último, la presentación cita a Alserda *et al.* (2017), en donde los autores concluyen, de la misma manera, que la escala óptima de participantes estaría bajo los 100.000, y sobre ellos, no habría ganancias de economías de escala.

Otros estudios que no se encuentran en la presentación del Gobierno, llegan a conclusiones similares para Iberoamérica: Auguste y Urbiztondo (2005) hallan que las economías de escala administrativas se agotarían alrededor de los 580.000 afiliados, mucho antes de alcanzar una condición monopólica. Alda y Ferruz (2013) no encuentran economías de escala para el caso de las comisiones, y Ballester *et al.* (2007) encuentran que podría incluso haber deseconomías de escala en aquel ámbito. Cepeda *et al.* (2010) encuentran que la presencia de economías de escala es sensible a la definición del producto, y que estas rara vez tendrían una estructura creciente.

La literatura dice, entonces, que existen economías de escala antes del millón de personas, pero no hay evidencia de su existencia para fondos superiores. Además, parte de la literatura sugiere incluso costos marginales crecientes superados umbrales de 1 millones de personas. Estos resultados son preocupantes, considerando que se está hablando de un servicio que, de asumir las funciones del APA, tendría a su haber 11,5 millones de afiliados que atender⁵⁸. Es de esperar que las ganancias de eficiencia que se afirman no sean tales.



La literatura dice, entonces, que existen economías de escala antes del millón de personas, pero no hay evidencia de su existencia para fondos superiores.

En línea con lo anterior, una evaluación realizada a mediados de enero de 2023 por Vinson Consulting para la Asociación de AFP, llevó a cabo un análisis cuantitativo y cualitativo de las implicancias que tendría que el APA centralice las funciones de soporte⁵⁹. Este estudio afirma que el traspaso de


⁵⁷ “Ineficiencias debidas a problemas de gestión en empresas grandes, complejas e internacionales, como ocurre a menudo en el sector bancario, “burocracia”, “capas adicionales de gestión y exceso de contratación” (véase Chatterton, Smyth y Darby 2010), aumento del lujo en términos de edificios y salarios, costos adicionales debidos a la escasez de personal cualificado y costos adicionales relacionados con el exceso de confianza (Griffin y Tversky 1992). Bauer, Cremers y Frehen (2010) mencionan el aumento de los costos de comunicación entre las distintas secciones de la empresa y los costos derivados de la supervisión de los empleados, incluidos los directivos. La motivación y el compromiso de los empleados pueden ser menores en una organización grande, ya que contribuyen relativamente poco al éxito general de la organización, lo que se traduce en una menor productividad (Canback, Samouel y Price 2006). La falta de una visión clara del presupuesto y la liquidez en una empresa grande puede provocar un gasto ineficiente con respecto a la contratación, el equipamiento o las oficinas (Canback, Samouel, y Price 2006).”

⁵⁸ De acuerdo a la Ficha Estadística Previsional de la Superintendencia de Pensiones, a diciembre de 2022 el total de afiliados en el sistema era de 11.567.182.

⁵⁹ Disponible en <https://www.latercera.com/pulso/noticia/estudio-estima-que-ips-reforzado-cuesta-el-doble-de-lo-que-proyecta-la-reforma-previsional/K5CP2GMA4ND2ZKSUEESRTTFAPU/>.

212 procesos operacionales desde las diferentes AFP a una entidad única representa un alto riesgo con un potencial beneficio acotado para el afiliado. Esto porque “el desafío que ya sería complejo de tomar los procesos operativos de una AFP a un ente público que no tiene ninguna experiencia en ellos, se multiplica varias veces al sumarle simultáneamente la complejidad de homologar y estandarizar estos procesos en una entidad única con todos los afiliados al sistema”. El informe también señala que la externalización de estas funciones expone importantes dificultades de integración e inversión fiscal. Por último, y lo más relevante, revela que el costo económico de la creación del APA sería alrededor del doble de lo contemplado en el Informe Financiero del Gobierno⁶⁰. Por ejemplo, afirma que algunas AFP cuentan con el mismo número de funcionarios para atender a 2 o 3 millones de personas, mientras que el APA, como se mencionó anteriormente, tendría 11,5 millones de afiliados. Considerando las posibles deseconomías de escala, el monto que proyecta la consultora es aún mayor. El resultado del estudio es consistente con lo encontrado por la OECD (2017) y la Global Pensión Transparency Benchmark (2022). El primero muestra que solo cinco países de la OECD tienen gastos operativos (como porcentaje sobre el total de inversión) menores que Chile. El segundo estudio muestra que Chile tiene el cuarto lugar en gestión de costos administrativos de sistemas de pensiones a nivel global en el 2022, por sobre países como Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca. De esta forma, ambos estudios sugieren que difícilmente se podrían obtener gastos administrativos menores, entre otras cosas debido a que ya se habrían alcanzado las economías de escala máximas.

2) Ganancias por falta de fines de lucro: el PdL plantea que habría una mejora en eficiencia dado que el APA no sería un servicio que busca utilidades (lo que constituye una discusión distinta a la anterior sobre un monopolio, el cual puede ser privado o público autofinanciado). No es obvio el efecto que esto puede tener: un contraargumento consiste en decir que el sector privado, producto de la competencia que se genera, terminaría reduciendo los costos administrativos a pesar de tener fines de lucro.



El costo económico de la creación del APA sería alrededor del doble de lo contemplado en el Informe Financiero del Gobierno.

La evidencia académica sugiere que las ganancias de eficiencia por competencia se disipan debido a múltiples factores. En efecto, Mesa-Lago (2006) analiza sistemas de pensión públicos y privados, y encuentra que los múltiples proveedores privados pierden la ventaja al gastar considerables recursos en publicidad y comisiones para los vendedores. Asimismo, Mesa-Lago (2004) sugiere que la competencia no funciona adecuadamente en la mayoría de los sistemas privados y que los costos administrativos no

⁶⁰ En concreto, el IPS tendría que contar con \$273.316 millones al 2024 y \$291.215 millones al 2030 según el estudio, mientras que lo proyectado por el informe financiero son \$78.952 millones para el 2024 y \$170.379 millones para 2030. Esto incluso sin considerar los costos de ventas de las AFP.

han disminuido significativamente producto de altas comisiones. Una evaluación del Banco Mundial (Holzmann 2005) reconoce que dichas comisiones son excesivamente altas para un gran porcentaje de la población, y que solo una pequeña parte de la reducción de los gastos de funcionamiento se está trasladando a los afiliados en forma de comisiones más bajas. En un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ortiz *et al.* (2018) analizan la tendencia de privatización en los sistemas de pensiones de países latinoamericanos y de Europa del Este, y reportan un aumento de los gastos administrativos. Esto se debería a que, aparte de la búsqueda de rentas y la generación de beneficios, las administradoras privadas de fondos de pensiones tienen que financiar muchos gastos generales que no se dan en los sistemas públicos de reparto, como los de marketing y ventas, los gastos generales de las empresas o la selección adversa.

Una parte de la literatura sugiere, entonces, que los costos administrativos son más altos en el sector privado con fines de lucro respecto al público sin fines de lucro. Esto no es concluyente, pues autores como Mitchell (1998) afirman que los costos administrativos de los sistemas públicos de seguridad social varían mucho de un país a otro, dependiendo del entorno institucional de estos, y que un sistema de gestión privada ofrece mejores y más diversos servicios, pero a cambio de conllevar costos más elevados. En otras palabras, la calidad sería distinta en ambos servicios, y los costos serían asimismo diferenciados.

Dado que el órgano funcionaría a costo fiscal y no con comisiones propias, podría estar sujeto a un menor nivel de rendición de cuentas o *accountability* y, por lo tanto, tener una menor eficiencia.

No es obvio cuál sería el caso del APA con respecto a las AFP, a pesar que la literatura sugiere que los organismos públicos podrían ser menos costosos. Dado que el órgano funcionaría a costo fiscal y no con comisiones propias, podría estar sujeto a un menor nivel de rendición de cuentas o *accountability*⁶¹ y, por lo tanto, tener una menor eficiencia. En efecto, la literatura organizacional confirma que un mayor grado de *accountability* se asocia con mayor eficiencia (Tran y Nguyen 2020, Choi y Chun 2021, Tran *et al.* 2020) o, al menos, un mayor cumplimiento de los objetivos establecidos (Jantz *et al.* 2015). Al no poder saber si tuvo un “resultado del ejercicio” positivo o negativo, es difícil hacerle rendir cuentas al APA, dado su rol ejecutor. No obstante lo anterior, ser autofinanciado no es el único método para tener *accountability*. En efecto, el PdL exige rendición de cuentas a través de la fiscalización que le debe hacer la SP⁶² y de la Comisión de Usuarios del

⁶¹ Según el artículo 137, “el APA siempre será responsable de los servicios que contrate, debiendo ejercer permanente control sobre ellos. Dichos servicios deberán cumplir los mismos estándares de calidad y restricciones a él exigidos.”

⁶² Artículo 309 del PdL.

Sistema de Pensiones⁶³. Esto es concordante con Koop (2011), quien sostiene que los organismos que se ocupan de cuestiones más destacadas o prominentes (en inglés, *salient*) están sujetos a una mayor rendición de cuentas. Pero también afirma que organismos despolitizados tienen un mayor grado de *accountability*, y cuantos más agentes con capacidad de veto a la institución existan, tiende a haber menos disposiciones para la rendición de cuentas. Dado el problema descrito anteriormente de falta de independencia del ciclo político, ello le restaría responsabilidad de rendición de cuentas al APA, implicando una menor eficiencia. No hay una conclusión clara, entonces, con respecto a si un ambiente competitivo presentaría mejores o peores condiciones, habiendo argumentos, en la literatura, a favor y en contra.

Sin embargo, dado el primer punto de falta de economías de escala, es posible que el APA incurra en ineficiencias por el alto número de afiliados y el gran número de procesos que deberá adoptar. Esto dificultaría conseguir el objetivo inicial; vale decir, mejorar las pensiones por medio de una mayor eficiencia, centralizando las funciones de soporte. Considerando que este trabajo asume la separación de industrias llevada a cabo, es conveniente encontrar otros elementos que mitiguen los efectos mencionados. En la siguiente sección, dos de las recomendaciones establecen principios para entregar un mayor nivel de eficiencia dentro del marco del APA; en concreto, los elementos de la transición y de recaudación.

V.

RECOMENDACIONES

En esta sección se busca entregar recomendaciones y/o soluciones a problemas que se han presentado en este documento. En concreto, se analizan tres aspectos del APA que pueden tener mejoras en el proyecto, respecto a: la licitación de servicios, la gobernanza y la recaudación y capacidad instalada.

i. Transición

Como se mencionó en la sección anterior, la transición consiste en dos etapas. En la primera, de dos años, continúan activas las AFP en sus tareas de soporte, mientras el APA “prepara” su organización para la segunda etapa. En esta, la institución entra en régimen. Sin embargo, por al menos cinco años

⁶³ Artículo 337 del PdL. “La Comisión estará especialmente facultada para requerir información al Administrador Previsional Autónomo, el que estará obligado a proporcionarla, de las siguientes materias: a) Procedimientos para asegurar el pago oportuno y pertinente de las prestaciones del sistema y en general de la calidad del servicio. b) Criterios utilizados para cumplir con las políticas e instrucciones sobre información a los afiliados en materia de rentabilidad y comisiones, determinadas por la Superintendencia de Pensiones. c) En general, las medidas, instrumentos y procedimientos destinados al adecuado ejercicio de las funciones que la ley asigna al Administrador Previsional Autónomo.”

desde el inicio del régimen, el APA debe licitar las tareas que no estén listas. El plazo para determinar esto son pasados 15 meses desde la publicación de la ley, puesto que en ese momento se adjudican las licitaciones. Asimismo, ya en el tercer mes desde la publicación de la ley, el proyecto exige que se licite la recaudación del 6% de cotización adicional, cuyo primer punto porcentual ha de ser recolectado desde el cuarto mes. Esto constituye una velocidad vertiginosa para el nuevo sistema, el cual justamente buscaba evitar crear un nuevo sistema con cambios muy drásticos respecto al anterior (vale decir, un “Big Bang”). El estudio mencionado en la sección IV.ii.c por Vinson Consulting advierte que “24 meses asoma como un plazo acotado para completar las licitaciones”, considerando el tiempo que ha tomado a las AFP instaurar sistemas y los períodos de licitación dentro del IPS.

A modo de comparación, la CMF —organismo que no cuenta con un rol ejecutor tan central como el APA—, publicada su ley en febrero de 2017 y que comenzó sus funciones el 16 de enero de 2018, establecía que se facultaba al presidente a que “dentro del plazo de un año (...) fijara la fecha en que la Comisión para el Mercado Financiero entrará en funcionamiento, contemplando un período para su implementación, el que no podrá exceder de seis meses”⁶⁴. Esto significa que, en el caso de la CMF, se contemplaba un período de un año y medio para su creación, que también era en base a otro organismo (la Superintendencia de Valores y Seguros). Más aun, la CMF absorbió luego las labores de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) el 1 de junio de 2019⁶⁵, con otro año de posterioridad. Por ello, este documento sugiere un mayor espacio de tiempo de adaptación, toda vez que su rol tendría un foco de mayor magnitud de ejecución que el de la CMF.

En el tercer mes desde la publicación de la ley, el proyecto exige que se licite la recaudación del 6% de cotización adicional, cuyo primer punto porcentual ha de ser recolectado desde el cuarto mes.

Otro elemento a considerar es la reinversión de capital humano y físico ya existente. Actualmente, de acuerdo con SP, las cotizaciones previsionales se pagan directamente en las agencias de las AFP o en los bancos, instituciones financieras o cajas de compensación con las cuales las AFP tienen convenio de servicios de recaudación. En particular, gran parte del pago de cotizaciones se realiza por internet, a través del sitio web de Previred. Previred es una plataforma digital gratuita que permite a empleadores y a independientes pagar las cotizaciones previsionales, tanto las obligatorias como las voluntarias. Pertenece a 5 AFP: Capital, Cuprum, Habitat, PlanVital y Provida, pero permite no solo pagar

⁶⁴ Ley N° 21.000, artículo 4° transitorio.

⁶⁵ Decreto con Fuerza de Ley N° 2, Ministerio de Hacienda, marzo de 2019.

cotizaciones previsionales, sino que también Fondos de Cesantía, Fonasa o Isapre, Mutuales, Cajas de Compensación y el Ahorro Previsional Voluntario. De esta forma, según un artículo de la OIT (Henríquez 2019), el pago de cotizaciones está mayormente centralizado en Previred, que en 2019 llevaba a cabo el 98% de los pagos de cotizaciones a AFP. Dado que este es un servicio que: 1) ya cuenta con capacidad instalada en el ámbito de la recaudación, certificaciones, notificaciones y apoyo al giro; 2) “articula a toda la institucionalidad pública y privada del sistema de seguridad social chileno” (Henríquez 2019); 3) cuenta con capital humano y alianzas con bancos y multitiendas para ayudar al pago de las cotizaciones de aquellas personas y/o empleadores no bancarizados, no es claro por qué reemplazar a Previred. Si bien es cierto que el director del IPS afirmó que “por cinco o más años (...) [Previred] eventualmente sería el prestador que estaría disponible para una subcontratación inicial”⁶⁶, la idea del proyecto es que finalmente el IPS sí termine absorbiendo la función de recaudación.

Desde un punto de vista técnico, entonces, no queda claro el incentivo para crear un nuevo mecanismo de recaudación, dado que ya existe uno. Ello generaría reinversión de capital humano y físico que ya existe en otra parte, derivando finalmente en aumentos de costos.

Es una opción factible, que no ha estado presente en la discusión, la licitación a permanencia de algunos de los servicios del APA.

En esa línea, es una opción factible, que no ha estado presente en la discusión, la licitación a permanencia de algunos de los servicios del APA, recurriendo a la experiencia de los privados que ya cuentan con dicha inversión. A modo de ejemplo, la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC) representa una institución privada creada en el año 2001⁶⁷ con el objetivo de administrar el Seguro de Cesantía en Chile. Su rol consiste en recaudar, administrar, actualizar e invertir los fondos de cesantía, los cuales están integrados por la Cuenta Individual de Cesantía y el Fondo de Cesantía Solidario. Además, la AFC cuenta con un sistema de auditoría y control de calidad de sus servicios, el cual garantiza que los mismos sean eficientes y eficaces, junto con la fiscalización de la SP. Esta institución, de forma relevante para la discusión, se licita cada diez años⁶⁸, siendo la última licitación pública adjudicada a la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía de Chile III S.A.⁶⁹, la cual administra el Seguro de Cesantía desde el 28 de julio de 2022. A diciembre de 2021, de los 10,5 millones de afiliados, contaba

⁶⁶ Minuto 47 y 48 de la presentación del director del IPS ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, disponible en <https://www.camara.cl/prensa/Reproductor.aspx?prmCpeid=3308&prmSesId=73249>.

⁶⁷ Ley N° 19.728 del Seguro de Cesantía.

⁶⁸ El artículo 31 de la Ley N° 19.728 establece que será licitado, y el artículo 37 que el límite de dicha licitación son 10 años.

⁶⁹ Propiedad de AFP ProVida S.A. (48,6%), AFP Capital S.A. (29,4%), AFP Cuprum S.A. (16,7%) y AFP Plan vital S.A. (5,3%).

con 5.453.934 de cotizantes. El servicio ha sido evaluado positivamente tanto por sus usuarios⁷⁰ como por la academia⁷¹. En efecto, tal como afirma el actual subsecretario de Previsión Social, la AFC cuenta con gastos operacionales bajos, incluso en comparación con las mismas AFP⁷².

Esto sugiere que funciones del APA como lo es la recaudación mencionada anteriormente, pero también otras, podrían ser licitadas a perpetuidad con un alto nivel de funcionamiento y bajo costo, entregando a la licitación una estructura similar a la AFC (vale decir, renovación de esta cada cierta cantidad de años). De esta forma, el órgano consistiría de un servicio público cuyo objetivo primordial sería coordinar las distintas licitaciones de sus funciones. Así, se podrían aprovechar las ventajas comparativas de los privados que ya realizan estas labores y cuentan con la experiencia e inversión necesarias. De esta forma, además, se mitigarían parte de las posibles ineficiencias en las que se incurriría al centralizar todos los afiliados en un solo sistema, pues no habría que reinvertir en el capital humano y físico antes mencionado⁷³. Sumado a ser un servicio público legalmente autónomo y descentralizado, la promoción de la licitación de sus funciones permitiría tener un buen grado de eficiencia, toda vez que estas estarían regidas por obtención de ganancias, pero sometidas al mismo tiempo a un alto grado de fiscalización. Así como la AFC cuenta con sistemas de auditoría y control de calidad de sus servicios, es necesario que el APA también lo haga⁷⁴, al igual que aquellos servicios que licite⁷⁵. En particular, al tener los datos de todos los afiliados al sistema (además de un identificador y sus montos ahorrados, otros tales como número telefónico, domicilio, correo electrónico), cobra gran relevancia la seguridad y el correcto uso de los datos personales⁷⁶.

ii. Diseño

Para que el APA no esté afecto a las mayorías circunstanciales se debe buscar que tenga la mayor autonomía posible. Por ello, no es deseable que los cambios a la nueva institucionalidad puedan ser realizados por mayorías simples a través de una ley ordinaria. En la institucionalidad de la Constitución del 80⁷⁷ existían distintos tipos de normas con *quorum* supramayoritario que se alejan de decisiones

⁷⁰ Ver la memoria anual de la AFC, <https://www.afc.cl/app/uploads/2022/07/MemoriaAFC2021.pdf>.

⁷¹ En particular, Ferrer y Riddell (2011) lo definen como “muy exitoso”, toda vez considerando que el mercado laboral informal dificulta la realización de un seguro de cesantía universal en países en desarrollo (ver Hartley *et al.* 2011, y Sehnbruch *et al.* 2022).

⁷² <https://www.latercera.com/pulso/noticia/columna-de-christian-larrain-ventajas-de-la-centralizacionlicitacion-del-soporte-de-las-afp/BT2E74TIZBBTTAS7AIC6VEI5A4/>. El Subsecretario usa este argumento a favor de una centralización, dado que la AFC cuenta con el monopolio del seguro de desempleo. Esto pareciera ser poco comparable con el APA en régimen, principalmente debido a que el APA busca en el futuro dejar de depender en licitaciones, mientras que la AFC consiste en una licitación constante a privados cada diez años, no un ente público.

⁷³ Cabe advertir que, como se mencionó en el estudio de Vinson Consulting, “no hay claridad de que en el mercado exista una cantidad de proveedores que permitan externalizar estas funciones de manera competitiva”, por lo que la licitación de muchas funciones también contiene sus propios riesgos.

⁷⁴ Artículo 140 del PdL.


⁷⁵ Artículo 137 del PdL.

⁷⁶ Este elemento está contemplado en el PdL (ver artículos 72, 73, 128 y 132).

⁷⁷ Entendemos por Constitución del 80 la vigente entre 1980 y 2022, hasta antes de la modificación de los *quórum*s generales de esta por las leyes 21.481 y 21.535.

de mayorías políticas circunstanciales, tales como las leyes de *quorum* calificado (LQC) o leyes orgánicas constitucionales (LOC) (Cordero 2009). En la actualidad, sabemos que no están vigentes estos *quorum*, pues podría decirse que estamos en un período de transición constitucional. En efecto, a fines de enero de 2023 se promulgó la ley 21.535 que establece que las LOC y LQC se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio. Esto aún constituye un *quorum* mayor que una ley ordinaria, la cual solo exige mayoría de los diputados y senadores presentes. Dado ello, sigue siendo positivo que la autonomía sea materia de LQC o LOC (en general las autonomías legales son materia de estas). Además, existen justificaciones para que así lo sea: como esta ley regula el ejercicio del derecho a la seguridad social, constituiría materia de *quorum* calificado⁷⁸, causal que también podría invocarse por tratarse de una actividad económica realizada por parte del Estado.

De tal manera, el mecanismo que se busca es que el APA sea creado por medio de una de estas leyes supramayoritarias, y no a través de una ley ordinaria, con el fin de mantener protegido al APA de cambios sustanciales con mayorías circunstanciales. Cabe hacer presente, sin embargo, que como Chile está en un proceso de escribir una nueva Constitución, el mecanismo para lograr este principio puede sufrir cambios más adelante, variando el *quorum* exigible. Es posible que en el futuro no vuelva a ser una opción real la aquí descrita, pero el principio que se persigue es claro.



Entregaría un mayor grado de autonomía que la elección de consejeros del APA exigiera un mayor quorum para su ratificación.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente (sección IV.ii.b), existen otros niveles en que el órgano puede adquirir mayor autonomía. En concreto, un elemento clave es el diseño organizacional. En esa línea, entregaría un mayor grado de autonomía que la elección de consejeros del APA exigiera un mayor *quorum* para su ratificación. Es recomendable que un cargo tenga que ser ratificado por más del 50% del Senado (es común exigir dos tercios en nombramientos sensibles) pues las decisiones supramayoritarias intentan abstraerse de mayorías circunstanciales, lo que, en consecuencia, puede otorgar mayor independencia ante ciclos políticos. De esta forma, se permite una mayor eficiencia en la gestión del órgano, al poder enfocar su trabajo con una mirada de largo plazo, y entrega el respaldo necesario a las personas escogidas para desempeñar adecuadamente su función. Por otra parte, la ratificación por una amplia mayoría del Senado puede contribuir a la estabilidad y la continuidad en la gestión del

⁷⁸ Artículo 19 de la Constitución.

organismo autónomo. Como el cargo de consejero es de larga duración y dura más que el mandato presidencial, es importante que la persona elegida cuente con el apoyo y la confianza de una amplia mayoría. De esta manera, se puede garantizar que la gestión del organismo autónomo sea coherente y eficiente, sin interrupciones o cambios bruscos.

A este respecto, Pardow y Verdugo (2020) muestran que, en órganos reguladores, el tiempo de permanencia de los directivos nombrados con participación del Senado es dos veces más largo que los realizados discrecionalmente por el presidente o a través del sistema ADP. Además, es casi tres veces más probable que se mantengan en sus cargos después de la instalación de un nuevo gobierno. Esto refuerza la necesidad de fijar un mayor *quorum* para las ratificaciones del Senado al momento de nombrarlos. Existen, además, precedentes actuales para sugerir la conveniencia de esto. En el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), creado el 2019, los consejeros deben ser aprobados por dos tercios de la cámara alta⁷⁹. El Fiscal Nacional, la máxima autoridad del Ministerio Público, es nombrado por el presidente de la República, a partir de una quina de candidatos por parte de la Corte Suprema, que debe ser refrendado por dos tercios del Senado⁸⁰. El Contralor General de la República es nombrado por el presidente, con la ratificación de tres quintos de los miembros del Senado⁸¹.

El tiempo de permanencia de los directivos nombrados con participación del Senado es dos veces más largo que los realizados discrecionalmente por el presidente

Otro elemento distintivo del gobierno corporativo a reconsiderar es que los consejeros sean electos en duplas cada tres años⁸², lo cual implica que, además de facilitar un cuoteo político entre dos coaliciones (oficialismo-oposición), eventualmente un presidente elegiría a todo el Consejo Directivo a lo largo de su período (al inicio y al final de este 2 consejeros respectivamente, más el presidente del Consejo). Por ello, una opción podría ser aumentar el número de años que permanecen los consejeros y que sean electos de forma singular, de tal manera que un presidente pueda nombrar a menos integrantes y se mantenga una visión de largo plazo (de aplicarse esto, también sería recomendable que los consejeros no puedan ser reelectos). Boin *et al.* (2017) señalan que cambios institucionales muy bruscos vuelven a los órganos gubernamentales autónomos más proclives a su desaparición⁸³, lo que sugiere que un cambio de todo el Consejo en un solo período presidencial puede constituir un riesgo. En línea con

⁷⁹ Artículo 3 de la Ley N° 21.148.

⁸⁰ Artículo 83 de la Constitución.

⁸¹ Artículo 98 de la Constitución Política de la República.

⁸² Esto constituye un caso poco común en nuestra institucionalidad. Ni el CFA ni el Banco Central se eligen en pares (sí la CMF).

⁸³ En su estudio, los autores utilizan organismos públicos federales independientes de Estados Unidos (n = 142), y concluyen que la adaptación proactiva de dichos órganos aumenta los riesgos de muerte para estos. Sin embargo, tampoco recomiendan una total inercia.

esto, otro cambio positivo a llevar a cabo podría ser la elección del presidente del Consejo, el cual actualmente sería nombrado por el presidente de la República sin ratificación necesaria por el Senado. Esto podría mantenerse, pero con la salvedad que deba ser electo entre los integrantes del Consejo. Al tener que ser parte de este, conlleva el haber sido anteriormente ratificado. Sumado a ello, el presidente del APA podría tener un período fijo (es decir, no sujeto al mandato presidencial), aislando así de mayor manera al órgano de los ciclos políticos.

Por último, se puede evaluar la posibilidad de convertir a la SP en un órgano colegiado. Como se dijo en la subsección de diseño (IV.ii.b), la institución a cargo de fiscalizar al APA sería la SP, cuyo superintendente es nombrado por el presidente de la República⁸⁴. Para otorgarle una mayor independencia de los ciclos políticos a la organización, un camino factible es crear un Consejo Directivo, el cual también tenga que ser ratificado por una mayoría más amplia en el Senado. Esta estructura se asemejaría más a la de la CMF, la cual cumple un rol similar de fiscalizar una institución pública (aunque distinta al APA, pues Banco Estado es una empresa estatal). Asimismo, en una estructura colegiada y con ratificación del Senado, las remociones regularmente también exigen un determinado *quorum*, cosa que hoy no es necesaria en el sistema de ADP⁸⁵.

iii. Eficiencia

Como se dijo anteriormente, no hay evidencia de economías de escala para fondos que superan una determinada cantidad de participantes, y cierta literatura sugiere incluso costos administrativos crecientes. Por ello, esta sección explora cómo mejorar la eficiencia del órgano a través de la recaudación. Uno de los aspectos positivos de la reforma es que intenta mejorar un problema de ejecución o cumplimiento (en inglés, *enforcement*) en el cobro de cotizaciones. Actualmente, las AFP están obligadas a seguir las acciones necesarias para el cobro de las cotizaciones adeudadas y sus reajustes e intereses. Sin embargo, cuentan con poco poder para hacer ejecución de dicho pago. El APA, como ente monopolístico estatal, tendría —en teoría— más poder de negociación que las AFP, permitiendo una mayor cobertura de los procesos de no pago.

Al ser un órgano público, el APA contaría, de esta forma, con un mayor poder de ejecución o *enforcement* para poder llevar a cabo la cobranza, en comparación con las AFP. A pesar de lo anterior, no es claro cuánta autoridad o infraestructura tendrá la institución respecto a dicha función. Lo que declara el PdL es:

“El Administrador Previsional Autónomo deberá agotar las gestiones que tengan por objeto aclarar la existencia de cotizaciones previsionales impagas y, en su caso, obtener el pago de aquéllas de acuerdo con las normas de carácter general que emita la Superintendencia de Pensiones. (...) Corresponderá a la

⁸⁴ Como se dijo anteriormente en la sección de diseño (IV.ii.b), ya sea en los primeros seis meses con las “balas de plata”, o pidiendo la renuncia y llamando a un concurso público.

⁸⁵ Sí existen algunos desincentivos a la remoción de un cargo de ADP, como el pago de indemnizaciones que ello conlleva (y que no conllevan los puestos de confianza).

Dirección del Trabajo la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo, estando investidos sus Inspectores de la facultad de aplicar las multas a que se refiere el inciso precedente. (...) Las personas empleadoras que no pagaren las cotizaciones establecidas en este Párrafo, no podrán percibir recursos provenientes de instituciones públicas o privadas, financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo, sin acreditar previamente ante las instituciones que administren los instrumentos referidos, estar al día en el pago de dichas cotizaciones.”⁸⁶

Esto constituye un factor que no ha recibido mucha atención en la discusión, pero que es clave para el correcto funcionamiento del sistema de pensiones, pues uno de los grandes problemas en el sistema son las lagunas (falta de cotización) de las personas, junto con la informalidad laboral cercana al 30%⁸⁷.

Luego, en la práctica, no cambia mayormente el escenario para los empleadores. Si bien a la SP se le entregan mayores facultades en materia de persecución y sanción de infracciones de la ley⁸⁸, las multas a los empleadores que no paguen oportunamente las cotizaciones y no lleven a cabo su declaración ante el APA⁸⁹, no son distintas a las que le corresponden bajo el régimen actual⁹⁰. Esto es, “si la persona empleadora o la entidad pagadora de subsidios no efectúa oportunamente la declaración a que se refiere el inciso anterior, o si ésta es incompleta o errónea, será sancionado con una multa a beneficio fiscal de 0,75 unidades de fomento por cada persona trabajadora o subsidiada cuyas cotizaciones no se declaren o cuyas declaraciones sean incompletas o erróneas.”

Existen ganancias de eficiencias y de ejecución al fusionar la organización estatal a cargo de recolectar impuestos.

Dentro de este marco, y para subsanar este problema, distintos autores sugieren que existen ganancias de eficiencias y de ejecución al fusionar la organización estatal a cargo de recolectar impuestos (en Chile, el SII y Tesorería), con el ente a cargo de la recolección de cotizaciones sociales (tanto de pensión como de otros elementos). Así, Impavido *et al.* (2010) muestran que muchos países tienen el servicio de *front office* de pensiones centralizado a cargo de la autoridad tributaria respectiva, como Argentina, Hungría, Suecia, Irlanda, Italia y Canadá. En efecto, un documento del FMI (Ross 2004) resume las sinergias que ocurren al unificar el sistema tributario con la recolección de pensiones:

⁸⁶ Artículo 11 del PdL.

⁸⁷ De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo del INE de septiembre-noviembre 2022, la informalidad se registró en 27,3%.

⁸⁸ Artículo 311 del PdL.

⁸⁹ Artículo 11 del PdL.

⁹⁰ N° 22 letra a) del artículo 1° de la Ley N° 20.023, que modifica el artículo 22 a) de la Ley N° 17.322 (anteriormente la multa era 0,5 por trabajador).

- A) **Unificación de los procesos básicos:** el argumento para unificar la recaudación de impuestos y cotizaciones sociales se deriva de la unificación de los procesos básicos implicados en la recaudación de impuestos y cotizaciones sociales, incluida la necesidad de: (1) identificar a los contribuyentes; (2) disponer de sistemas para recopilar información; (3) en el caso de los empleadores, retener impuestos y cotizaciones de los ingresos de sus empleados y abonarlos a los organismos (normalmente a través del sistema bancario); (4) disponer de sistemas de recaudación eficaces para realizar un seguimiento de los empresarios que no presentan declaraciones o no justifican los pagos; (5) verificar la exactitud de la información que figura en las declaraciones.
- B) **Uso eficiente de los recursos:** los costos marginales de ampliar los sistemas utilizados para la administración tributaria para incluir las cotizaciones a la seguridad social son relativamente menores. Por ejemplo, algunos países han integrado en la administración tributaria la recaudación de pagos tan diversos como las cotizaciones al seguro de compensación de accidentes, las cotizaciones a la asistencia sanitaria, las cotizaciones para la manutención de los hijos y el reembolso de préstamos estudiantiles. Desde el punto de vista de la administración de la recaudación, las cotizaciones a la seguridad social (en particular las basadas en los ingresos) tienen muchas de las características de un “tipo impositivo”, aunque esté vinculado a una finalidad concreta.
- C) **Reducción de los costos de la Administración pública:** la atribución de la responsabilidad de la recaudación a la administración fiscal elimina la duplicación de funciones básicas que, de otro modo, se produciría en las áreas de tramitación, recaudación forzosa de declaraciones y pagos, y auditoría de los empleadores. Esto puede contribuir a reducir significativamente los costos de la Administración pública.
- D) **Disminución de los costos de cumplimiento de los contribuyentes:** la atribución de la responsabilidad de la recaudación a la Administración tributaria también reduce significativamente los costos de cumplimiento de los empresarios, con menos papeleo como resultado de formularios y sistemas de registro comunes, y un programa común de auditoría que abarca el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los impuestos sobre la renta y la nómina, y las cotizaciones sociales. El creciente uso de sistemas electrónicos de presentación y pago por Internet en la administración fiscal también reduce los costos de cumplimiento de los contribuyentes. Esta simplificación también puede contribuir a mejorar la exactitud de los cálculos realizados por los empresarios y, por tanto, los niveles de cumplimiento.

El aprovechar las ventajas del SII y Tesorería cobra relevancia —entre otras cosas— debido a dos hechos: 1) a diciembre de 2022, existían 289.938 empleadores deudores⁹¹, así como 2.224.994 de afiliados con al menos una cotización impaga; 2) también a diciembre de 2021, se encuentran vigentes 1.382.804 juicios por deudas previsionales. La deuda actualizada en juicio asciende a \$7.123.438 millones, lo que representa el 89,4% del total de stock de deuda actualizada a dicha fecha.

⁹¹ Fuente: https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-15372_recurso_1.pdf. Se debe hacer notar que el 30,3% de los empleadores con deuda se ubican en el tramo de deuda de \$500.000 o menos.

De esta forma, los no pagos de provisiones constituyen un problema importante en el sistema, y una posible solución que aborde parte de éste sería que el SII y Tesorería tengan las herramientas para hacer cumplir dichos pagos.

Sin embargo, no es obvio que para el caso de Chile la fusión total de ambas instituciones sea la mejor opción. El SII y Tesorería son eficientes en la recolección y pago de impuestos⁹², pero no cuentan con capacidad instalada para las funciones de soporte que se le piden al APA. En cambio, el IPS ya cuenta con una red presencial tanto como para pagos o de atención⁹³. Por todo lo anterior, una buena forma de apelar a las ventajas comparativas de ambas instituciones sería un traspaso de información constante por parte del SII y Tesorería hacia el APA, que se encuentre regulada en la propia ley. De esta forma, el APA tendría acceso a las bases de datos ambos, y podría recuperar los recursos en favor de los trabajadores de aquellas empresas que no paguen sus cotizaciones previsionales. Un ejemplo concreto en que se visualiza la ganancia de dicha asociación radica en los trabajadores independientes, los cuales también estarán afiliados obligatoriamente al sistema⁹⁴, y de los cuales el SII dispone de una mayor cantidad de información producto de las declaraciones de renta y boletas de honorarios. Más aún, podría ser el propio SII o tesorería el que haga la cobranza, por medio de retener la devolución de impuestos a la empresa que tuviera ese derecho. Es importante tener en cuenta, sin embargo, que la colaboración entre las organizaciones también podría tener ciertos desafíos y obstáculos, como la necesidad de adaptar los sistemas existentes y garantizar la integración efectiva de los equipos de trabajo y sistemas.

VI.

CONCLUSIONES

En Chile, las pensiones han sido motivo de descontento desde hace una década, llegando en 2019 a transformarse en una de las principales razones que impulsaron el estallido social que sufrió el país. En efecto, la encuesta CEP de dicho año señala “las bajas pensiones” como la segunda razón más importante detrás de las manifestaciones y como el principal problema que debía solucionar el Gobierno. Meses después, la última encuesta CEP (noviembre-diciembre 2022), mantiene la tendencia, pues la gente señala que el tercer problema al que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno son las pensiones (31%), detrás de salud (32%) y delincuencia (60%).

La reforma del gobierno tiene como objetivo mejorar las pensiones, un hecho que —pese a la creación de la PGU— se hace urgente solucionar. Pero dentro del marco de la propuesta que aquí se estudia, el

⁹² Ver Serra (2005) y Sanchez (2011).

⁹³ Ver diapositivas 7 y 8 de la presentación del director nacional del IPS ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=267182&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.

⁹⁴ Artículo 29 del PdL.

APA adolece de problemas importantes que dificultan cumplir dicho objetivo, por lo que creemos es bueno discutirlos y enmendarlos si se persigue continuar con el proyecto.

Esta investigación no analiza los beneficios o inconvenientes de la propuesta acerca de la separación de la industria, como lo plantea el proyecto de Ley. Más bien, busca aportar a la discusión legislativa que se ha generado producto de la reforma, mediante el recurso de explicar las labores del APA y los nudos críticos que se detectan en su diseño. Además, se indica qué rol cumple actualmente el IPS, qué labores ya realiza dicho órgano que realizaría el APA y cuáles constituyen tareas nuevas. En concreto, son tres los elementos que se identifican como problemáticos:

1. La transición, puesto que se corre el riesgo de que el proceso de fin de las AFP y la nueva institucionalidad tenga una velocidad acelerada. Esto resulta preocupante, por ejemplo, por hechos como que el IPS recaudó en promedio menos de 500.000 planillas al mes en 2021 y 2022. Si se toma en cuenta que en diciembre de 2022 había más de 5 millones de cotizantes activos y que el total de afiliados a atender es de 11,5 millones, es evidente que el IPS necesitaría un importante y rápido crecimiento para alcanzar la oferta necesaria.
2. El diseño de órgano, lo cual incluye tanto su autonomía, como su gobernanza y su fiscalización. Algunos componentes no protegen lo suficiente a la institución de ciclos políticos, como la elección en duplas cada tres años de los consejeros.
3. La eficiencia de la institución, la cual se ha sugerido que será superior a la de las AFP producto de las economías de escala de centralizar a todos los afiliados. Este no sería el caso, pues no hay evidencia de economías de escala superado un cierto umbral de clientes, del cual el APA estaría sin lugar a dudas por sobre él.

Finalmente, se entregan tres recomendaciones:

1. Permitir un proceso de transición más lento y alargado, así como mantener con carácter permanente las licitaciones a privados en aquellos aspectos que existe una capacidad instalada (tanto en capital humano como capital físico) y que reproducir la misma organización en el Estado caería en reinversión de capital ya existente y un consecuente aumento de costos.
2. Cambios concretos a su diseño organizacional en pos de una mayor autonomía, como mayor *quorum* para la elección de consejeros, y convertir al fiscalizador del APA (la SP) en un órgano colegiado.
3. Permitir una mayor interacción entre el APA y el SII y Tesorería, de tal manera de compartir sus ventajas comparativas en aspectos de soporte del primero y recolección de los segundos, y así mejorar la eficiencia general del órgano por otro camino.

En base a lo descrito en este documento, es claro que el APA sería un actor clave en el sistema que promueve el PdL. Si se busca crear a dicho órgano, este debe apoyarse en el sector privado que ya cuenta con experiencia y capital humano, así como en el sector público para tener ventajas que las AFP no tenían.

Referencias

- Alda, M., & Ferruz, L.** 2013. Management fees: Determinants and influence of legal limits. Evidence from Spanish pension funds. *Estudios de Economía*, 40(2), 157-177.
- Alserda, Gosse & Bikker, Jacob & Lecq, Fieke** 2017. X-efficiency and Economies of Scale in Pension Fund Administration and Investment. *SSRN Electronic Journal*. 10.2139/ssrn.2937291.
- Apella, I., & Maceira, D.** 2006. Alternativas ante la separación de funciones en el mercado argentino de AFJP. *Mimeo, UBA-SAFJP*.
- Auguste, S. y Urbiztondo, S.** 2005. “La Reforma previsional en Argentina y en América Latina: Un diagnóstico alternativo de sus aspectos más críticos”, en *FIEL, La reforma previsional*.
- Ballester, M., Fernandez, C. M., & Matallin, J.** (2007). Análisis de las variables que determinan las comisiones de los planes de pensiones. *Revista de Economía Financiera*, 5(11), 38-63.
- Bauer, R., Cremers, M. Frehen, R.** 2010. Pension Fund Performance and Costs: Small is Beautiful. *SSRN Electronic Journal*. 10.2139/ssrn.965388.
- Bikker, Jacob & Dreu, Jan** 2009. Operating costs of pension funds: The impact of scale, governance, and plan design. *Journal of Pension Economics and Finance*. 8. 63-89. 10.1017/S1474747207002995.
- Bikker, J. A., Steenbeek, O. W., & Torracchi, F.** 2012. The Impact of Scale, Complexity, and Service Quality on the Administrative Costs of Pension Funds: A Cross-Country Comparison. *The Journal of Risk and Insurance*, 79(2), 477-514.
- Bikker, Jacob**, 2017. Is There an Optimal Pension Fund Size? A Scale-Economy Analysis of Administrative Costs. *Journal of Risk & Insurance*, 84 (2), 739-769.
- Boin, A., Kofman, C., Kuilman, J., Kuipers, S., & van Witteloostuijn, A.** 2017. Does organizational adaptation really matter? How mission change affects the survival of US federal independent agencies, 1933-2011. *Governance*, 30(4), 663-686.
- Canback, S., Samouel, P., & Price, D.** 2006. Do diseconomies of scale impact firm size and performance? A theoretical and empirical overview. *ICFAI Journal of Managerial Economics*, 4(1), 27-70.
- Cea, J. L.** 2000. Autonomía Constitucional del Banco Central. *Revista de Derecho Público*, (62), pags. 66.
- Cepeda, R. H., Vásquez Lavín, F. A., & Hernández Medina Mora, M. J.** 2010. Estructura de costos y economías de escala en el mercado de fondos para el retiro en México. *El trimestre económico*, 77(306), 363-391.
- Chatterton, M., Smyth, E., & Darby, K.** 2010. Pension scheme administrative costs, *Department for Work and Pensions* (No. 91). Working Paper.

- Choi, S., & Chun, Y. H.** 2021. Accountability and organizational performance in the public sector: Analysis of higher education institutions in Korea. *Public Administration*, 99(2), 353-370.
- Cordero Quinzacara, E.** 2009. Los principios y reglas que estructuran el ordenamiento jurídico chileno. *Ius et praxis*, 15(2), 11-49.
- Cordero, L., & García, J. F.** 2012. Elementos para la discusión de agencias independientes en Chile. El caso de las Superintendencias (Discussing the Implementation of Independent Regulatory Agencies in Chile. The Case of the Superintendencias). *Anuario de Derecho Público*.
- Ferrer, A. M., & Riddell, W. C.** 2011. Unemployment insurance savings accounts in Latin America: overview and assessment. *Reforming Severance Pay*, 211.
- Ferro, G.** 2003. Regulación y costos variables endógenos en el mercado de fondos de jubilaciones y pensiones argentino (No. 231). Universidad del CEMA.
- Griffin, D., & Tversky, A.** 1992. The weighing of evidence and the determinants of confidence. *Cognitive psychology*, 24(3), 411-435.
- Hartley, G. R., Van Ours, J. C., & Vodopivec, M.** 2011. Incentive effects of unemployment insurance savings accounts: evidence from Chile. *Labour Economics*, 18(6), 798-809.
- Henríquez, L.** 2019. Experiencias de políticas públicas para la formalización económica y laboral en Chile. *Informes Técnicos OIT Cono Sur*, N° 9. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_731327.pdf.
- Holzmann, R.** 2005. Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform. World Bank Publications.
- Impavido, G., Lasagabaster, E., & García-Huitrón, M.** 2010. New policies for mandatory defined contribution pensions: Industrial organization models and investment products. *World Bank Publications*.
- Jantz, B., Christensen, T., & Læg Reid, P.** 2015. Performance management and accountability: The welfare administration reform in Norway and Germany. *International Journal of Public Administration*, 38(13-14), 947-959.
- Khaitan, T.** 2021. Guarantor institutions. *Asian Journal of Comparative Law*, 16(S1), S40-S59.
- Koop, C.** 2011. Explaining the Accountability of Independent Agencies: The Importance of Political Salience. *Journal of Public Policy*, 31(2), 209-234. Doi:10.1017/S0143814X11000080
- Meléndez, J.** 2004. La Industria de las AFORE: Análisis de su Estructura y Recomendaciones de Política de Competencia y Regulación. *Instituto Mexicano del Seguro Social*.
- Mesa-Lago, C.** 2004. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. *CEPAL*.

- Mesa-Lago, C.** 2006. Private and public pension systems compared: An evaluation of the Latin American experience. *Review of Political Economy*, 18(3), 317-334.
- Mitchell, O. S.** 1998. Administrative costs in public and private retirement systems. In Privatizing social security (pp. 403-456). *University of Chicago Press*.
- Moraga, C.** 2020. Organismos Legalmente Autónomos. Disponible en el siguiente https://www.academia.edu/45658376/Organismos_Legalmente_Aut%C3%B3nomos.
- OECD** 2017. Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators, *OECD Publishing, Paris*, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en.
- Ortiz, I., Duran, F., Urban, S., Wodsak, V., & Yu, Z.** 2018. Reversing Pension Privatization: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern European and Latin American Countries (2000-18), *OIT*. Available at SSRN 3275228.
- Pantoja Bauzá, R.** 1998. La organización administrativa del Estado. *Jurídica ConoSur*.
- Pardow, D., & Verdugo, S.** 2020. Estabilidad, profesionalismo y politización en los nombramientos de directivos de agencias reguladoras independientes: lecciones desde la experiencia chilena. *Revista Derecho del Estado*, (46), 223-252.
- Ross, S. G.** 2004. Collection of social contributions: Current practice and critical issues. In International conference on changes in the structure and organization of social security administration, Cracow, Poland (pp. 3-4).
- Sanchez, O.** 2011. Fighting tax evasion in latin america: The contrasting strategies of Chile and Argentina. *Third World Quarterly*, 32(6), 1107-1125.
- Sehnbruch, K., Carranza Navarrete, R., & Contreras Guajardo, D.** 2022. Unemployment Insurance in Transition and Developing Countries: Moral Hazard vs. Liquidity Constraints in Chile. *The Journal of Development Studies*, 58(10), 2089-2109.
- Serra, P.** 2005. Performance measures in tax administration: Chile as a case study. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 25(2), 115-124.
- Tran, Y. T., & Nguyen, N. P.** 2020. The impact of the performance measurement system on the organizational performance of the public sector in a transition economy: Is public accountability a missing link? *Cogent Business & Management*, 7(1), 1792669.
- Tran, Y. T., Nguyen, N. P., & Hoang, T. C.** 2021. The role of accountability in determining the relationship between financial reporting quality and the performance of public organizations: Evidence from Vietnam. *Journal of Accounting and Public Policy*, 40(1), 106801.
- Tushnet, M.** 2021. The New Fourth Branch: institutions for protecting constitutional democracy. *Cambridge University Press*.
- Valdés, R., Vergara, R.** 2020. Aspectos Económicos de la Constitución, *Fondo de Cultura Económica*.

Valdés-Prieto, S. 1994. *Administrative charges in pensions in Chile, Malaysia, Zambia, and the United States*. Policy Research Working Paper, No. 1372. *World Bank*, Washington, DC.

Vergara Blanco, A. 2017. Autoridades administrativas independientes (agencias): mito y realidad de un modelo conveniente para Chile. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, no. 25.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS



Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.
Coordinador académico: Sebastián Izquierdo
Diagramación: Pedro Sepúlveda V.



[VER EDICIONES ANTERIORES](#) ↓