



REFORMA PREVISIONAL

# ¿Hacia dónde avanzar?

**Entrevista:**

**Nicholas Barr:**

“Las reformas se deberían diseñar cuidadosamente pensando en el mediano y largo plazo, idealmente con el apoyo de todos los partidos”

**Temas Públicos:**

**Caso ISAPRES:**  
el fallo de la sospecha

**Comprobado:**

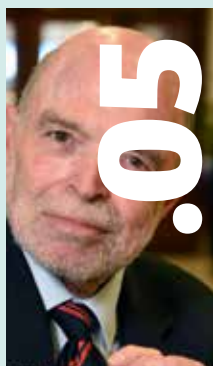
**Índice de Libertad Económica:**  
Chile retrocede 4 puestos y marca peor posición desde 1985



ENCUÉNTRANOS EN NUESTRO CANAL DE SPOTIFY

# VOZ LYD





**Entrevista**

“Las reformas se deberían diseñar cuidadosamente pensando en el mediano y largo plazo, idealmente con el apoyo de todos los partidos”



**En concreto**

Reforma previsional  
**¿Hacia dónde avanzar?**



**Temas Públicos**

**Caso ISAPRES:**  
el fallo de la sospecha



**Comprobado**

**Índice de Libertad Económica**  
Chile retrocede 4 puestos y marca peor posición desde 1985

# Índice

Gimnasia política

18

Congreso

22

Redes  
*Congreso de RELIAL en Chile*

24

Actividades

25



# Editorial

En Chile llevamos décadas debatiendo sobre los cambios o mejoras que debiera tener el sistema previsional para la obtención de mejores pensiones. Múltiples comisiones asesoras han llegado a consensos que por la vía política no han avanzado mayormente.

En tiempos en que el tema vuelve a ponerse sobre la mesa, con la posibilidad de introducción de ciertos componentes de reparto, resulta clave retomar el análisis y revisar la evidencia.

Es por ello que en nuestra sección *En Concreto*, repasamos la historia y mitos del sistema de reparto en el país, evaluamos dónde nos encontramos y proyectamos hacia dónde debiéramos avanzar en la materia. En síntesis: mayor crecimiento económico y creación de empleos formales, junto a la modificación de ciertos parámetros.

Asimismo, el profesor de Economía Pública en la London School of Economics y conocedor del sistema de pensiones chileno, Nicholas Barr, enumera una serie de los elementos que debieran considerarse en una reforma y destaca que es necesario que haya un acuerdo amplio y que se piense en el mediano y largo plazo y no en ganancias políticas cortoplacistas. "Una reforma no es un suceso, sino un proceso que, además, abarca muchas décadas. Un trabajador joven hoy en Chile podría aún estar cobrando pensión dentro de 80 años. Por lo tanto, un sistema de pensiones necesita apoyo político continuo", dice.

En otro tema, la judicialización de las políticas públicas es una forma inadecuada para procesar los problemas ciudadanos. Ello se evidencia en los recientes fallos de la Corte Suprema que declararon ilegal el alza de precios de los planes de ISAPRE y que abordamos en profundidad en esta edición.

Las imprecisiones y contradicciones de la actual administración son consignadas en *Gimnasia Política*, donde las reacciones post plebiscito y las proyecciones hacia un nuevo proceso fueron el tema central.

Finalmente, en *Comprobado* revisamos el retroceso de Chile en el Índice de Libertad Económica 2022 del Fraser Institute y en *Redes* adelantamos algunas de las actividades que se realizarán durante este mes en el país en el marco del Congreso RELIAL 2022.

## Directora

*Bettina Horst*

## Editora

*Cristina Cortez*

## Comité editorial

*Pablo Eguiguren*

*Natalia Farías*

*Bettina Horst*

*Augusta Silva*

## Diseño y diagramación

*Tregua Agencia*

## Fotografía

*Magdalena Lecaros*

## Impresión

*Donnebaum*

## Contacto:

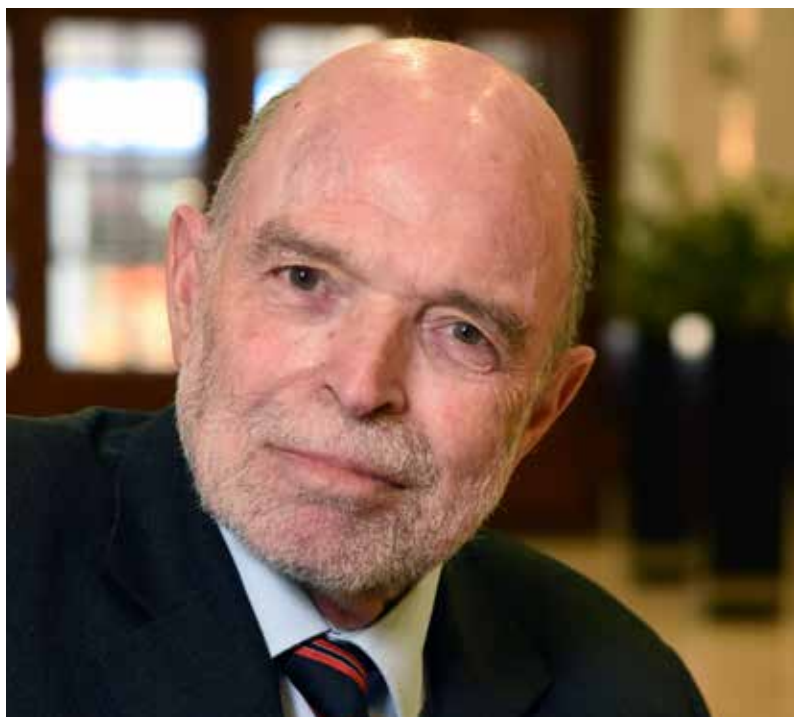
*Alcántara 498, Las Condes  
Santiago, Chile*

*+(56) 2 2377 4800*

*lyd@lyd.org*

**NICHOLAS BARR**, PROFESOR DE ECONOMÍA PÚBLICA  
DE LA LONDON SCHOOL OF ECONOMICS:

# “Las reformas se deberían diseñar cuidadosamente pensando en el mediano y largo plazo, idealmente con el apoyo de todos los partidos”



*“Una de las fortalezas del sistema en Chile es que, en términos generales, se ha mantenido estable y, en consecuencia, ha evitado frecuentes y a menudo mal pensadas reformas que otros países han desarrollado por ganancias políticas de corto plazo o por crisis presupuestarias”.*

Nos encontramos, según se ha anunciado, ad portas de la presentación de una reforma al sistema de pensiones y para abordar cuál -y cuál no- debiera ser el camino a seguir para mejorar las pensiones futuras de los chilenos, entrevistamos a Nicholas Barr, profesor de Economía Pública de la London School of Economics y autor de numerosos artículos y libro quien, además, integró la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (“Comisión Bravo”), que entregó en 2015 una serie de diagnósticos y propuestas en la materia. Acuerdos políticos, mirada en el mediano y largo plazo y observar las buenas prácticas internacionales debieran ser elementos a considerar.

**Usted conoce bastante el sistema previsional chileno, ¿cuáles son a su juicio sus principales fortalezas y debilidades?**

Una de las fortalezas del sistema en Chile es que, en términos generales, se ha mantenido estable y, en consecuencia, ha evitado frecuentes y a menudo mal pensadas reformas que otros países han desarrollado por ganancias políticas de corto plazo o por crisis presupuestarias. Otra fortaleza es que el Pilar Solidario, introducido en 2008, llenó un gran vacío en el sistema anterior al fortalecer en gran medida el alivio de la pobreza. Una debilidad fueron las alzas de los costos de las administradoras de fondos, por eso se introdujo la licitación de nuevos afiliados. Otra es que las lagunas en las cuentas individuales reducen considerablemente las pensiones. Esta consecuencia es inherente a las cuentas individuales y la debilidad sería que

*“Los sistemas de pensiones deben ser económica y políticamente sustentables. Una reforma no es un suceso, sino un proceso que, además, abarca muchas décadas. Un trabajador joven hoy en Chile podría aún estar cobrando pensión dentro de 80 años. Por lo tanto, un sistema de pensiones necesita apoyo político continuo”.*

ese aspecto no ha sido bien explicado. Por ejemplo, en el momento que se introdujeron las reformas, las estimaciones sobre la pensión que podría recibir un trabajador se basaron en periodos de cotización casi sin lagunas.

**Actualmente se está pagando una Pensión Garantizada Universal (PGU) a todos los chilenos excluyendo solo al 10% más rico, con lo cual el sistema avanzó en solidaridad. Dado lo anterior, y conociendo los problemas que tienen los sistemas de reparto, ¿tiene sentido retroceder en el pilar contributivo al destinar un porcentaje de la cotización a un fondo común?**

El envejecimiento de la población tiene dos raíces: disminución en la fertilidad y la longevidad. Una disminución de la fertilidad implicaría una fuerza laboral futura menor de lo que sería en caso contrario. Una respuesta racional es hacer que cada miembro de esa fuerza laboral sea más productivo invirtiendo en su capital humano (educación y capacitación) y capital físico. La necesidad de una mayor inversión implica la necesidad de un mayor ahorro. Las AFP son una forma de ahorro. Si una porción de los aportes a las AFP se desvía a otra parte del sistema de pensiones, sería fundamental que ese desvío sea hacia un elemento capitalizado del sistema; un fondo común sería un modo de hacerlo.

**La Comisión Bravo, en la cual usted participó, pidió aumentar la edad de jubilación, algo que han hecho otros países en el mundo. ¿Qué tan importante es avanzar en eso en Chile?**

Junto con la disminución de la fertilidad, la segunda raíz del envejecimiento de la población es la longevidad. Una respuesta racional sería que, en promedio, las personas deberían trabajar más tiempo. El argumento económico es que una jubilación tardía es necesaria si las pensiones sirven para: a) pagar beneficios adecuados y b) ser financieramente sostenibles. El argumento político es que, si los años adicionales de vida se dividen entre los años laborales y años de jubilación, de un modo apropiado, las personas en el futuro trabajarían más que sus padres, pero también tendrían, en promedio, más años de jubilación que sus padres. Por estos motivos, aumentar la edad de jubilación es difundido a nivel internacional.

**¿Hacia dónde debiera avanzar una buena reforma de pensiones? ¿Cuáles son los principales elementos que debieran considerarse y cuáles son las líneas rojas que no debieran traspasarse?**

Las pensiones son para ayudar a las personas a planificar el curso de sus vidas y, particularmente, para ayudarlos a transferir el consumo de su juventud a su vejez. Así, las pensiones deberían estar diseñadas y ajustadas con una perspectiva de largo plazo. En particular, las reformas se deberían diseñar cuidadosamente pensando en el mediano y largo plazo, idealmente con el apoyo de todos los partidos. Una línea roja que es cruzada en muchos países es una reforma a corto plazo con motivos políticos de corto plazo.

*“Una línea roja que es cruzada en muchos países es una reforma a corto plazo con motivos políticos de corto plazo”.*

*“Hay múltiples razones que hacen difícil llegar a acuerdos sobre las pensiones: las pensiones son complejas y controversiales. Hay múltiples partes interesadas: algunas tienen creencias genuinas, pero erradas sobre qué políticas funcionarían y otras no tienen como principal preocupación el bienestar de los jubilados chilenos actuales y futuros”.*

El diseño de una reforma debería considerar dos conjuntos de factores:

► Las pensiones tienen múltiples propósitos: alivio de la pobreza, seguro y nivelación del consumo (es decir, la redistribución a lo largo de la vida). Un sistema de pensiones debiera abordar los tres.

► Los sistemas de pensiones deben ser económica y políticamente sustentables. Una reforma no es un suceso, sino un proceso que, además, abarca muchas décadas. Un trabajador joven hoy en Chile podría aún estar cobrando pensión dentro de 80 años. Por lo tanto, un sistema de pensiones necesita apoyo político continuo.

**En el país llevamos años realizando diagnósticos. Primero estuvo la comisión Marcel en 2006, luego la Comisión Bravo, en la cual usted participó, ¿por qué es tan difícil llegar a acuerdos en pensiones? ¿Qué buenas prácticas de reformas en otros países debiéramos mirar para avanzar en la discusión?**

Hay múltiples razones que hacen difícil llegar a acuerdos sobre las pensiones: las pensiones son complejas y controversiales. Hay múltiples partes interesadas: algunas tienen creencias genuinas, pero erradas sobre qué políticas funcionarían y otras no tienen como principal preocupación el bienestar de los jubilados chilenos actuales y futuros. Hay una creencia común, pero errónea de que existe un único sistema de pensiones perfecto. En realidad, existen varios sistemas buenos, por ejemplo, Suecia y Canadá, ninguno de los cuales es perfecto o necesariamente superior a otros diseños. También hay muchos sistemas malos.

¿Qué buenas prácticas? Cuando Suecia contemplaba una reforma en los años 90, se formó un Grupo de Pensiones representando a múltiples partidos políticos. Una vez promulgada la reforma, decidieron mantener el Grupo de Pensiones como un organismo permanen-

te para actuar como guardianes de la reforma. Por este motivo, las reformas en Suecia han sido escasas, oportunas y reflexivas. Otras instituciones que ayudan a la buena gobernanza de pensiones son la elaboración de proyecciones de las finanzas del sistema de pensiones, proyecciones que deben ser oportunas, técnicamente competentes, independientes y percibidas como tal.

**¿Qué tan importante es para la legitimidad del sistema que los usuarios puedan elegir quién administra sus ahorros obligatorios? ¿Cuáles son los riesgos que parte de ellos queden en un único ente estatal?**

Como evidencia ante una investigación sobre pensiones en Australia, Peter Diamond (Premio Nobel) y yo establecimos tres principios de un buen sistema de pensiones:

1. Si una persona quiere tomar decisiones sobre su pensión o jubilación, el sistema debe ayudarlo;
2. Sin embargo, el sistema debe funcionar bien para un trabajador que no elige; y
3. No elegir debe ser una opción completamente aceptable.

Las pensiones NEST cumplen estos tres principios, al igual que los sistemas en Suecia y Canadá.

Hay un claro riesgo si un único fondo es administrado por el Estado, pero hay otros diseños. Si en Chile hubiera una AFP del Estado, se podría externalizar la administración de los fondos a un administrador privado sobre bases competitivas, con diferentes administradores de fondos privados para distintas partes de la cartera, por ejemplo, uno para bonos del Estado, otro para bonos extranjeros, otro para bonos corporativos y algo similar para diferentes tipos de acciones y para cualquier activo no financiero que los fondos puedan tener.

REFORMA PREVISIONAL:

# ¿Hacia dónde avanzar?



*¿Qué lecciones podemos sacar de nuestra historia? ¿Por qué son bajas las pensiones que entrega el sistema chileno?*

*¿Qué mejoras se pueden realizar para incrementar el monto de las pensiones futuras? Abordamos algunas de estas interrogantes a través de 5 puntos con datos relevantes para la discusión.*

## 1. DÓNDE ESTAMOS: SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Chile actualmente cuenta con un sistema de pensiones compuesto por 3 pilares: el pilar solidario de la Pensión Garantizada Universal (PGU), el pilar contributivo o de capitalización individual (el administrado por las Administradoras de fondos de pensiones, AFP) y el pilar de ahorro voluntario.

La existencia de la PGU estableció un piso mínimo de ingresos para todos los mayores de 65 años lo que, sumado a los ahorros de las cuentas individuales y al ahorro voluntario, llevan a un mayor número de personas a recibir pensiones más altas. Esto, porque el pilar solidario, que fue reemplazado por la PGU, estaba focalizado en el 60% de la población mayor de 65 años más vulnerable y con la PGU el número de beneficiarios se amplió al excluir únicamente al 10% más rico.

Existen 11.484.198 afiliados al sistema de pensiones con cuentas de ahorro personal del pilar contributivo, de los cuales 5.947.271 cotizaron en el mes de junio. Respecto del monto de las pensiones, la pensión promedio autofinanciada a partir de los ahorros realizados se relaciona directamente con el número de años cotizados. Así, el monto de la pensión aumenta en la medida que aumentan los años cotizados.

El cotizante nunca pierde lo aportado, aunque haya sido sólo por unos pocos años, pudiendo recibir una pensión, aunque sea un monto bajo y generando incluso una pensión de sobrevivencia o herencia si el cotizante fallece.

Si bien los montos de las pensiones autofinanciadas son considerados bajos, esto se explica porque los recursos ahorrados en las cuentas de ahorro individual también lo son, como resultado de la interacción de los siguientes factores: altos niveles de informalidad laboral, bajas tasas de cotización, bajos salarios, baja densidad de cotizaciones por la existencia de lagunas previsionales y las edades legales de jubilación.

Frente a ideas de aumentar la cotización en 6%, distribuido en 3% en cuenta individual y otro 3% en un fondo colectivo, si bien en el corto plazo se generarían aumentos en los montos de las pensiones vigentes, se perjudica a los pensionados futuros. De acuerdo a las proyecciones de población de Cepal, hacia 2050 se proyecta un decrecimiento de la población (producto de la proyección de bajas tasas de natalidad), lo que se traduce en un menor crecimiento de la fuerza de trabajo. Esto, acompañado del envejecimiento de la población, da cuenta de que hacia adelante los incrementos en las pensiones serán menores y por lo tanto, la presión fiscal para mantener el monto de las pensiones ya alcanzado por las personas y evitar su caída, además de financiar las nuevas pensiones que se otorguen, será de magnitudes relevantes. Siendo este el escenario, un modelo de reparto no es sustentable en el largo plazo.

## 2. LOS MITOS QUE RODEAN EL SISTEMA DE REPARTO EN CHILE: UN POCO DE HISTORIA

Uno de los conceptos que se ha instalado en el debate público, frente a la Reforma de Pensiones, es el de sistema de reparto.

Los sistemas de reparto son sistemas de ahorro colectivo donde los aportes de los trabajadores van a un fondo común y se pagan beneficios definidos. En Chile, el sistema previsional de las cajas de previsión estuvo vigente hasta 1981 y fue un sistema de reparto formado por 21 cajas, las que diferían entre sí en cuanto a los requisitos para poder acceder a sus beneficios.

Para recibir una pensión en el antiguo sistema de cajas de previsión se exigía un mínimo de años cotizados que podía ser, por ejemplo, 10, 15, 20 o más años. Quienes cotizaban por un período inferior perdían la totalidad de sus aportes al sistema.

En el último año de vigencia del sistema, existían 1.674.536 contribuyentes y se pagaron cerca de 1 millón de pensiones, generándose un déficit anual de 1,8% del PIB. Es decir, los ingresos por contribuciones, financiaban solo una mínima parte del gasto en pensiones, por lo que para poder pagar las pensiones el Estado se hacía cargo de los recursos que faltaban.

La razón de la migración hacia sistemas de ahorro

individual fue el creciente gasto fiscal que se destinaba para mantener financiados los sistemas de reparto. Esto como consecuencia de la transición demográfica (envejecimiento de la población), las mayores expectativas de vida y la composición del mercado laboral, donde ya se evidenciaba una disminución del ratio entre trabajadores contribuyentes al sistema y pensionados.

En “Averting the old age crisis” (1994), el Banco Mundial señaló que, en el caso de Chile, el sistema de reparto fue reemplazado debido a la evasión generalizada por las altas tasas de contribución al sistema y la estructura poco equitativa de los beneficios. En efecto, Chile migró en 1981 hacia un sistema de cuentas de capitalización de ahorro individual, el que es administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

La entrada en vigencia del nuevo régimen previsional establecido en el DL N° 3.500 de 1980 generó nuevos compromisos fiscales vinculados al régimen que dejaba de existir, como el bono de reconocimiento y el déficit operacional. Al implementarse el nuevo sistema, los trabajadores podían optar por mantenerse en el sistema de reparto o moverse al sistema nuevo.

Según CELADE-CEPAL (1998), la transición de Chile a un sistema de capitalización individual significó un importante esfuerzo de disciplina fiscal, donde el gasto público en salud, educación y vivienda, fue “sacrificado” para poder financiar el cambio de sistema. Es decir, se destinó una gran magnitud de recursos para sustituir el sistema de reparto por uno de capitalización individual.

A la fecha, aún se pagan los costos de dicha transición. En el periodo 2003-2022 los recursos públicos destinados a financiar las pensiones del sistema antiguo de las cajas de previsión, junto con otros beneficios del sistema antiguo, además del pago de bonos de reconocimiento, han disminuido desde el 4% del PIB que representaban en 2003 a 1% del PIB aproximadamente en 2022<sup>1</sup>.



### 3. 5 RAZONES DETRÁS DEL BAJO MONTO DE LAS PENSIONES QUE ENTREGA EL ACTUAL SISTEMA

Un argumento siempre presente en la discusión sobre la necesidad de terminar con el sistema previsional vigente son los bajos montos de las pensiones autofinanciadas y que afectan mayoritariamente a las mujeres. Analizando distintos aspectos, uno puede concluir que las bajas pensiones se explican por:

**1) Bajas tasas de cotización:** la cotización obligatoria es de 10%, mientras que la comisión promedio del mes de julio de 2022, de acuerdo a datos de la Superintendencia de Pensiones, fue de 1,1%. Por lo tanto, actualmente la tasa de cotización obligatoria para pensiones de parte del trabajador es de 11,1%.

Una comparación de tasas de cotización obligatoria de cargo del trabajador y del empleador -que para Chile considera un 1,85% de tasa de cotización correspondiente al seguro de invalidez sobrevivencia (SIS), la que es de cargo del empleador- realizada por la OCDE para 35 países, da cuenta que mientras la cotización final para el país es de 13%, en los países OCDE es de 18,2%.

**2) Baja densidad de cotizaciones (lagunas previsionales):** según datos de la encuesta de historia previsional de afiliados (HPA) de la Superintendencia de Pensiones, el 56% de los pensionados contribuyó menos de 15 años al actual sistema.

Un factor que contribuye a la baja densidad es la informalidad laboral. El mercado laboral chileno tiene una alta tasa de ocupación informal, la que se ubicó en el trimestre terminado en junio de 2022, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en 27,1% de los ocupados.

**3) Bajos salarios a lo largo de la vida laboral:** si bien los niveles de salarios han registrado mejoras en las últimas décadas, de acuerdo con la HPA cerca del 74% de los actuales pensionados tuvieron la mayor parte de su historia laboral, sueldos inferiores a los \$400.000 sobre los cuales cotizaron (valores reales en pesos del 2021). Por lo tanto, los recursos ahorrados al cotizar el 10% del salario imponible, no solo dependen del nivel de salario, sino que también del número de años cotizados.

De acuerdo a un estudio realizado en 2021 de Cabezón y Larraín, considerando el promedio de las pensiones autofinanciadas, los actuales jubilados por vejez que han cotizado entre 30 y 35 años, con sólo ahorrar el 10% de su sueldo, lograron financiar una pensión que cubre cerca del 62,6% del sueldo imponible promedio de su vida laboral. Por otro lado, si la persona cotizó entre 15 y 20 años, la tasa de reemplazo es de 41,5%.

**4) El aumento de la expectativa de vida, junto con la no postergación de la edad legal de jubilación,** han provocado que con los mismos ahorros se requiera financiar una pensión por más años. De acuerdo a datos de la Cepal, mientras en la década del 50 la expectativa se ubicaba en torno a los 55 años, en el quinquenio 2020-2025, la esperanza de vida al nacer de ambos géneros es de 80,7 años, la que aumenta a 85,5 años en 2050-2055.

**5) Si bien la esperanza de vida es cada vez mayor, la edad de jubilación no ha sufrido modificaciones a lo largo del tiempo.** En efecto, de acuerdo a la legislación actual, la edad legal para pensionarse en el pilar contributivo es de 60 y 65 años, en el caso de mujeres y hombres respectivamente. A nivel OCDE, solo 11 países de un total de 39 (28%) tienen edades de jubilación distintas entre mujeres y hombres<sup>2</sup>. Para Chile, es necesario aumentar la edad de jubilación en ambos géneros, o al menos igualarlas, de tal manera, de poder tener un mayor ahorro, sobre todo en el caso de las mujeres, que tienen pensiones menores a





las de los hombres, por su intermitencia en el mercado laboral y sus lagunas previsionales. Un ejemplo es Suecia, que de acuerdo a OCDE (2021), aumentó la edad de jubilación para acceder a la pensión pública contributiva de 61 a 62 años y se planifica aumentarla a 63 en 2023 y a 64 en 2026. En el caso de la pensión garantizada, se pretende aumentar la edad de 65 a 66 en 2024 y a 67 en 2027. La idea es lograr que la edad de jubilación esté indexada a la esperanza de vida, de tal manera que el aumento de las edades se haga por cohorte de nacimiento.

Finalmente, el sistema previsional chileno no establece un mínimo de edad para jubilarse anticipadamente, por lo que sería beneficioso establecerlo, como es el caso de Australia, Francia y Suiza que establecen un mínimo de 55 años.

#### 4. ¿HACIA DÓNDE DEBEMOS AVANZAR?

Reconociendo que el sistema tiene espacios de mejora, las siguientes propuestas, implementadas de manera gradual, incrementarían el monto de las pensiones futuras:

##### 1) CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA CREACIÓN DE EMPLEOS FORMALES:

- Solo el crecimiento económico es capaz de generar empleos formales y duraderos;

- Sistemas de pensiones con mercados laborales que tienen altos grados de informalidad, siempre otorgarán pensiones bajas, por cuanto un gran número de trabajadores no cotiza y, por lo tanto, no tendrán suficientes ahorros para su vejez.

##### 2) MODIFICACIÓN DE PARÁMETROS:

- Aumentar tasas de cotización: es necesario incrementar la tasa de contribución para aumentar el ahorro, pero en las cuentas individuales, de tal manera de incrementar los recursos ahorrados y, además, no generar un desincentivo adicional a participar en el sistema contributivo que puede incentivar la subcotización y la informalidad. Por lo tanto, es necesario evaluar si los mayores beneficios entregados en el marco del pilar solidario generan desincentivos a cotizar y a la formalidad del trabajo.

- Aumentar la edad de jubilación: en el caso chileno, de acuerdo a datos de la Superintendencia de Pensiones, el 39% de las mujeres se pensionan al cumplir los 60 años, mientras que en el caso de los hombres el 51% lo hace a los 65. Luego, en el caso de las mujeres, un 35% lo hace entre los 66 y 67 años, mientras que un 33% de hombres se pensiona entre 66 y 67 años. Es decir, si bien muchas personas en la práctica han pospuesto por un par de años su retiro de la vida laboral, un importante número de personas se pensiona a la edad legal.

El aumento de las expectativas de vida, los cambios en el mercado laboral y la entrada más tardía de los jóvenes al mercado del trabajo, dan cuenta de que es necesario aumentar las edades de jubilación en hombres y mujeres, de tal manera de que puedan ahorrarse más recursos que permitan financiar mayor número de años recibiendo una pensión.

Para Chile es necesario aumentar la edad de jubilación en ambos géneros, o al menos igualarlas, para tener un mayor ahorro, sobre todo en el caso de las mujeres, que tienen pensiones menores a las de los hombres por su intermitencia en el mercado laboral y sus lagunas previsionales.

- Mecanismos para que trabajadores independientes coticen: se deben implementar mecanismos que incentiven a los trabajadores independientes a cotizar. En esta línea ya se han hecho esfuerzos, como la

ley N°21.133 de 2019 que estableció la obligatoriedad de cotizar de los independientes que emiten boletas de honorarios y así obtener coberturas en salud, pensiones, seguros de accidentes y enfermedades laborales, entre otros.

Así, en 2022 si el trabajador independiente cotiza por el total (12,25%), 4,68% va para pensiones, mientras que si se elige una menor base imponible se destina 4,19%.

Los independientes que cotizan en el sistema de capitalización individual apenas alcanzan el 1,4% del total de cotizantes activos. Estas cifras relevan la importancia del empleo formal. Sin embargo, siempre existirán personas que opten por trabajar de manera independiente, por lo que es necesario avanzar en el diseño e implementación de políticas públicas que permitan una mayor incorporación al sistema de seguridad social, de tal manera de otorgarles acceso a coberturas en salud y pensiones. Asimismo, se debe tener especial cuidado con no implementar políticas públicas que generen desincentivos a cotizar, como podría ser el caso de políticas que entreguen beneficios vinculados a nullos o bajos ingresos.

- Fomentar el ahorro voluntario: según cifras de la Superintendencia de Pensiones, existen aproximadamente 1.600.000 cuentas individuales por cotizaciones voluntarias. Esto es cerca de un 27% del total de cotizantes activos. Por lo tanto, deben seguir implementándose medidas en esta línea para poder fomentar el ahorro de recursos adicionales o compensar por períodos sin cotización que el trabajador haya experimentado durante su vida laboral.

## 5. PGU Y SOLIDARIDAD

La PGU incrementa el monto de las pensiones del 90% de todos los pensionados actuales y futuros, por lo que las mejoras recién planteadas al sistema de capitalización individual permitirán a los pensionados futuros mejorar sus pensiones. En el debate público, se ha instalado la idea de que es necesario introducir solidaridad al sistema de pensiones actual, cuando el sistema de pensiones chileno ya cuenta con un fuerte componente solidario. En efecto, a junio de este año, del total de recursos destinados al pago mensual de pensiones, el 52% corresponde a pago por PGU y pensión básica de invalidez y aporte solidario de invalidez, financiadas con recursos fiscales, mientras que el 48% restante corresponde a pago de pensiones autofinanciadas a partir de los ahorros de los trabajadores.

Cuando la PGU alcance la cobertura total, es decir, solo excluya a aquellos pertenecientes al 10% de mayores ingresos, los recursos destinados a solidaridad en el sistema de pensiones serán incluso mayores. En plena implementación deberá evaluarse la sostenibilidad de este pilar, considerando por ejemplo, la idea de elevar su monto a \$250.000, como propone el programa de Gobierno.

<sup>1</sup> Considerando una estimación del nivel de PIB para 2022.

<sup>2</sup> Pensions at a Glance 2021 de la OCDE.



CASO ISAPRES:

# EL FALLO DE LA SOSPECHA

Los recientes fallos de la Corte Suprema que declararon ilegal el alza de precios de los planes de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) representan un claro ejemplo de por qué la judicialización de las políticas públicas es una forma inadecuada para procesar los problemas ciudadanos, en especial en materia de salud. Es desde esta perspectiva que resulta pertinente analizar dichas sentencias, con el objetivo de mostrar que la judicialización en nada contribuye a resolver problemas que por su naturaleza exigen el equilibrio de diferentes intereses, así como reglas jurídicas claras que aseguren la operatividad del sistema.

*En un cálculo realizado por el Observatorio Judicial se muestra que, si la Corte Suprema dedicara tres minutos por recurso de protección contra ISAPRES, pasaría todo el año resolviendo este tipo de acciones.*

## Antecedentes de las sentencias: la judicialización de las isapres

La judicialización de las ISAPRE explota el año 2010 cuando la Corte Suprema, si bien reconoce la facultad legal de reajustar el precio base de los planes, dicho reajuste debe encontrarse debidamente justificado, es decir, el aumento debe responder a cambios efectivos y verificables en los costos de las prestaciones médicas del plan y no meramente en razones generales.

Esta jurisprudencia provocó que los afiliados recurrieran masivamente a las cortes de apelaciones, solicitando declarar ilegal las alzas. En el Gráfico N° 11 se muestra la evolución en los ingresos de recursos de protección contra ISAPRES ("RPCI"). Es ilustrativo que el año 2010 se presentaron 8.247 recursos, mientras que para el año 2019 la cifra ascendió a 374.375<sup>2</sup>. Dada la masividad de RPCI los juicios se estandarizaron decantando en sentencias tipo y procesos formales. Por ejemplo, en un cálculo realizado por el Observatorio Judicial se muestra que, si la Corte Suprema dedicara tres minutos por RPCI, entonces pasaría todo el año resolviendo acciones judiciales contra ISAPRES<sup>3</sup>.

## LOS RECURSOS PRESENTADOS EN 2019 FUERON 45 VECES MÁS QUE LOS DE 2010

**GRÁFICO N° 1:**  
Evolución de ingresos de recursos de protección por alza de planes de ISAPRES (2010-2019)



Fuente: Altura Management.

En suma, durante una década la judicialización de las ISAPRES ha sobrecargado el sistema de justicia, decantando en procesos tipos, altos costos en recursos para los tribunales<sup>4</sup> y problemas financieros para las ISAPRES, tanto por no poder reajustar el precio del plan, como por el pago de costas.

Fue esta situación la que motivó, recién el año 2021, la aprobación unánime en el Congreso de la Ley N°21.350 que modificó las disposiciones legales sobre el reajuste del precio base de los planes. En lo medular se reguló un procedimiento anual, en el cual la Superintendencia de Salud, en base a parámetros objetivos -i.e. variación de costos de las prestaciones de salud y su uso por los afiliados-<sup>5</sup>, calcula un porcentaje máximo de reajuste, denominado Índice de Costos de Salud. Establecido el porcentaje por la autoridad, la ley exige a las ISAPRES informar a la Superintendencia el porcentaje efectivo que aplicarán a todos los planes por igual y luego comunicar al afiliado el aumento del precio base. Para el año 2022, la Superintendencia de Salud fijó un reajuste máximo del 7,6%<sup>6</sup>, al cual adhirieron todas las ISAPRES.

*Durante una década la judicialización de las ISAPRES ha sobrecargado el sistema de justicia, decantando en procesos tipos, altos costos en recursos para los tribunales y problemas financieros para las ISAPRES, tanto por no poder reajustar el precio del plan, como por el pago de costas.*

Pese al cambio legal, en el primer semestre del 2022 se presentaron solo en la Corte de Apelaciones de Santiago 86.075 recursos de protección contra las alzas<sup>7</sup>. El principal argumento de los reclamantes era que el Índice de Costos de Salud era un tope, por tanto, las ISAPRES estaban obligadas a justificar la decisión de aplicar el máximo legal, en vez de un porcentaje menor. Las cortes de apelaciones resolvieron de forma dispar; algunas acogieron<sup>8</sup>, mientras que otras rechazaron los recursos de protección. Dentro de las últimas destacamos un fallo de la Corte de Apelaciones de Arica que rechazó un recurso de protección argumentando que exigir una nueva justificación del alza para cada afiliado es redundante, ya que el reajuste, al ser producto de un proceso legal, cuenta con la debida presunción de razonabilidad y legalidad<sup>9</sup>.

### Análisis y crítica de la decisión de la corte suprema

La tercera sala de la Corte Suprema acogió los recursos de protección, dejando sin efecto todas las alzas. En total dictó 12 fallos cuya argumentación es la misma<sup>10</sup>. Las sentencias son complejas debido a las diversas líneas discursivas que reúne: 1) reprocha a la Superintendencia de Salud una falta de diligencia y cuidado en fijar el índice de reajuste<sup>11</sup>; 2) declara arbitrario e ilegal el alza de los planes<sup>12</sup>; 3) análoga a las ISAPRES con los organismos públicos para efectos de fijar el estándar de transparencia y justificación que

deben tener sus decisiones<sup>13</sup>, 4) pone en duda la real competitividad en el mercado de las ISAPRES<sup>14</sup>.

¿Tiene fundamento jurídico el fallo de la CS? Para responder dicha pregunta es necesario analizar si el fallo fundamenta adecuadamente los presupuestos específicos del recurso de protección, a saber, la ilegalidad o arbitrariedad de la acción. En otras palabras, en el acto de reajuste, ¿se contravino realmente alguna disposición legal o fue producto de un actuar irracional o desproporcionado? A juicio de la Corte Suprema, sí y la ilegalidad sería doble: explicitar, primero ante la Superintendencia y luego a los afiliados, los motivos para aplicar el máximo de 7,6% “según los parámetros establecidos en la Ley N°21.350”<sup>15</sup>.

Sin embargo, en los artículos 197, 198 y 198 bis que regulan el procedimiento de reajuste, no existe un supuesto mandato legal que ordenara a las ISAPRES explicitar porqué decidieron reajustar sus planes más allá de que deben respetar el máximo establecido por la Superintendencia. En efecto, el artículo 197 establece que “la adecuación propuesta deberá ser comunicada al afectado de conformidad a lo dispuesto en el artículo 198”. Ahora bien, el artículo 198 respecto a las comunicaciones únicamente afirma que: “...en el plazo de quince días corridos, contado desde la publicación del indicador a que se refiere la letra anterior [el índice de reajuste], las Isapres deberán informar a la Superintendencia de Salud su decisión de aumentar o no el precio del precio base de los planes de salud”.

En consecuencia, el artículo 198 nada ordena sobre cómo debe ser la comunicación al afiliado o a la Superintendencia, simplemente ordena a las ISAPRES hacer las comunicaciones y el plazo para ello. Más aún, la Circular IF/N° 401 del MINSAL que estableció las instrucciones para realizar el reajuste, tampoco establecía la exigencia que la Corte Suprema reprocha incumplida

a las ISAPRES. Por tanto, si las normas que regulan el procedimiento de reajuste no establecían la obligación de explicitar los motivos para aplicar un determinado porcentaje y menos aún el modo de cómo cumplir con esa obligación, entonces, ¿cómo es posible que la Corte Suprema establezca una ilegalidad?

Quizás, conscientes de esta inexistencia es que los ministros, para dar plausibilidad a su tesis, argumentan que las ISAPRES, al prestar un servicio de seguridad social regulado, se “sujetan a similares exigencias que los órganos de la administración para justificar la razonabilidad de sus actos”, por tanto, están sujetos al mismo estándar de publicidad y transparencia que los órganos estatales<sup>16</sup>. Esta idea no es más que una opinión plausible de los jueces y un argumento totalmente *ad hoc* para el caso, que en ninguna opción puede ser el fundamento para configurar en sentido estricto una ilegalidad<sup>17</sup>.

A su vez, difícilmente podría existir arbitrariedad, ya que las ISAPRES se ajustaron al máximo que la propia autoridad estableció en un proceso reglado. El propio Estado establece el parámetro de lo razonable en base a criterios objetivos. Probablemente es esta presunción de razonabilidad y de la fe pública, lo que se estimó suficiente para efectos de justificación. En ese sentido, el aludido fallo de la Corte de Apelaciones de Arica interpretó más cabalmente el espíritu y fin de la ley. Al contrario, la CS parece confundir una acción arbitraria propiamente tal, con una falta de comunicación de los motivos, pero es evidente que esa falta de comunicación no transforma la acción en arbitraria. Más todavía cuando de por medio estuvo la acción de la Superintendencia de Salud, el Instituto Nacional de Estadísticas y el Ministerio de Economía.

El análisis anterior sobre una inexistencia de ilegalidad y arbitrariedad empieza a mostrar que el real



*¿Tiene fundamento jurídico el fallo de la Corte Suprema? Para responder dicha pregunta es necesario analizar si el fallo fundamenta adecuadamente los presupuestos específicos del recurso de protección, a saber, la ilegalidad o arbitrariedad de la acción.*

*El análisis sobre una inexistencia de ilegalidad y arbitrariedad empieza a mostrar que el real fundamento del fallo parece ser la sospecha de los ministros sobre la real competencia del mercado de las ISAPRES, sumado a una falta de diligencia de la Superintendencia de Salud.*

fundamento del fallo parece ser la sospecha de los ministros sobre la real competencia del mercado de las ISAPRES, sumado a una falta de diligencia de la Superintendencia de Salud. En efecto, la CS reprocha largamente a la Superintendencia de Salud por calcular el índice de reajuste únicamente con los antecedentes proporcionados por las ISAPRES, espetando que “en cumplimiento de este mandato, ha debido la autoridad ponderar la integración vertical de la salud privada...”<sup>18</sup> y que “una labor que se desarrolle con la debida diligencia importa examinar los estados financieros y gestión de las Isapres”<sup>19</sup>. Luego, en el último considerando de la sentencia, la CS afirma que “el examen del asunto sometido al conocimiento de este tribunal ha puesto de relieve la indudable necesidad de una mayor competencia entre las instituciones de salud previsional”<sup>20</sup>.

En consecuencia, más que en fundamentos jurídicos, la sentencia parece tener como base la desconfianza de los jueces de la tercera sala sobre las ISAPRES. En efecto, el fallo no argumenta cómo la supuesta falta de competencia o la falta de diligencia de la Superintendencia tornaría en ilegal o arbitraria la decisión de las ISAPRES de aplicar el 7,6% de reajuste. Por ejemplo, que la CS demostrara que, si la Superintendencia de Salud hubiera tenido a la vista otros antecedentes, a los cuales podía acceder, el cálculo del índice hubiera sido notoriamente menor. Simplemente se limita a afirmarlo como una especie de hecho, que por sí impondría a las ISAPRES la carga de probar su buena fe.

Contrario al manto de sospecha que instala el fallo, más bien el proceso muestra que la Superintendencia y las ISAPRES se ajustaron al texto expreso de la ley. Además, al ser primera vez que se aplicaba el proceso legal de reajuste, era esperable que surgieran errores no imputables, dado el silencio de la ley. En ese sentido, una perspectiva menos suspicaz de los ministros, que tuviera en cuenta una buena fe la garantía de la fe pública quizás hubiera decantado en una decisión más razonable que, en vez de tumbar el alza y estresar al sistema, hubiera dispuesto medidas conservativas hacia el futuro para mejorar la información que se entrega a la Superintendencia y los afiliados respecto a las razones del reajuste.

### **Reflexión final: un fallo polémico que no resuelve el problema**

Por último, en estricto rigor si las ISAPRES cumplieron con todo y cada uno de los requisitos legales y reglamentarios, entonces la CS está vedada de fallar en base a criterios u argumentos extralegales y es claro porque su rol es asegurar el cumplimiento de las leyes y no introducir incertezas jurídicas en su aplicación. Al final de cuentas, ¿en qué medida la decisión de la CS ayuda a resolver el problema del reajuste de planes y la estabilidad del sistema de las ISAPRES?

Más bien, los fallos introdujeron un ámbito de ambigüedad que alimentará la industria de abogados que lucra con la judicialización. Los fallos no son claros en establecer los parámetros adecuados de cómo justificar. Por tanto ¿qué asegura que para los próximos procesos de reajuste los ministros de la tercera sala estarán conformes con el modo de justificación y no volverán a declarar ilegal el alza establecida por ley?



*La judicialización de las políticas públicas contribuye a generar una desconfianza e inseguridad entre los distintos actores. En el caso puntual del reajuste se instala una incerteza de cuáles son los estándares de publicidad y transparencia, o bien, si en el futuro la Corte Suprema agregará nuevos requisitos para el alza, los cuales pueden ser tan variados como su conformación de turno.*

Esto muestra que la judicialización de las políticas públicas contribuye a generar una desconfianza e inseguridad entre los distintos actores. En el caso puntual del reajuste se instala una incerteza de cuáles son los estándares de publicidad y transparencia, o bien, si en el futuro la CS agregará nuevos requisitos para el alza, los cuales pueden ser tan variados como la conformación de turno de la Corte. En ese sentido, el principal defecto del fallo, además de sus razonamientos y decisión, es ser la clara expresión de la incapacidad del Estado de entregar certeza jurídica y reglas claras a un sistema del cual depende la salud de 3,3 millones de chilenos.

<sup>1</sup> Informe *Judicialización Isapres* 2019 de Altura Management, pág. 5 (Obtenido en: [http://www.isapre.cl/images/estudios/Judicializaci%C3%B3n\\_Isapres\\_2019\\_.pdf](http://www.isapre.cl/images/estudios/Judicializaci%C3%B3n_Isapres_2019_.pdf)).

<sup>2</sup> Para ilustrar el alcance del fenómeno algunos datos son ejemplificadores: 1) El año 2018 el 64% del total de causas que ingresaron a la Corte de Apelaciones de Santiago fueron RPCI, es decir, 85.379 de un total de 134.021. 2) El año 2018 el 56% del total de las causas que ingresaron a la Corte Suprema fueron RPCI, es decir, 18.902 de un total de 33.487. 3) Se estima que durante el período 2010-2019 las ISAPRES han pagado aproximadamente 143.989 millones de pesos en costas (Informe *Judicialización Isapres* 2019 de Altura Management, págs. 8 y 16).

<sup>3</sup> <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/observatorio-judicial-sentencias-de-recursos-de-proteccion-por-alzas-en-planes-de-isapre-son-una-ficcion-hechas-sin-el-debido-analisis/763317/>

<sup>4</sup> A modo de ejemplo, en el discurso inaugural del año 2021 el entonces presidente Guillermo Silva alertaba sobre el exponencial aumento de causas ocurrido el 2020 afirmando que “estas cifras nos llevan a reiterar la atención en el fenómeno de la gran judicialización que promueve el marco legal aplicable a las isapres”.

<sup>5</sup> Ver letra a) del Artículo 198 del DFL n°1 del MINSAL, 2005.

<sup>6</sup> Conforme a las disposiciones transitorias de la Ley N°21.350, el año 2022 fue excepcional en términos de reajuste, dado que incluye los años 2019, 2020 y 2021. Esto debido a que producto de la pandemia se había congelado la posibilidad de reajustar el precio base de los planes de ISAPRE.

<sup>7</sup> Obtenido en: <https://numeros.pjud.cl/Inicio>

<sup>8</sup> Por ejemplo, la Corte de Rancagua acogió argumentando que los reajustes no pueden ser general para todos los planes, sino que debe justificarse el alza para cada caso específico (ver considerando sexto, sentencia rol n°604-2022). Es llamativo el argumento, porque la ley dispone el alza general, como la misma Corte Suprema estableció (ver considerando vigésimo sentencia rol n°12.514-2022).

<sup>9</sup> Considerando décimo, sentencia rol n°287-2022, Corte de Apelaciones de Arica.

<sup>10</sup> En lo sucesivo utilizaremos como referencia la sentencia rol n°12.514-2022 de la Corte Suprema.

<sup>11</sup> Ver considerando noveno a décimo cuarto.

<sup>12</sup> Ver considerando décimo quinto a vigésimo noveno.

<sup>13</sup> Ver considerando trigésimo.

<sup>14</sup> Ver considerando trigésimo primero.

<sup>15</sup> Considerando vigésimo séptimo.

<sup>16</sup> Considerando trigésimo.

<sup>17</sup> Es llamativo que los ministros también argumentaran que las ISAPRES en el alegato de la causa “sugirieron” que los criterios de justificación son los requisitos establecidos en el artículo 198 del DFL N°1 de 2005 (ver considerando vigésimo cuarto). De igual modo, más allá de lo razonable de esta sugerencia, mal podría su incumplimiento constituir ilegalidad o arbitrariedad.

<sup>18</sup> Considerando décimo primero.

<sup>19</sup> Considerando trigésimo primero. En el mismo considerando agrega: “resulta imperioso recordar que, en un mercado que debiera ser competitivo también por los precios ofrecidos para la cobertura de prestaciones similares, ello no se logra cuando -como es de público conocimiento- todas las Isapres abiertas deciden aplicar como variación porcentual para todos sus planes de salud, salvas las excepciones legalmente establecidas, el guarismo fijado en la Resolución Exenta N° 352 de la citada Superintendencia”.

<sup>20</sup> Considerando décimo segundo.

# LAS VOLTERETAS DEL GOBIERNO



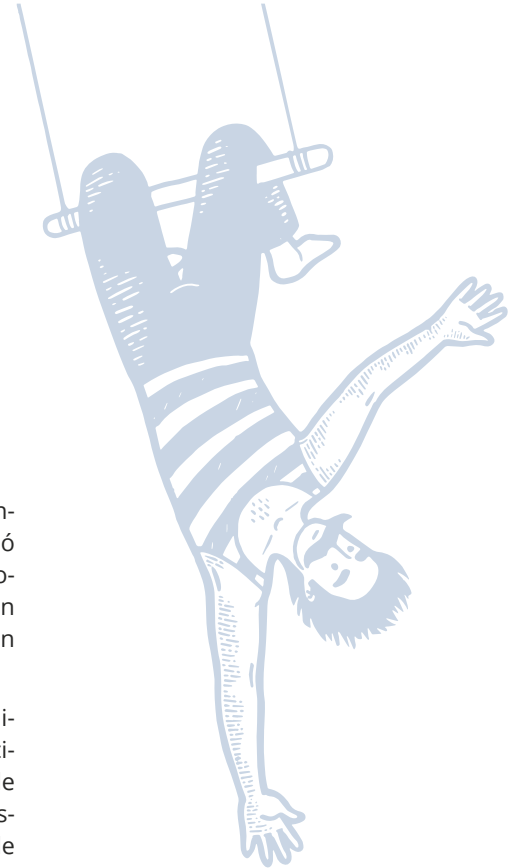
## IMPRECISIONES FRENTE AL NUEVO PROCESO CONSTITUYENTE

A seis meses de su instalación, las contradicciones del Gobierno no cesan. Luego del contundente triunfo del Rechazo en el plebiscito de salida, en donde un 62% de los chilenos rechazó la propuesta de nueva Constitución -redactada por la Convención Constitucional y promovida por el Gobierno del Presidente Gabriel Boric-, el mandatario aseguró que se abriría un nuevo proceso constituyente en donde, esta vez “el Congreso Nacional deberá ser el gran protagonista”.

A días de aquella afirmación y en medio de tratativas del Congreso para acordar los términos del nuevo proceso, la vocera de Gobierno, Camila Vallejo, emitió declaraciones imprecisas que aludían a un supuesto acuerdo alcanzado por las fuerzas políticas; una especie de réplica del mecanismo constitucional responsable del fracaso del nuevo texto en el plebiscito del 4 de septiembre. La Ministra difundió un video en su cuenta de Twitter con una de sus vocerías, además de un texto en donde expuso diversos matices respecto a las conversaciones del Legislativo en materia constituyente. En ellos, entre otras cosas, aseguró que “la suma de voluntades de los distintos partidos ha logrado encausar democráticamente este nuevo proceso constituyente que tendrá un órgano electo, con independientes, PP.OO, paritario y con apoyo de expertas y expertos”.

Pese a su optimismo, en aquel entonces, el tema estaba muy lejos de ser zanjado, por lo que sus declaraciones -y la directa intromisión del Ejecutivo- generaron tensión en los diálogos y provocó que Chile Vamos se restara de las negociaciones a la espera de un rebaraje en las fuerzas políticas y, sobre todo, a la espera de que el Gobierno se retire de la mesa donde se discute la fórmula para el nuevo proceso.

Posteriormente, la Ministra Vallejo se excusó y aseguró que la intención del Gobierno es solo acompañar el proceso y en ningún caso entrometerse.





VIOLENCIA EN EL CENTRO DE SANTIAGO

La gestión de la alcaldesa Irací Hassler en el municipio de Santiago ha dado de qué hablar. Esto, principalmente por los protocolos adoptados en materia de seguridad y orden público, en un contexto caracterizado por el incremento de la delincuencia, el comercio ilegal, el crimen organizado y manifestaciones estudiantiles que, en reiteradas ocasiones, derivan en agresión a docentes, saqueos, quemas de micros y enfrentamientos con Carabineros.

A la luz de la contingencia, es imposible dissociar la figura de la alcaldesa, militante del Partido Comunista, de su pasado como dirigente y miembro activa de las protestas estudiantiles de 2011, al igual que el Presidente Gabriel Boric y los ministros Giorgio Jackson y Camila Vallejo. Tampoco de su rol como concejal por la comuna de Santiago, en donde Hassler criticó en diversas ocasiones al alcalde, Felipe Alessandri, por la "persecución a las dirigencias estudiantiles".

Hoy, como alcaldesa de Santiago, sus palabras son distintas frente a la violencia ejercida por estudiantes y encapuchados en manifestaciones realizadas en su comuna. En mayo de este año, Hassler hacía una clara distinción entre quienes persiguen demandas a través del diálogo y entre quienes no. "Hay situaciones de violencia que nada tienen que ver con las reivindicaciones estudiantiles. Esas situaciones son graves y sin duda que requieren las sanciones correspondientes". Siguiendo esta línea, resulta a lo menos paradójico, el viraje en el discurso y la perspectiva que ahora tiene como alcaldesa de la violencia, la seguridad y el manejo del orden público, versus a aquella visión que tenía como dirigente estudiantil y concejal. Como dice el conocido dicho, otra cosa es con guitarra.



PROTESTAS ESTUDIANTILES

El 13 de junio de 2014, el entonces diputado Gabriel Boric, escribió en su cuenta de Twitter el siguiente post: "Y Carolina Tohá desalojó el Instituto Nacional. El diálogo duró sólo mientras fue candidata. El doble estándar progresista. Mi apoyo a estudiantes". Lo anterior en un contexto en donde los noticieros anunciaban que, con la venia del municipio de Santiago, liderado por Carolina Tohá, Fuerzas Especiales de Carabineros había desalojado el Instituto Nacional que se encontraba tomado desde fines de mayo en protesta por la reforma educativa impulsada por la administración de la presidenta Michelle Bachelet. Aquella decisión fue expresamente adoptada por Tohá quien, a principios de este mes, fue nombrada por el Presidente Boric como nueva Ministra de Interior y Seguridad Pública.

A la luz de la contingencia, es ineludible advertir que muchos de los dichos del Presidente y de sus ministros han envejecido mal. Sobre todo, considerando que, tras el golpe propinado en el Plebiscito de salida -tanto a su administración, como a la izquierda en general- el Presidente debió hacer un cambio de gabinete de carácter urgente, desechar "rostros de la nueva política" e incluir a figuras experimentadas de la Concertación; misma coalición que el Presidente Gabriel Boric y su sector denostaron y criticaron durante años, haciendo duros juicios a los protagonistas del período, acusándolos de una conducción perversa y egoísta del país. Figuras entre quienes se incluye a Carolina Tohá, su nueva Jefa de Gabinete.

# Índice de Libertad Económica de Fraser Institute: Chile retrocede 4 puestos y marca peor posición desde 1985

1

## SE DICE QUE:

Para la construcción del índice, Fraser considera un análisis de 42 indicadores agrupados en cinco diferentes áreas: tamaño del gobierno, estructura legal y derechos de propiedad, estabilidad de la moneda, libertad para el comercio internacional y regulación crediticia, laboral y de los negocios. Con respecto a estas cinco áreas se obtiene un puntaje entre 1 y 10, donde un valor más alto representa un mayor nivel de libertad económica.

## LO CIERTO ES QUE:

Chile retrocedió en libertad económica en cuatro de los cinco factores de la medición, aunque en todos ellos retrocedió en el ranking. En gran medida fueron condicionados por:

- **Tamaño del Gobierno:** el crecimiento del tamaño del gobierno que estuvo condicionado por el aumento que experimentó el gasto fiscal, a raíz de las medidas que adoptó el gobierno para enfrentar la pandemia.
- **Estructura Legal y Seguridad de la Propiedad Privada:** resulta urgente entregar mayor certeza jurídica respecto de la tramitación de los permisos requeridos para el desarrollo de proyectos que, como se ha visto, han sido debilitados por decisiones administrativas tomadas por autoridades locales y nacionales, lo que ha generado una creciente preocupación.
- **Estabilidad de la Moneda:** en este indicador es donde

Chile más retrocede. Las ayudas fiscales y los retiros de los fondos de pensiones generaron un incremento sustancial de la cantidad de dinero, lo que se ha traducido en incremento importante de la inflación.

- **Libertad Para el Comercio Internacional:** el cierre de fronteras para el ingreso de extranjeros al país ha limitado también este aspecto. Cabe destacar que son varios los países que retrocedieron en esta área por la misma razón, aunque en el caso chileno fue mayor y retrocedió 10 puestos respecto a 2021.
- **Regulación Crediticia, Laboral y de los Negocios:** en este indicador Chile retrocede de forma importante. La creciente dificultad para obtener los permisos necesarios para el impulso de nuevas inversiones y negocios, sobre todo en el área medioambiental, ha generado un clima más adverso para el desarrollo del sector privado.

## 2

**SE DICE QUE:**

El Fraser Institute (Canadá) presentó el Economic Freedom of the World Annual Report (EFW). El propósito principal de este índice, que se ha consagrado como un referente a nivel mundial, es definir, medir y cuantificar a las instituciones y políticas públicas de un amplio grupo de países en relación con su aporte a la libertad económica.

**LO CIERTO ES QUE:**

Chile retrocede por segundo año consecutivo. Esta vez fueron cuatro puestos con respecto a la última medición, bajando su puntaje de 7,86 a 7,56, volviendo a cifras similares a las de 2003. Esta es la peor posición de Chile desde que se publica el índice (1996) y la más baja desde 1985. El retroceso de este año hizo que Chile perdiera, por primera vez desde 2003, el liderazgo latinoamericano.

En América Latina, en tanto, el ranking lo lidera Costa Rica (7,62; N° 29), seguido por Guatemala (7,59; N°31) y Chile (7,56; N°33), mientras que los países de peor desempeño son Venezuela (3,32; N°165) y Argentina (4,87; N°161).

A nivel mundial, la medición es encabezada por Hong Kong (8,59), seguido de Singapur (8,48), Suiza (8,37) Nueva Zelanda (8,27) y Dinamarca (8,09).

## 3

**SE DICE QUE:**

Una mayor libertad económica está asociada a mejores indicadores económicos y sociales, tales como el ingreso per cápita, el nivel de pobreza y la esperanza de vida al nacer. En línea con lo anterior, el reporte destaca que los países que se ubican en el cuartil superior en el ranking de libertad económica tuvieron un PIB promedio per cápita de US\$ 48.251 en 2020, mientras que los países del cuartil inferior tuvieron un PIB promedio per cápita de US\$ 6.542. Cuestión similar sucede con la pobreza, donde en el cuartil superior del ranking un 2% de la población experimenta pobreza extrema (ingreso inferior a US\$ 1,90 por día) en comparación con el 31,5% que muestran los países que están en el cuartil más bajo de libertad económica. Finalmente, con respecto a la esperanza de vida, en el caso de los países con mayor libertad es en promedio 80,4 años, en tanto que para los países menos libres es de 66 años.

Adicionalmente, se evidencia una correlación positiva entre las variables ingreso per cápita y esperanza de vida al nacer. En esta línea es posible asociar mayor libertad económica, mayor crecimiento del ingreso per cápita y esperanza de vida al nacer. Esto valida la hipótesis presentada por Fraser de que los países que ostentan un mayor grado de libertad presentan mejores indicadores de desarrollo económico y social.

**LO CIERTO ES QUE:**

En Chile se observa una disminución de la pobreza ante el aumento de la libertad económica, es decir, existe una correlación negativa entre ambos indicadores, lo que es consistente con la idea que, una mayor libertad genera mayor prosperidad y riqueza, y que también se traduce en una disminución de la pobreza en el país.

# Proyecto de ley que crea el **Ministerio de Seguridad Pública**

VALORACIÓN: ●●○○○

El proyecto que busca la creación del Ministerio de Seguridad Pública, en su forma original, tuvo su génesis inmediata en la compleja experiencia que vivieron los titulares del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, debido a la gestión del orden público a partir del 18 de octubre de 2019. Entonces, quedó asentada la necesidad de dissociar la gestión política del gabinete de la gestión de la seguridad y el orden público.

Pese a ello, es posible advertir que las indicaciones hechas por el actual gobierno a este proyecto de ley, en agosto del 2022, poseen un carácter sustitutivo del cuerpo esencial del proyecto presentado en 2021. Al respecto, cabe señalar que, en materia orgánica, institucional y referente a las Fuerzas de Orden y Seguridad, se introducen numerosas y profundas modificaciones, sin contar que, por la técnica legislativa empleada, el reemplazo en estas materias resulta total. Por ejemplo, en lo que respecta a la indicación que aborda el actuar

de las Fuerzas de Orden y Seguridad y su subordinación a la autoridad civil, la indicación ingresada por el actual gobierno avanza en mucho más de lo que, en propiedad, es subordinación, sino que aparece como una verdadera intrusión en la necesaria autonomía de las policías. El actuar policial debe ser técnico e indicaciones como esta avanzan precisamente en el sentido de politizar a las instituciones policiales

En general, las indicaciones presentadas por el Gobierno implican diversos problemas que, de aprobarse en sus términos, causarán un grave problema institucional: en materia de atribuciones, no solamente la deficiente redacción desfigura la naturaleza de los ministerios, sino que en variadas disposiciones se arroga facultades de ejecución operativa propias de las policías. Todo ello sin un correlato en responsabilidad.

Si bien el Gobierno actuó dentro de las posibilidades legales y reglamentarias al modificar completamente el enfoque

del proyecto, se abre por una parte, la necesidad de examinar detenidamente el contenido de las ideas matrices del proyecto y revisar la adecuación de la indicación al texto aprobado en general; y por la otra, que la discusión hubiese sido más honesta si, a fin de cuentas, el Gobierno hubiese presentado un nuevo proyecto de ley y se discutiera desde el inicio, con la posibilidad de recibir audiencias en forma, dado que se trata de otro proyecto de ley, distinto al aprobado en general.

Finalmente, no puede dejarse pasar que la indicación del gobierno ha eliminado completamente del texto las referencias al terrorismo. En consecuencia, como hemos señalado, si bien el proyecto cumple el objetivo general de contar con una institucionalidad especializada, debe ser objeto de importantes modificaciones a fin de evitar que este constituya un retroceso institucional, con graves consecuencias por las deficiencias que han sido señaladas.

Cinco círculos: digno de aprobación sin modificaciones · Cuatro círculos: digno de aprobación con modificaciones menores · Tres círculos: requiere mejoras sustanciales · Dos círculos: debe ser reformulado íntegramente · Un círculo: no debiera ser aprobado (idea de legislar objetable).

# Ley marco sobre ciberseguridad



VALORACIÓN: ●●●○○

En el contexto de las innovaciones tecnológicas que han producido grandes cambios culturales, la Ley marco sobre Ciberseguridad e Infraestructura Crítica de la Información pretende profundizar la transformación digital del Estado, a través de una institucionalidad adecuada y la coordinación público-privada, en orden a asegurar un marco regulatorio mínimo de ciberseguridad.

La ley crea una nueva institucionalidad compuesta por una Agencia Nacional de Ciberseguridad, un Consejo Técnico de la Agencia, un equipo de respuesta a incidentes de seguridad informática o CSIRT. Por otro lado, establece la forma para determinar a aquellas instituciones, públicas o privadas, que poseen Infraestructura Crítica de la Información.

Así, la Agencia Nacional de Ciberseguridad, resulta una pieza fundamental de la nueva institucionalidad, pues contar con una Agencia especializada es una necesidad actual y urgente. Su rol va más allá de ser un mero organismo técnico, ya que cumple funciones de gestión y análisis de riesgos, de creación de una cultura en función de ciberseguridad, una cultura de colaboración y de mirada estratégica. Además, tendrá

un importante rol de coordinación con otras entidades, actuales y futuras, como será especialmente el caso de la futura Agencia de Protección de Datos Personales.

En cuanto a la Infraestructuras Críticas de Información (ICI), si bien el proyecto de ley entrega una estructura flexible sobre la definición de las ICI -lo cual resulta positivo, debido a lo imprevisible de los cambios sociales y tecnológicos- tiene la dificultad de parecer ambiguos y amplios.

En lo que respecta a los CSIRT sectoriales, son una pieza fundamental del diseño de este nuevo ecosistema. Sin embargo, en la modelación del proyecto de ley existen ciertas falencias que complejizan la cadena de reportes, debido a la falta de claridad en las obligaciones. Si bien es cierto que esto será concretado en un reglamento posterior, los actores en esta materia no pueden vislumbrar el alcance de lo que están obligados a cumplir con esta amplitud de la norma. A su vez, tampoco queda claro quiénes son los reguladores sectoriales en cada caso. En esto se requiere mayor precisión para evitar duplicidades u omisiones en el traslape de competencias en los sectores regula-

dos en materia de ciberseguridad.

En relación a la sanción a un infractor que sea organismo público, el proyecto solo señala, en el art. 33, inciso final que "las infracciones cometidas por funcionarios de la Administración del Estado o de los órganos del Estado se regirán por su respectivo estatuto sancionatorio", lo cual pudiera derivar en una eventual impunidad, ya que en los estatutos sancionatorios respectivos puede no haber una sanción específica para infracciones en materia de ciberseguridad, quedando sin sanción la infracción a estas normas. Sumado a lo anterior, la especial delicadeza de las materias consagradas en este proyecto de ley, se hace importante contar también con sanciones específicas para cuando la infracción a la normativa de ciberseguridad sea realizada por un organismo público.

Respecto de las normas transitorias, consideramos que sería idóneo establecer un periodo de marcha blanca para las sanciones de entre 6 a 10 meses, considerando que se trata de una Ley Marco que crea una nueva institucionalidad y unas obligaciones nuevas, tanto para actores públicos como privados.

# CONGRESO RELIAL 2022

*Defendiendo el orden liberal  
de América Latina*



*Más de 30 organizaciones de más de 20 países de Latinoamérica se darán cita en Chile los días 19, 20 y 21 de octubre próximo. ¿La razón? La realización del Congreso de la Red Liberal de América Latina (RELIAL) 2022, en el cual officiarán como anfitriones la Fundación para el Progreso, Evópoli y Libertad y Desarrollo.*

En la instancia, además de múltiples espacios de *networking* y camaradería, se llevarán a cabo una serie de conferencias. Dentro de ellas, cabe destacar “Mirada liberal a la cuestión constitucional”, en la cual participarán Natalia González (LyD, Chile), Marcela Prieto (Visión Américas, Colombia), Óscar Ortiz (Fundación Nueva Democracia, Bolivia) y Josu de Miguel Bárcena (Universidad de Cantabria, España), quienes serán moderados por el periodista chileno y Director de El Líbero, Eduardo Sepúlveda.

También se realizará el panel “Desigualdad, políticas identitarias y ecología: la respuesta liberal”, que será moderado por Alejandro Bongiovanni, de la Fundación Libertad (Argentina) y en el cual intervendrán Marielos Alfaro (Instituto Ambiente y Libertad, Costa Rica), Ignacio Briones (Evópoli, Chile), Juli Minoves (Internacional Liberal, Andorra) y Felipe Schwember (Universidad del Desarrollo, Chile).

Adicionalmente, en distintas charlas se abordarán los temas de constitucionalismo latinoamericano, redes sociales y combate al populismo.

En tanto, la política nicaragüense y destacada opositora al régimen de Daniel Ortega (Alianza de Ciudadanos por la Libertad), Kitty Monterrey, quien hoy se encuentra exiliada en Costa Rica, y Berta Valle, presentadora de televisión nicaragüense y esposa del precandidato presidencial Félix Maradiaga, detenido en 2021 por el gobierno de Ortega, serán parte de una conversación, junto a la documentalista Leonor Zúñiga, tras la proyección de “Presos políticos en Nicaragua”.

La Red Liberal de América Latina es la unión de organizaciones liberales más representativa de la región.

Comprometida con el progreso y el desarrollo de sus países, partidos políticos y centros de investigación (think tanks), la red difunde e implementa principios liberales teniendo como foco la defensa de la democracia, el respeto de los Derechos Humanos, la primacía del Estado de Derecho y el fomento de la economía de mercado.



## 01 Taller Macro sobre Reforma Tributaria

“Reforma Tributaria: ¿Cómo queda después de las indicaciones?” fue el título del Taller Macro de septiembre, en el que presentó Soledad Recabarren, abogada tributarista Socia de Recabarren & Asociados.

La expositora realizó un profundo análisis de las implicancias del proyecto de ley de reforma tributaria. De los temas tratados, destacaron las consecuencias de la modificación de la tasa al diferimiento de impuestos finales, el reconocimiento de impuestos pagados en el exterior como crédito, la gradualidad en la entrada en vigencia del límite del uso de pérdidas al 50% de la base imponible, los desincentivos a la formalización del trabajo y la gradualidad en la salida de la rebaja transitoria del impuesto de primera categoría a las empresas en el régimen Pyme.



## 02 Reunión en el Congreso por nuevo proceso constitucional

Para abordar el nuevo proceso constitucional, los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, Álvaro Elizalde y Raúl Soto, citaron el pasado 22 de septiembre a representantes de diversos centros de estudios al ex Congreso en Santiago.

Por parte de Libertad y Desarrollo, participó el abogado Juan Ignacio Gómez.

También estuvieron presentes el Instituto Libertad, Nodo XXI, Chile 21, Centro Democracia y Comunidad, Centro de Estudios del Desarrollo, el Instituto de Estudios de la Sociedad, Fundación Jaime Guzmán, Instituto Igualdad, ResPublica, CEP, Rumbo Colectivo, Instituto Desafíos de la Democracia, Horizontal e Idea País.

03

### Taller de RRII: Relación bilateral con Estados Unidos

El viernes 23 de septiembre se llevó a cabo el Taller de Relaciones Internacionales “EE.UU.: crisis interna, agenda internacional y relación bilateral”.

En la oportunidad, el académico y diplomático, Carlos Portales, y el ex embajador de EE.UU., Alfonso Silva, se refirieron a la situación política interna, la administración Biden, el impacto de sus políticas y la relación bilateral específicamente en materias comerciales y Visa Waiver, entre otras.



04

### Macarena García en GC Summit

La Economista Senior de LyD, Macarena García, participó en el GC Summit, organizado en nuestro país por The Legal 500, el pasado 1 de septiembre.

Junto a Alex Fischer y Diego Riquelme, la economista fue panelista en la sesión “The New Tax Reality in Chile” (“La nueva realidad de los impuestos en Chile”).

05

### Almuerzo con representantes de Ayn Rand Institute

Tal Tsfany, Director Ejecutivo del Instituto Ayn Rand de Estados Unidos, y Aaron Smith, instructor y miembro de la institución, se reunieron con parte del equipo de Libertad y Desarrollo con el fin de presentar la organización y las ideas que inspiran su trabajo.

Luego de dicha introducción, se dio paso a un espacio de conversación entre los asistentes y los expertos.

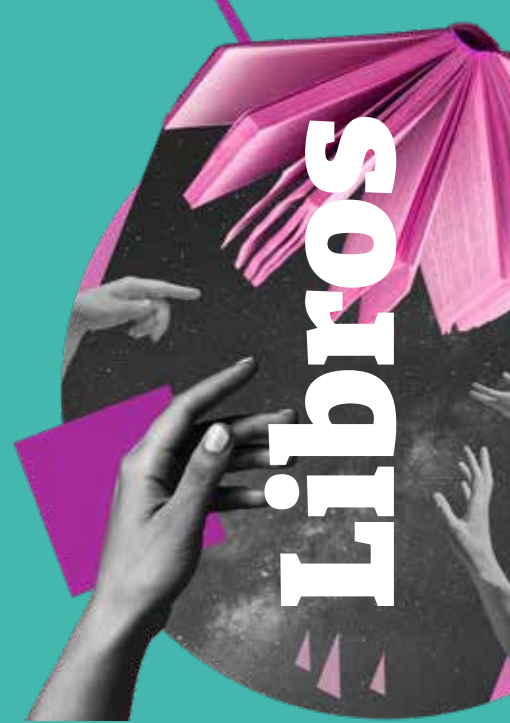




# NUEVOS LIBROS POD

PRINT ON DEMAND

*Más barato y más cerca*



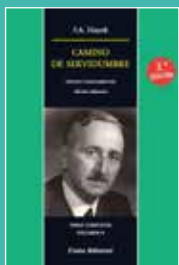
**PRINCIPIOS MODERNOS DE ECONOMÍA DEL DESARROLLO. TEORÍA Y PRÁCTICA**  
*Víctor I. Espinosa /2022*

La presente obra argumenta que el paradigma neoclásico y keynesiano no ha abordado adecuadamente el problema de cuál es la fuerza impulsora detrás del proceso de desarrollo económico, lo que ha dado lugar a teorías que contradicen la evidencia empírica más básica. Si los debates sobre el desarrollo no tienen en cuenta la esencia de los fenómenos económicos y sociales, es muy probable que las recomendaciones políticas sean un obstáculo para el progreso de las economías subdesarrolladas.



**LA FATAL ARROGANCIA**  
*Friedrich A. Von Hayek /2020*

*La fatal arrogancia*, último libro escrito por Hayek, fue elaborado a lo largo de 10 años. A la edad de casi 80 años, tras una intensa vida intelectual oponiéndose valientemente a los conformismos dominantes, Hayek concibió este libro como un manifiesto para un debate público sobre la cuestión: ¿no habrá sido el socialismo un error? El resultado es probablemente la más sugestiva y controvertida de sus obras.



**CAMINO DE SERVIDUMBRE**  
*Friedrich A. Von Hayek /2017*

Obra clásica de filosofía política, de historia intelectual, cultural y de economía, *Camino de servidumbre* inspiró y enfureció a políticos, académicos y en general a los lectores durante medio siglo. Publicada originariamente en 1944, fue considerada una obra herética por su apasionada denuncia de los peligros del control del Estado sobre todos los medios de producción. Para Hayek, la idea colectivista de atribuir al gobierno un control creciente de la economía conduce, no a una luminosa utopía, sino a los horrores del nazismo alemán y del fascismo italiano.



**EL CAPITALISMO NO ES EL PROBLEMA, ES LA SOLUCIÓN**  
*Rainer Zitelmann /2021*

Un viaje a través de la historia reciente de los cinco continentes, este libro es de obligada lectura para partidarios del capitalismo y sus detractores. Con tanta riqueza de hechos y cifras bien investigados, presenta un verdadero desafío para los anticapitalistas.



**LA GRAN DEPRESIÓN**  
*Murray N. Rothbard /2020*

El colapso de Wall Street y la Gran Depresión que le siguió estuvieron dentro de los acontecimientos más importantes del siglo XX y al afectar la confianza en la eficacia del mercado y del sistema capitalista, ayudaron a explicar por qué el absurdamente ineficiente y cruel sistema de comunismo soviético sobrevivió por tanto tiempo. En 1963, Rothbard trabajó en una explicación que ha puesto patas arriba la explicación tradicional.



**LA ECONOMÍA EN UNA LECCIÓN**  
*Henry Hazlitt /2018*

Se analizan en este famoso libro, publicado hace más de 60 años, con insuperable precisión y claridad, algunas falacias económicas que, en los últimos tiempos, se han convertido en una nueva ortodoxia. Apenas existe hoy un gobierno cuya política económica no esté influida, cuando no totalmente determinada, por alguna de estas falacias o por todas ellas.

**COMPRA ONLINE EN LYD.ORG**

**LIBERTAD Y DESARROLLO** | Alcántara 498, Las Condes



# SUSCRÍBASE A REVISTA LYD

SUSCRIPCIONES EN | [WWW.REVISTALYD.ORG](http://WWW.REVISTALYD.ORG)



## SUSCRIPCIÓN MENSUAL

*11 números al año*

**\$40.000 ANUAL**

**\$70.000 BIANUAL**

## SUSCRIPCIÓN FORMATO ONLINE

**\$35.000 ANUAL**

LIBERTAD Y DESARROLLO  
Alcántara 498, Las Condes

TELÉFONOS  
PARA SUSCRIBIRSE:  
23774862  
+56 9 36196289

**LYD**

LIBERTAD Y DESARROLLO