



Centro UC
CLAPES UC
Centro Latinoamericano de
Políticas Económicas y Sociales

10 años
Aportando a mejores
políticas públicas
para Chile

SEMINARIO
CLAPES UC 2024

REFORMA DE PENSIONES: BUSCANDO EL RUMBO



FELIPE
LARRAÍN



LEONARDO
HERNÁNDEZ



JOAQUÍN
VIAL



PAULA
BENAVIDES



DAVID
BRAVO



CECILIA
CIFUENTES



IDEAS PARA EL DEBATE

n° **46**

13 DE AGOSTO, 2024

Todos los derechos reservados e inscrito en el
Registro de Propiedad Intelectual

Santiago, Chile

El presente documento tiene su origen en la ponencia de Jeffrey Sachs en la clase magistral del seminario **“Reforma de pensiones: buscando el rumbo”**, realizado el martes 13 de agosto de 2024 y organizado por, **CLAPES UC**.

Los registros audiovisuales de este evento se encuentran disponibles en www.clapesuc.cl

La presentación ha sido editada para efectos de la publicación de este documento y todo posible error en la transcripción es de exclusiva responsabilidad de **CLAPES UC**.

REFORMA DE PENSIONES: BUSCANDO EL RUMBO



RESUMEN

Conocidos el proyecto de ley original del gobierno, lo aprobado en la Cámara de Diputados en enero, el Informe de la Comisión Técnica de Pensiones y el reciente documento marco para la discusión del proyecto en el Senado, los pasos a seguir no son nada claros. Por ejemplo, los efectos de un seguro social en la informalidad y/o desempleo y el impacto en el mercado de capitales de forzar la separación de la industria y/o licitar grupos de afiliados, pueden ser de alto costo para Chile. En este seminario debatimos los distintos elementos de esta importante reforma.

La actividad se realizó el martes 13 de agosto de 2024 y se inició con las palabras de bienvenida del Director **CLAPES UC**, Felipe Larraín seguido de las exposiciones del Director Alterno **CLAPES UC** y Profesor de la Escuela de Administración UC, Leonardo Hernández y el Investigador Principal **CLAPES UC** y Profesor Adjunto del Instituto de Economía UC, Joaquín Vial. Ambos académicos presentaron un nuevo estudio “La reforma de pensiones y su efecto en el mercado laboral chileno”, que analiza el impacto que tendrá la reforma previsional que actualmente se discute en el Congreso sobre las pensiones de los chilenos.

Luego se abrió un panel de conversación moderado por Joaquín Vial, donde participaron David Bravo, Director Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales y Cecilia Cifuentes, Directora del Centro de Estudios Financieros del ESE Business School U. de los Andes.

[VER DETALLE DEL SEMINARIO](#)

INDICE

INTRODUCCIÓN DE FELIPE LARRAÍN.....	6
EXPOSICIÓN DE LEONARDO HERNÁNDEZ.....	10
1. Introducción.....	10
2. Reformas consensuadas (o casi) donde es fácil avanzar.....	12
3. Reformas no consensuadas donde es necesario elegir y concentrarse.....	15
EXPOSICIÓN DE JOAQUÍN VIAL	19
PANEL DE CONVERSACIÓN.....	27
Intervención de Joaquín Vial	27
Intervención de David Bravo.....	28
Intervención de Cecilia Cifuentes	33



INTRODUCCIÓN DE FELIPE LARRAÍN¹

El sistema de pensiones chileno ha jugado y juega un rol preponderante en nuestra economía. Además de entregar pensiones, tiene un rol en el desarrollo del país por los montos que intermedia, esto es, porque los ahorros de los futuros pensionados son fuente de financiamiento para nuevas inversiones y, por ende, apoyan el crecimiento y la creación de empleo en nuestro país.

Así lo demuestra el estudio “Estimación del impacto de los fondos de pensiones en la economía chilena” que, abarcando el periodo desde 1981 al 2023, esto es, un total de 43 años, analiza desde una perspectiva macro los efectos de los fondos previsionales en inversión, crecimiento y empleo.

¹ Director de CLAPES UC, Profesor Titular Economía UC y Exministro de Hacienda

Al respecto cabe señalar que en el período considerado los activos de los fondos de pensiones aumentaron de manera significativa, pasando de representar, en promedio, desde un 35% del PIB en la década de 1990, a un 82% del PIB en 2019. Los períodos de crisis económica (crisis asiática y financiera global) se caracterizaron por caídas significativas del valor de los fondos, pero estos se recuperaron y sobrepasaron su valor como porcentaje del PIB una vez que se superaron ambas crisis.

A partir del año 2020 se produce otra caída considerable del valor de los activos, de la que aún los fondos de pensiones no se recuperan. Esto, porque sumado a los efectos de la crisis económica generada por la pandemia se sumaron tres retiros de ahorros previsionales –los fondos de pensiones como porcentaje del PIB aumentaron un 11,1% el año 2019 por el buen desempeño de los mercados financieros, pero la misma variable disminuyó 14,9% en el año 2021 debido a los retiros previsionales–. Con todo, los activos administrados por las AFP se redujeron desde un 8,1% del PIB en 2019 a 58% del PIB en 2023.

A pesar de estas variaciones, un primer resultado del estudio citado es que la inversión doméstica como porcentaje del PIB creció 3,6 puntos porcentuales en estas últimas 4 décadas y de ellos, 1,2 puntos porcentuales, esto es, un tercio de todo el crecimiento en la inversión, son explicados por efecto del ahorro previsional. Hay que destacar que el ahorro previsional de los hogares es el segundo mayor componente del ahorro nacional, representando al año 2023 un 28,5% de este.

Adicionalmente, los activos de los fondos de pensiones como porcentaje del PIB explican un 2,6% del crecimiento total del empleo para el periodo del estudio. Finalmente, otro resultado del estudio es que el crecimiento anual promedio de los fondos de pensiones explica un 7% del crecimiento anual promedio del PIB.

La conclusión de este análisis es que los fondos de pensiones han tenido un efecto positivo y significativo en la economía chilena, generando más inversión, empleo y crecimiento.

Este seminario es una ocasión para estudiar y debatir la reforma de pensiones actualmente en trámite y, a la vez, para conocer los resultados de un nuevo estudio de CLAPES UC, liderado por Joaquín Vial, que revela que el aumento de cotizaciones de 10% a 16% que establece el proyecto de ley (PL) de reforma previsional (RP) tiene resultados adversos sobre el empleo formal y los salarios. ¿Cuán adversos? Depende de cómo se distribuya el 6% adicional entre seguro social (SS) y capitalización individual.

Luego de un complejo trámite y aunque no hay acuerdo en muchos puntos, el PL de RP tiene ya una agenda de tramitación: el protocolo de acuerdo del Senado de agosto pasado. Hay acuerdo en aumentar la tasa de cotización de 6% a 16% y subir el tope imponible (todo esto de manera paulatina para afectar lo menos posible el empleo), en mejorar los mecanismos de cobranza y en ampliar la cobertura del seguro de cesantía para el pago de cotizaciones.

Sin embargo, hay desacuerdo en temas fundamentales como son:

(1) La separación de la industria. La Comisión Técnica de Pensiones recomendó no promover este cambio y, por lo mismo, este tema requiere un análisis detallado y cuidadoso, porque una implementación forzosa puede llevar a un deterioro en la calidad del servicio que reciben los afiliados, entre otros problemas.

(2) La Licitación de grupos de afiliados antiguos. Esta propuesta mal implementada puede tener efectos adversos importantes en el mercado de capitales. De hecho, la misma ha generado controversia entre expertos, mientras la Comisión Técnica de Pensiones sugirió que su diseño se defina en una comisión técnica transversal. Además, la licitación de afiliados puede entrar en conflicto con la propuesta de crear un gestor de inversiones estatal.

(3) La Creación de un seguro social financiado con la mitad de la cotización adicional de 6%. Este tema, que se ha tomado gran parte de la discusión, tiene gran importancia porque afecta el mercado laboral, en particular, la informalidad laboral y el desempleo. Esto, porque la redistribución de ingreso entre pensionados,

actuales y futuros, al financiarse con las cotizaciones de los trabajadores formales, significa un impuesto al trabajo formal.

Estos son algunos de los temas que vamos a discutir hoy. Dada la importancia del tema y la calidad de los expositores, estoy seguro de que tendremos una muy interesante y fructífera discusión.



EXPOSICIÓN DE LEONARDO HERNÁNDEZ²

1. Introducción

En esta exposición vamos a hacer un barrido sobre los distintos componentes que están en el proyecto de ley de reforma de pensiones, y vamos a analizar cómo éstos han ido evolucionando a medida que pasamos desde el proyecto de ley original de noviembre del año 2022, a lo que quedó en los 45 puntos del documento marco del 31 de Julio pasado, pasando por lo que se aprobó a comienzos de este año en la Cámara de Diputados y lo que después fue recomendado o rechazado por la Comisión Técnica de Pensiones, nombrada por la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado. En este recorrido, vamos a relacionar cada una de las propuestas con el protocolo acordado el pasado 7 de agosto, que fija una fecha donde todo esto tiene que estar cerrado, esto es, enero del año 2025.

² Director Alterno de CLAPES UC, Profesor de la Escuela de Administración UC

Al hacer este barrido vamos a mencionar aquellas áreas dónde creemos se puede avanzar y legislar, y dónde hay áreas que creemos no es conveniente avanzar, aquellos temas que deberíamos dejar para discusiones posteriores. Y vamos a tratar de justificar por qué.

Antes de comenzar, y aunque resulte repetitivo, es importante insistir sobre algo que los técnicos hemos levantado en distintos medios y formas: el desempeño de un sistema de pensiones hay que medirlo en función de las tasas de reemplazo que entrega y no en función de los montos de pensiones que paga. Es importante repetir este mensaje porque de repente pareciera que en la reforma que se está impulsando se pierde el foco y se busca atacar otros problemas que nada tienen que ver con pensiones, por ejemplo, pobreza. Para ilustrarlo pensemos en una pensión de \$500 mil para alguien que gana \$250 mil. Este es un muy buen resultado: una tasa de reemplazo de 200%. Aunque esa persona era pobre y posiblemente no va a mejorar mucho su situación con una pensión de \$500 mil (seguirá siendo pobre), el sistema le entregó una pensión que es el doble de lo que era su ingreso. Sin embargo, la misma pensión de \$500 mil para alguien que gana \$1 millón es un muy mal resultado: una tasa de reemplazo de 50%. El ejemplo ilustra que lo que hay que mirar es la tasa de reemplazo y no pensar en la pensión en términos absolutos. Sin embargo, en el proyecto de repente se pierde el foco de lo que creemos tiene que ser el centro de la reforma de pensiones.

Ahora bien, las tasas de reemplazo en Chile son bajas y esto ocurre por tres razones. Primero, porque tenemos una baja tasa de cotización: cotizamos un 10% del sueldo mientras en los países de la OECD en promedio se cotiza un 18% o más. La solución es subir la tasa de cotización, lo que está contemplado en el proyecto de ley. Segundo, porque tenemos una muy baja densidad de cotizaciones. Entre el año 2015 y el 2022, la masa de pensionados de esos siete años cotizó en promedio 19,2 años, aproximadamente 25 años los hombres y 15 las mujeres. O sea, en promedio los pensionados de esos años cotizaron la mitad o algo más de la mitad del tiempo que trabajaron. Entonces, hay que atacar ese foco. Y, por último, la edad de jubilación (60 y 65 años para mujeres y hombres, respectivamente) es muy temprana para nuestra esperanza de vida post retiro.

Llama la atención que, aunque el foco debiera ser la tasa reemplazo y, por ende, atacar estas tres causales, el proyecto de ley aborda frontalmente sólo una de ellas: contiene una propuesta solamente para la tasa de cotización subiéndola de 10% a 16%. Cuando uno lee el proyecto y analiza cómo ha ido evolucionando su contenido, se queda con la sensación que se intenta atacar muchas tareas, muchos focos y no necesariamente el corazón del problema.

Entonces, uno se pregunta si no se nos estará olvidando una regla de oro en economía, que es que hay una herramienta para cada problema ¿No estaremos con el proyecto de ley de Reforma Previsional tratando de arreglar muchas cosas al mismo tiempo? Y con la misma lógica uno se pregunta si no nos estamos olvidando de otras reglas, como es *if it ain't broke, don't fix it* (si no está roto no lo arregle), o “lo mejor es enemigo de lo bueno”. Las menciono, porque creo que estas reglas pueden servirnos para priorizar, dentro de la lista de temas que están en el proyecto, en cuáles debiéramos enfocarnos y dedicarles tiempo y cuáles debieran quedar para más adelante, dado que hay un plazo hoy día ya acordado: según el protocolo tenemos hasta el 25 de enero próximo. Son 5 meses, no tenemos más tiempo. Entonces, enfoquémonos en lo que es importante. De hecho, y a modo de recordatorio, parte importante del problema de la baja densidad de cotizaciones tiene que ver con problemas con el funcionamiento del mercado laboral, pero cómo está funcionando el mercado laboral no es un problema de pensiones. Del mismo modo, otros problemas que tienen que ver con políticas sociales, redistribución y pobreza, no debieran atacarse a través del sistema de pensiones.

2. Reformas consensuadas (o casi) donde es fácil avanzar

Partiendo con la parte fácil, en el proyecto original había dos elementos que por el camino afortunadamente se perdieron. Digo, afortunadamente, porque son malas políticas públicas, cuya inclusión complicaba alcanzar un acuerdo legislativo. Me refiero en primer lugar a los autopréstamos. Aunque el gobierno insistió sobre este punto cuando se aprobó la idea de legislar en la Cámara de Diputados, finalmente, la comisión técnica no los consideró y tampoco lo hizo el documento marco. El segundo tema es el relativo a eliminar el retiro programado, introduciendo en su reemplazo una renta vitalicia con herencia. Este punto también estaba en el

proyecto original, pero se abandonó. Así que, afortunadamente, estos temas los sacamos del camino y no son algo de lo que tengamos que preocuparnos hoy. Otro tema que, afortunadamente, también se cayó se refiere a la derogación del DL 3.500. El gobierno recomendaba inicialmente derogar el DL 3.500, con lo que se abría una caja de Pandora, pero esta propuesta se abandonó y podemos seguir con el DL 3.500 que tenemos hoy día (con cambios), lo que evita potenciales vacíos legales.

Otros temas donde creo es fácil avanzar y donde hay consenso -no me voy a detener mucho en esto- son, en primer lugar, aumentar la tasa de cotización de 10% a 16%. Este punto estaba en el proyecto original, la comisión técnica dice que hay que hacerlo y el documento marco lo incorpora. Lo mismo ocurre con subir el tope imponible y ampliar la cobertura del seguro de cesantía, para reducir las lagunas cuando la gente está desempleada.

Una idea que habría que estudiar con mucho más cuidado, porque es compleja, dice relación con cambiar el método de cobro de flujo a saldo. Es un tema que se podría pensar, pero la verdad es que al final la comisión técnica recomendó no hacerlo y el documento marco acogió esta recomendación y no lo incorpora dentro de los 45 puntos. Entonces, seguimos cobrando una comisión sobre flujo de aquí hasta un tiempo más.

Un tema importante, donde es fácil avanzar y legislar, es el relativo a la PGU. Recogido en el numeral dos del protocolo del 7 de agosto pasado. Aquí creo que hay un avance importante y donde es fácil llegar a consenso, aunque hay que trabajar los detalles sobre cómo se operacionaliza. Se propone que la PGU se ancle a la línea de pobreza, para lo que hay que diseñar un mecanismo de ajuste en el tiempo que sea consistente y robusto, pero podemos avanzar. Este punto lo recomendó la comisión técnica y lo recoge el documento marco del gobierno. Y, lo mismo ocurre con la cobertura de la PGU, donde finalmente el gobierno acepta lo que recomienda la comisión técnica y deja la cobertura en el 90% de la población más pobre -la cobertura no se ampliarla al 100%- lo que es deseable porque no hay recursos para ampliarla, así de simple.

Otro tema que también creo es fácil de implementar y donde podemos avanzar es que en el proyecto original el gobierno creaba una institución, el IPPA o Inversor Público Previsional Autónomo, que era un nuevo gestor de fondos, de propiedad Estatal, pero que además tenía algunas cosas raras y, por ende, generaba bastante controversia. Por ejemplo, por defecto el IPPA iba a terminar teniendo un tremendo control del mercado de capitales, porque iba a administrar el 6% de cotización adicional y, por defecto, el 10% y el stock de fondos de los afiliados, a menos que éstos declinaran expresamente. Entonces, había un riesgo de que terminara este IPPA por defecto administrando una parte importante del portafolio de los fondos de pensiones. Por el camino, lo que llegó a la Cámara fue que se creara un inversor público previsional de propiedad Estatal, pero que éste compitiera con las AFP. La comisión técnica recoge este punto y recomienda que entre un agente estatal a administrar los fondos, pero que éste compita en igualdad de condiciones con los administradores privados, recomendación que recoge el documento marco. Entonces, hay acuerdo en que podemos aumentar la competencia en el mercado creando un administrador Estatal que compita en igualdad de condiciones, como lo hace BancoEstado que compite de igual a igual con cualquier banco hoy día privado. Y, además, hay consenso en que ingresen nuevos gestores de fondos. Por ejemplo, el proyecto de ley considera que ingresen cooperativas como nuevos gestores de fondos, con lo que se estaría cumpliendo con el numeral tres del protocolo que es promover la competencia en la industria.

Por último, y aunque esto no estaba en el proyecto original, pero la comisión técnica lo recomienda y lo recoge el documento marco dentro de sus 45 puntos, se puede avanzar en centralizar las tareas de cobranza para mejorar la eficiencia en la cobranza de las cotizaciones impagas.

Hasta aquí la parte fácil. Yo creo que todo esto es fácil de hacer, no nos demoramos mucho y podemos llegar a alcanzar un acuerdo rápido. Por supuesto hay que afinar algunos detalles, pero todo esto se puede implementar.

3. Reformas no consensuadas donde es necesario elegir y concentrarse

Aquí entramos en temáticas donde no hay consenso, algunas de las cuales no son esenciales y deberían dejarse para reformas futuras (o descartarse porque son malas políticas públicas) y otras que sí son necesarias y, dados los plazos impuestos por el protocolo, requieren atención y focalización.

Un primer tema que quizás valdría la pena dejar para una discusión posterior y no dedicarle tiempo y esfuerzo ahora es el reemplazo de los multifondos por fondos generacionales. Esto lo recomienda la comisión técnica y lo recoge el documento Marco, pero tiene bastantes bemoles. Por ejemplo, hoy día si yo tengo mis ahorros en los multifondos y me equivoco en mi decisión de inversión, bueno, puedo terminar teniendo un mal retorno. La decisión de inversión que dio lugar a un mal retorno es del afiliado. Pero, ¿quién se hace responsable si el fondo generacional se equivoca en las políticas de inversión y esto termina en malos resultados para los afiliados?

O sea, aquí hay muchos bemoles; hay que pensar mucho en la letra chica y nos vamos a demorar, pues hay que analizarlo con mucha calma. Mi sensación es que este cambio propuesto, dados los plazos, quizás habría que dejarlo para una discusión posterior, porque se trata de algo que no ataca el problema de fondo que es cómo conseguir aumentar las tasas de reemplazo, y para eso hay que ahorrar más; lo de los fondos generacionales es cosmético y está en la periferia del problema, podemos pensarlo y/o analizarlo más adelante, en una segunda o tercera reforma.

Lo mismo pasa con imponer límites a las comisiones que se pagan por administración delegada. Puede haber buenas razones para pensar esto, estudiarlo y/o pensarlo con mucha calma, pero de nuevo es un tema difícil y podemos tener un problema importante en que al final los fondos no invierten en ciertos activos, por ejemplo, activos alternativos, porque no tienen la experticia necesaria para administrar y por eso que tienen que delegar esa administración. Pero si les cobramos y nos equivocamos no lo van a hacer y podemos terminar teniendo un costo importante en bajas rentabilidades de los fondos. De nuevo, es un tema que se puede pensar,

se puede avanzar, pero mi preferencia personal es que dado los plazos que nos pone el protocolo yo quizás lo dejaría para más adelante, pero es un tema que hay que pensar y analizar con más calma y con los plazos que tenemos impuestos por el protocolo no alcanzamos.

Otro tema donde hay que pensar con calma y creo no es conveniente proceder rápido es la comisión de usuarios. En principio, suena bien fortalecerla y relevarla, que es lo que propone el proyecto de la Cámara. Esta sugerencia la recoge la comisión técnica y después insiste en ello el documento marco, pero creo que hay que pensarlo y escribir la letra chica con mucho cuidado. Al final esta comisión de usuarios puede nombrar directores en empresas, lo que puede impactar negativamente el mercado de capitales -muchas empresas podrían decidir salirse del mercado (cerrarse)-. Me gustaría darle una vuelta de tuerca a esto y analizar con calma qué implicancias tiene; no es trivial que esto se pueda legislar rápido, porque hay que regularlo con bastante cuidado. De nuevo, hay que dejar más tiempo para pensar y analizar esto.

Por último, el famoso seguro social y la distribución del 6% de cotización adicional. Por un problema de realismo debemos hacer algo con el seguro social, porque hay una masa de gente que tiene pensiones hoy día muy bajas y una masa de gente que está pronta a jubilarse con pensiones bajas y el seguro social es la solución ¿Por qué? Porque la PGU no alcanza, o sea los recursos que se requieren para ayudar a este grupo de gente no se pueden cubrir con la PGU; simplemente no están esos recursos. Entonces, el seguro social es la solución y sobre esto hay bastante consenso. El problema es cómo se financia y esta parte no es trivial, por los efectos sobre el mercado laboral de poner un impuesto al trabajo. De hecho, eso es lo que dice la comisión técnica. Si uno lee con cuidado (entre líneas) el informe de la comisión, o al menos esa fue mi lectura, el mensaje es “esto hay que pensarlo con hartoo cuidado”.

Ahora bien, como tenemos un plazo breve -porque el seguro social lo mandata el protocolo; está en el numeral 5 del protocolo- creo que debemos concentrarnos en diseñar muy bien el seguro social. Entonces, dedicaría energía y esfuerzo al diseño del seguro social. No dedicaría ahora energías a pensar esas otras cosas que están

en la periferia del problema, como la eliminación de los multifondos. Como el seguro social tiene que salir con la reforma de aquí a enero 2025, aquí hay que poner mucho esfuerzo y mucho cuidado, porque los impactos que pueden tener en empleo, informalidad y en crecimiento son muy importantes. Pero esto hay que hacerlo, entonces aquí yo dedicaría un esfuerzo importante.

Finalmente, hay dos áreas donde honestamente creo que no hay que avanzar, pues no tenemos los plazos y son completamente accesorias, están en la periferia del problema y no van al fondo del problema, que es aumentar el ahorro previsional para así subir las tasas de reemplazo. Estas son la separación de la industria y la licitación de afiliados antiguos.

Con respecto a la separación de la industria, la comisión técnica no lo recomienda, pero el documento marco insiste en hacerlo, aunque con algunas diferencias. A diferencia de lo que había en el proyecto original ahora se permite que estas administradoras de cuentas compitan entre sí (en el proyecto original se consideraba un ente monopólico), pero se obliga a las AFP a licitar la administración de cuentas. En mi opinión, esto es periférico, no va al fondo el problema; es un tema complejo que puede tener impactos importantes en el mercado de capitales y, especialmente, en la calidad de servicio que reciben los afiliados.

Y lo mismo pasa con la licitación de cartera. Este punto es muy controversial y hay muchas opiniones distintas respecto de cómo hacerlo. Ustedes han visto en la prensa distintos expertos, colegas nuestros, que opinan distinto; es muy controversial y puede tener un impacto muy importante en el mercado de capitales y en la rentabilidad de los fondos, porque puede obligar a cambios de portafolio que va a llevar a la AFP a tener más liquidez, inversiones menos rentables, etcétera, o sea el impacto aquí es directo en las pensiones. Si lo que nos interesa son mejores pensiones yo aquí tendría mucho cuidado, porque podemos tener portafolios muy líquidos, muy fáciles de cambiar de un activo a otro, pero con rentabilidades muy bajas y lo que nos interesa es subir las pensiones. Entonces yo aquí tendría mucho cuidado y por lo tanto en estas dos últimas políticas yo creo que deberíamos ponerle luz roja y dejar su discusión para reformas futuras.

Con esto finalizo y resumo, hay algunos puntos donde es fácil avanzar y yo me concentraría en aquellos temas que son fáciles y que van directo al problema que es cómo aumentar el ahorro y aumentar las tasas de reemplazo en el mediano y corto plazo. Para el corto plazo vamos a tener que diseñar un buen seguro social, pero preocupémonos de que no tenga impacto muy grande en el empleo y en el crecimiento y ese impacto que puede ser muy importante, depende de su diseño.



EXPOSICIÓN DE JOAQUÍN VIAL³

En este trabajo se busca evaluar los efectos de largo plazo del aumento del 10% al 16% en la tasa de cotización, pero con un foco no sólo en lo que pasa con las pensiones, sino también en lo que ocurre con el funcionamiento general de la economía y, particularmente, en lo que pasa con el mercado de trabajo, que va a tener que absorber este aumento del 6% de las cotizaciones. Para esto se usó el mismo modelo que desarrolló el Banco Central en el año 2017 y aplicado también por los técnicos del gobierno que prepararon el informe de impacto regulatorio que acompañó el proyecto de ley original.

Dicho modelo se usa para evaluar los impactos en el mercado de trabajo y en la macroeconomía, bajo distintos esquemas de distribución del 6% de cotización adicional. Aquí se presenta un resumen de los principales resultados, pero si alguien quiere ver aspectos más técnicos puede leer el documento (que está en

³ Investigador Principal de CLAPES UC

www.clapesuc.cl), donde hay un capítulo entero dedicado a estos detalles, o bien al documento original del Banco Central.

Un primer paso fue confirmar que se podían replicar los resultados del informe de impacto regulatorio, para confirmar que no había cambios en el modelo que no se estaban tomando en cuenta. Efectivamente, se reprodujeron todos los resultados excepto el cambio en el empleo formal agregado. La diferencia se origina en que en el informe de impacto regulatorio se tomó el promedio simple de las variaciones en el empleo en los distintos quintiles de ingreso, lo que es un error aritmético porque no todos los quintiles tienen el mismo porcentaje de formalidad.

Adicionalmente, se deja fuera del análisis los impactos por quintiles, porque el modelo realmente no está bien preparado para hacerlo. En la práctica, los resultados obtenidos a nivel agregado se distribuyen por quintiles, sin entrar en el cálculo propiamente tal de los valores de equilibrio. Para ello, se usa una calibración a partir de la encuesta CASEN, pero ésta no asegura que el resultado agregado coincida con los resultados por quintiles. De hecho, los resultados agregados están fuera del rango de variación de los rangos de cada uno de los quintiles, cosa que cuando uno está pensando en algún promedio -por muy ponderado que sea- es difícil que ocurra. Sin embargo, en un anexo del documento están todos los resultados por quintiles para quienes quieran verlos, pero estimamos que estos resultados no son muy informativos.

¿Cuáles son los efectos en las pensiones? La Figura 1 muestra que las pensiones aumentan significativamente en todos los casos, pero que dicho aumento es mayor en la medida que aumenta la proporción de la cotización adicional que se destina a capitalización individual, llegando a un máximo en torno a 50%.

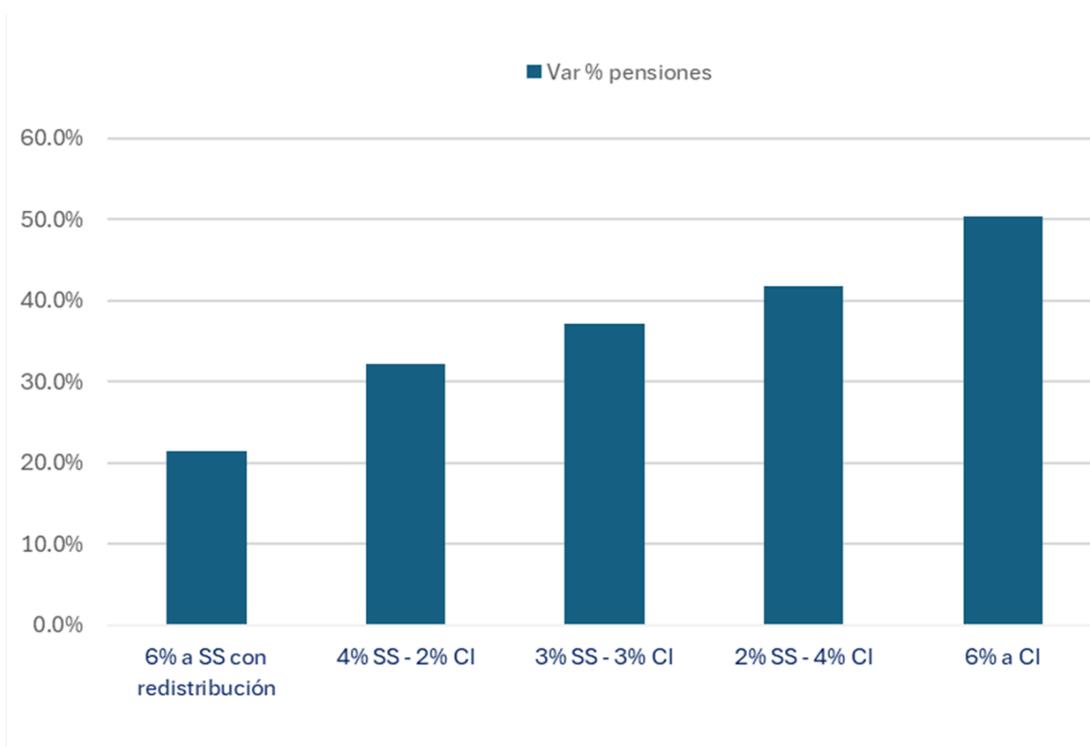


Figura 1. Cambio porcentual real en las pensiones, según distribución de la cotización adicional

En segundo lugar, la Figura 2 muestra los efectos sobre el mercado de trabajo, representando los cambios a largo plazo en los salarios reales y en el empleo forma en las cinco variantes analizadas para la distribución del 6% adicional de cotización: 6% a seguro social; 4% a seguro social y 2% a capitalización individual; 3% y 3%, respectivamente; 2% a seguro social y 4% a capitalización; y 6% a capitalización individual. Lo que se observa es que tanto el empleo como los salarios disminuyen respecto a su valor inicial, lo que es normal que ocurra: Se está subiendo la cotización y para que se restablezca el equilibrio en el mercado de trabajo tienen que ajustarse tanto los salarios como el empleo. La proporción, obviamente, varía con la distribución del 6% adicional, porque los beneficios que percibe la persona que cotiza varían: mientras mayor sea la ponderación del seguro social, mayor es la proporción que no va al cotizante, sino que a terceros y, por lo tanto, se percibe una parte mayor de esto como impuesto.

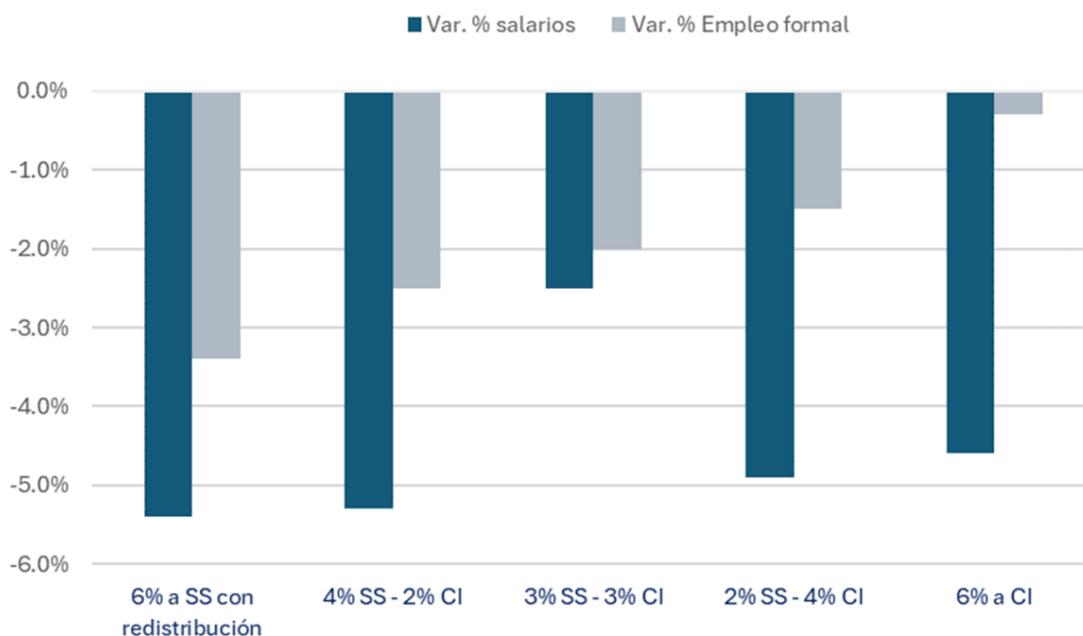


Figura 2. Efectos sobre el mercado de trabajo del alza de la tasa de cotización, según su forma de distribución

Aquí no hay nada realmente muy novedoso, pero es importante mirar los números ya que estos no son pequeños. Se está hablando de caídas de salarios reales en un rango entre el 3% y el 5%, y caídas en el empleo formal que van desde algo más de 3% si todo se destina a Seguro Social a una cifra cercana a 0 en el caso de destinar el 6% a capitalización individual.

La Figura 3 muestra los efectos a largo plazo sobre los principales agregados macroeconómicos, los que de nuevo están ordenados de izquierda a derecha en función de cuánto va a seguro social y cuánto a capitalización individual.

Lo primero que hay que destacar es que, en todos los casos, excepto cuando se destina la totalidad del aumento de la cotización a capitalización individual, hay caídas en el nivel del PIB de equilibrio de largo plazo, excepto en el caso de capitalización individual. En este, el efecto positivo del aumento del ahorro de largo plazo sobre el ahorro y la inversión permite compensar el aumento de costos laborales, generando una retroalimentación positiva hacia el consumo y el empleo.

El consumo aumenta en el caso de capitalización individual, pero disminuye en todos los otros casos. Esto se debe, principalmente, a que el efecto sobre el consumo considera tanto aquel durante el periodo de contribución como durante el periodo de retiro, y el aumento de las pensiones en 50% compensa la baja en salarios reales en la etapa activa. Este es el único caso en el que el aumento del consumo es significativo.



Figura 3. Efectos macroeconómicos del alza de cotización, según su forma de distribución

Mencionemos ahora algunas limitaciones de este estudio que es importante tener en cuenta.

El modelo usado es uno de equilibrio general de largo plazo. Es decir, los resultados muestran lo que ocurre después que ya ha operado toda la reforma, incluyendo lo que pasa hasta que se han jubilado los que empiezan a cotizar cuando entra en plena vigencia el aumento del 6% de aumento de las cotizaciones. Por lo tanto, estamos pensando plazos bien largos.

En el intertanto la economía se está ajustando a los cambios, lo que puede ser complicado porque en la economía real hay muchas rigideces que en el largo plazo se resuelven y se llega a los valores de equilibrio como los que se presentaron. Pero, mientras estamos transitando hacia ese largo plazo es muy probable que variables como los salarios no se estén ajustando y permanezcan por encima de los valores de equilibrio.

Esto significa que la trayectoria hacia el equilibrio a largo plazo, probablemente, va a ser con salarios que no caen tanto ni tan pronto, por lo que los impactos sobre el empleo formal durante la transición podrían ser mayores a los aquí presentados.

Una segunda limitación de este estudio es que para hacer el modelo manejable se tuvo que eliminar la dinámica demográfica y, por ello, se excluyen los efectos del envejecimiento de la población y del aumento de la proporción de jubilados respecto de los cotizantes. Esta omisión implica subestimar los efectos adversos sobre la base de cotizaciones respecto de los beneficios pagados por el Seguro Social y sus potenciales impactos sobre las finanzas públicas. A medida que se reduce el peso del aporte al Seguro Social este efecto se va desvaneciendo, para desaparecer cuando la cotización se destina por completo a capitalización individual.

En relación con esto, acaban de salir las nuevas proyecciones demográficas de Naciones Unidas que traen cambios bastante importantes en la proyección global, pero en lo que respecta a lo que decíamos antes en relación a la importancia de que a la larga se converja a un destino del 6% a capitalización individual, es que la proporción de personas en edades jubilar respecto de los cotizantes está aumentando muy rápido en todo el mundo y particularmente en los países de ingreso medio alto, entre los que está Chile. Allí se aprecia que vamos envejeciendo más rápido que nuestro grupo de referencia. Para que tengan una referencia, cuando partió el sistema de pensiones en 1981 más o menos habían 10 cotizantes potenciales a la seguridad social por cada persona en edad de jubilar. Hoy día tenemos cinco potenciales contribuyentes por un jubilado, por lo que, en un sistema de reparto, si uno quisiera aportar la misma cantidad de plata para pensiones, tendría que duplicar las cotizaciones. Si nos vamos al 2050, que ya no está tan lejos, esa proporción debería caer más o menos a dos a uno. Esto explica por qué cualquier

componente de reparto (Seguro Social) que tenga el sistema está condenado a quedar desfinanciado.

(Población mayor de 65 años/Población entre 15 y 64 años)

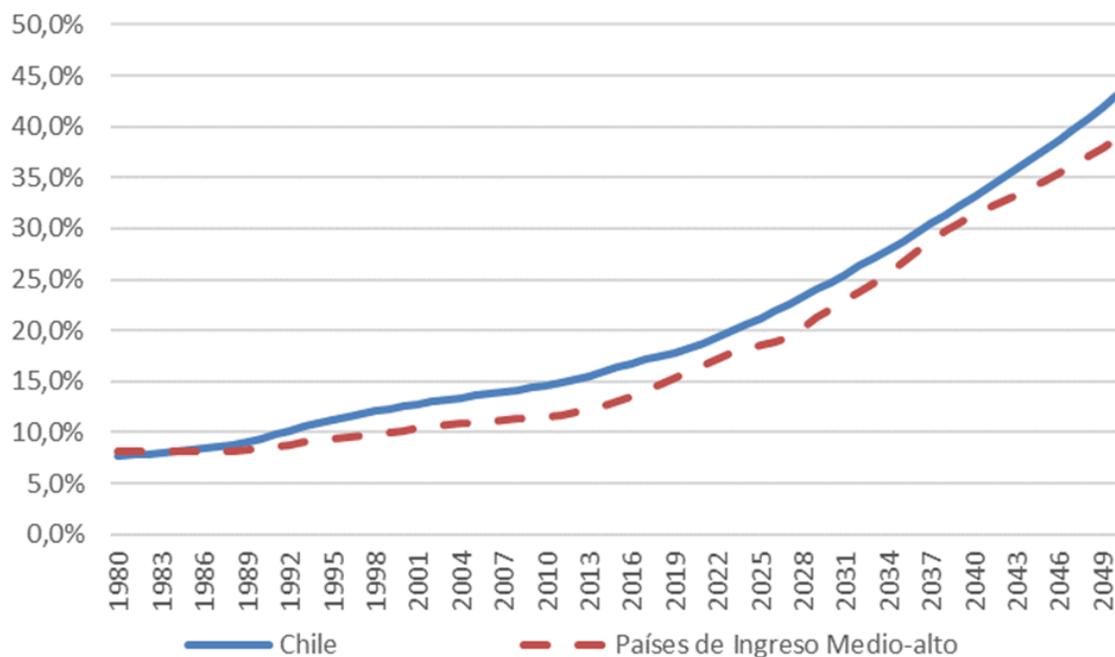


Figura 4. Evolución esperada de las tasas de dependencia de vejez en Chile y en el grupo de países de ingreso medio-alto

Si el Seguro Social se concibe como algo transitorio, para compensar a las generaciones actuales, pero se va extinguiendo en el tiempo para converger hacia un aporte completo de 6% a cotización individual, el resultado de largo plazo no cambia, aunque los beneficios se postergan en el tiempo.

Un último punto a destacar es que no se ha incluido en el análisis otras cosas que están ocurriendo y que afectan directamente al mercado de trabajo, pero estos modelos son complejos y difíciles de resolver y se optó por dejar esto para más adelante. Desgraciadamente, muchas acciones recientes de política pública van también en la dirección de encarecer el trabajo formal. Por ejemplo, la disminución de la jornada laboral desde 44 a 40 horas es un paso importante, pero representa un aumento de costo de más de un 10% para el empleador, lo que, en términos de

días de trabajo al año, esto representa más de un mes de vacaciones pagadas. También tenemos un aumento bien importante en el salario mínimo, que afecta directamente a quienes están en mayor riesgo de caer en la informalidad. Por otra parte, la introducción de la PGU también es relevante, no porque signifique un mayor costo para las empresas, pero sí porque para una persona que tiene niveles de ingreso relativamente bajos, su seguridad de ingresos en la vejez va a provenir principalmente de la PGU por lo que tiene menos incentivo para cotizar.

Pero eso no significa que estos efectos no existan y hay que tomarlo en cuenta por último una pequeña digresión porque el tema de la dinámica poblacional no lo incluimos en este estudio. Pero creo que es bien importante.

Bueno, la principal conclusión general de este trabajo es que aumentar las tasas de cotización, efectivamente, permite aumentar las pensiones, pero la segunda es que no da lo mismo si esto va todo a seguro social o si va todo capitalización. Si va todo a seguro social aumentan las pensiones en un 20% en el largo plazo, pero si va todo a capitalización individual las aumenta más o menos en un 50%.

Lo otro es que este cambio no está exento de costos: hay caídas importantes en el empleo formal y en los salarios si las cotizaciones van a Seguro Social, que se van aminorando en la medida que aumenta el componente destinado a capitalización individual. Si todo se destina a cuentas individuales en el largo plazo, hay un (pequeño) aumento en el PIB y el consumo.



PANEL DE CONVERSACIÓN

Intervención de Joaquín Vial

Damos ahora la bienvenida a David Bravo y a Cecilia Cifuentes para conversar sobre estas presentaciones y sobre su visión sobre la reforma y posibles propuestas para avanzar en ella. Lamentamos que Paula Benavides no nos pueda acompañar hoy día por razones de salud.

Cecilia ha tenido una participación muy activa en estos temas y más recientemente fue miembro de la comisión técnica convocada por la Comisión de Trabajo del Senado.

David lleva más de una década involucrado en temas de pensiones, donde tuvo un rol protagónico encabezando la Comisión para elaborar una propuesta de reforma convocada por la presidenta Michelle Bachelet en su primer mandato presidencial.



Intervención de David Bravo⁴

En noviembre de 2022 el gobierno presentó su propuesta de proyecto de reforma y en ese minuto varios centros de estudios, incluyendo a **CLAPES UC**, así como el Centro de Estudios Longitudinales de la Católica, así como varios otros (20 en total) enviamos una carta a los ministros de Hacienda y de Trabajo, así como la DIPRES para solicitarles que entregaran el respaldo de la información que contenía el Informe de Impacto Regulatorio que comentó Joaquín, así como los datos detrás de las proyecciones de tasa de reemplazo. En otras palabras, de todo lo que venía en la justificación de la propuesta de “mega reforma”.

El éxito fue muy parcial. Tuvimos varias reuniones donde nos expusieron sobre este informe donde se nos dijo que no había mucha diferencia en los efectos sobre el empleo entre el aporte a capitalización individual y a reparto, pero con la propuesta

⁴ Director Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales

del gobierno que tenía cuentas nocionales. Nos invitaron a un taller donde participó mucha gente, donde técnicos del gobierno hicieron una exposición y básicamente fue que se usó el modelo del Banco Central y que se hizo lo mismo que ellos, pero para este nuevo esquema. Hubo muy poca transparencia, como ha estado ocurriendo hace ya bastante tiempo en materia de políticas públicas. Hace tiempo ya que estamos criticando cómo se hacen políticas públicas, no solo en este gobierno, pero seguimos análisis que se puedan reproducir. Lo que necesitamos son datos y seguimos insistiendo en la necesidad de tener datos ciertos para medir algo tan básico como las tasas de reemplazo. Esos datos no llegaron después de esas reuniones y solamente quedaron disponibles en enero de este año, cuando el proyecto estaba a unos días de votarse en la Cámara de Diputados.

Previamente habíamos obtenido de otras fuentes información sobre tasas de reemplazo considerando historias completas que mostraron resultados muy distintos.

Lo que quiero decir acá es que ha pasado todo este tiempo y recién ahora tenemos el estudio de los investigadores de **CLAPES UC**, que es muy importante, pero este es un estudio que debíamos haber tenido a unas semanas de noviembre de 2022.

Legislar sin esta información es el costo de, creo yo, no hacer las cosas bien al presentar una reforma sin poder replicar los análisis. A lo mejor nos habríamos ahorrado muchas discusiones.

Es cierto que la propuesta del gobierno se ha ido desmoronando en un montón de puntos, que a lo mejor habría sido más fácil resolver temprano, sin tener que esperar a llegar a la Comisión Técnica donde participó Cecilia y Paula Benavides. El informe de dicha Comisión fue un hito muy importante y me parece a mí que debería ser el eje desde dónde deberíamos partir la discusión para ver si tenemos la posibilidad de generar una reforma en esta ocasión. No así con la minuta que fue la interpretación que hizo, creo yo, el ministro Hacienda respecto de cuál era el acuerdo.

Ahora me quiero enfocar en un solo punto: el tema de la distribución del 6% de aumento de cotización entre capitalización individual y solidaridad. En esto creo que

la Comisión Técnica hizo un aporte muy importante al usar los datos del estudio del gobierno sobre tasas de reemplazo y que se publicó por la Superintendencia de Pensiones. A partir de ello la Comisión dijo que el problema no es de bajas generalizadas de las pensiones actuales, sino que es de grupos particulares que son los que tenemos que estudiar y evaluar. Para eso hay que mirar las tasas de reemplazo por grupos específicos, con lo que acotó el problema.

Cuando uno acota el problema, se da cuenta que entonces para hacer lo que se tenía en mente, habría usar los recursos de dos puntos de cotización adicional y que usar tres puntos de cotización a lo mejor no se justifica, por ejemplo.

Creo que hay que seguir ese camino es importante, para lo cual hay que volver atrás. Creo que a la Comisión Técnica le faltó mucho tiempo porque había mucha presión para que se votara la reforma.

Bueno, ahora tenemos el tiempo, entonces me gustaría decir en términos simples qué es lo que haría yo en este minuto con la nueva información que tenemos.

Para esto partiría mirando primero el concepto de tasa de reemplazo para concordar una métrica de desempeño del sistema de pensiones.

La Comisión Técnica usó básicamente los datos que le está entregando la Superintendencia de Pensiones, pero esta última está midiendo la tasa de reemplazo a partir de la pensión autofinanciada más lo que recibe por la PGU como proporción de lo que era su remuneración en la vida activa.

Desgraciadamente las tasas de reemplazo que se reportan en el informe, calculadas a partir de los datos de la SP, están subestimadas y si subestimamos las tasas de reemplazo estamos exagerando el problema de los pensionados actuales, algo complicado en esta disyuntiva entre favorecer a pensionados actuales en desmedro de los pensionados. Voy a dar dos ejemplos de este problema:

1. Tenemos que para las personas con 20 años o más de cotizaciones. Por ejemplo, tomemos el caso de las mujeres que reportan entre 20 y 28 años de cotización con un 50% de tasa de reemplazo, ¿cómo se mide esto? En primer lugar,

comparando la pensión con el salario imponible bruto. Lo que deberíamos estar midiendo en términos estrictos es una tasa de reemplazo líquida, es decir comparando la pensión que le llega al bolsillo al pensionado con la remuneración previa que le llegaba al bolsillo. Si uno toma eso se da cuenta que en realidad ese simple cambio significa que la tasa de reemplazo de las mujeres en ese segmento ya no es 50% sino que debe ser del orden de 62%.

2. Además, esos cálculos toman la última remuneración y eso tiene dos problemas serios cuando estamos diciendo que aspiramos a una pensión que permita mantener el nivel de vida que tenía cuando estaba activo. Es muy cuestionable que ese nivel de vida sea el del sueldo del último mes. Por ejemplo, si la última remuneración fue de 1,2 millones de pesos, pero si esa persona sólo trabajó un solo mes en ese año, su nivel de vida es consistente con una pensión de 100 mil pesos mensuales. En otras palabras, hay que incluir las lagunas previsionales en el cálculo de los ingresos compatibles con el nivel de vida previo. Usar el último mes de cotización equivale a tratar a la persona como si hubiera tenido una densidad de cotización perfecta. Esto es un error grave, porque precisamente el problema que tenemos es de densidad de cotizaciones. Con esto se está exagerando el problema la tasa de reemplazo

Uno puede decir a lo mejor no voy a tomar toda la historia laboral, como hice yo en mi estudio, y que preferiría tomar los últimos 10 años. Bueno si se toma los últimos 10 años, versus tomar el último mes, esa mujer que tenía una tasa de reemplazo de 50% pasa a tener una tasa de 80%. En realidad, eso es básicamente lo que el sistema hoy día le está entregando, y en buena parte gracias a la PGU

Haciendo estas correcciones queda en evidencia que el problema no es de 1 millón y tantos de pensionados actuales, y si nos ponemos de acuerdo en una forma de medir una tasa de reemplazo realista para quienes se van a pensionar el año 2024, el 2028, el 2040, o el 2060 vamos a ver que las generaciones futuras van a tener tasas de reemplazo que van estar 20 puntos por abajo que las de los pensionados actuales.

Entonces estamos a punto de cometer un error serio producto de nuevo de la miopía y la presión porque no estamos poniendo en el mismo nivel a los pensionados futuros y los pensionados actuales. En definitiva, lo que necesitamos es una reforma que nos asegure cierto que se va a dar un trato parejo a las actuales y futuras generaciones. Para eso necesitamos saber cuáles son las tasas de reemplazo de los pensionados actuales y de cada y de los pensionados que vienen, sin hacer la reforma, y luego, sobre eso, tenemos que mirar las distintas alternativas.

Me da la impresión que el camino para el acuerdo debería seguir una vía muy empírica, como la que, a mi juicio, ya inauguró la Comisión Técnica. Veamos los datos. Veamos los datos y no busquemos más excusas. Miremos los datos y pongamos en el mismo plano los pensionados actuales y los futuros. Si nos damos cuenta que las generaciones actuales están en una situación desmejorada, pongámosle número a lo que implicaría “subsidiar” ciertas pensiones. No hablemos de distribución de cotizaciones: pongámosle número. Por ejemplo, son 300 millones de dólares anuales, o 600 millones dólares anuales. Eso se puede expresar con un porcentaje de la cotización, o lo que sea, pero digamos “Cierto, pero estamos seguros de a quién le estamos dando esos recursos realmente los necesitan. Creo que esa es la parte que falta.

Tengo muchas expectativas en que el Senado construya un buen acuerdo. Creo que ha hecho un buen trabajo y que cuando mejor lo ha hecho ha sido hacer lo técnicamente correcto. Estimo que, dentro del marco del acuerdo de protocolo, también se le podría dar un papel a la Comisión Técnica, que ojalá sea la misma. Ella debería arrojar luces sobre el tema. Mi impresión es que con los datos que tenemos, con los órdenes de magnitud que les estoy dando, podemos hacer algo más preciso.

Me parece completamente prematuro decir que vamos a poner dos puntos acá, un punto allá como dice el gobierno. Las cifras para hacer un buen cálculo están ahora, pero se tienen que procesar técnicamente, y con un poco de tiempo creo que es posible hacer un buen diseño hoy día.



Intervención de Cecilia Cifuentes⁵

Concuerdo completamente con David que esta reforma partió mal, no solo por un tema que en su minuto David y otros expertos levantamos respecto a los datos, sino también porque este proyecto ingresa en noviembre del año 2022 y ese es el mismo año en que se empezó a pagar la PGU y la PGU es un cambio muy significativo en nuestro sistema de pensiones.

Remontémonos al momento del estallido social cuando efectivamente había una demanda de la población respecto a los niveles de las pensiones. ¿Qué hubiera pasado si en ese minuto el presidente Piñera hubiera dicho okey, voy a multiplicar los recursos del pilar solidario por tres veces? Yo creo que todos hubieran dicho: “bueno, sí, es harto. Ya, quedémonos tranquilos con eso”.

⁵ Directora del Centro de Estudios Financieros del ESE Business School U. de los Andes.

Bueno eso fue lo que hicimos con la PGU. Primero se hicieron cambios: después del estallido se subió la PBS y se subió el APS y posteriormente se incorpora la PGU, y los recursos que iban al Pilar solidario previsional se multiplicaron por tres en términos reales. Este aumento de recursos en puntos de cotización equivale a cuatro puntos.

El proyecto del presidente Piñera ponía tres puntos de solidaridad y aquí estábamos entregando cuatro.

Esto no lo mira el gobierno. La ministra lo sigue diciendo hasta ahora: “los jubilados llevan 15 años esperando; los jubilados no pueden seguir esperando”, pero la verdad que los jubilados no llevaban 15 años esperando; la situación había cambiado de forma radical con la PGU. Y este cambio no estaba medido en el diagnóstico y era super relevante medirlo.

Lo primero que salió en este tema fue un estudio también hecho por David Bravo con los datos que entregó la asociación de AFP que mostró que efectivamente la PGU estaba haciendo un cambio radical en las tasas de reemplazo. Y comparto con lo planteado por Leonardo que la medida tiene que ser la tasa de reemplazo; tenemos que buscar una forma correcta de establecer qué tasa de reemplazo vamos a medir, y en esto estoy de acuerdo con David, tenemos que consensuar cuál es la forma correcta de medir la tasa de reemplazo, pero debemos mirar la tasa de reemplazo y no el nivel de las pensiones

Porque si con una tasa de reemplazo de 200%, por ejemplo, y alguien dice “No, fíjate que de todas maneras tiene una pensión de \$300,000 que es muy baja; tenemos que subir la pensión”, ahí el problema en realidad no está en el sistema de pensiones; el problema está en los bajos sueldos o en la informalidad, o en que esa persona no impuso. Este problema no se arregla a través del sistema de pensiones; se arregla a través de crecimiento económico, de un mejor mercado laboral; no podemos pedirle al sistema de pensiones que resuelva completamente todos los problemas del mercado laboral que, por supuesto, tienen una implicancia después en las pensiones.

Además, en el año 2022 no solo se empezó a pagar la PGU, sino que el gobierno aprobó la ley corta de PGU que mejoró todavía un poco más este beneficio. Entonces sale este estudio de David que muestra que se estaban obteniendo tasas de reemplazo muy altas y muestra también este otro punto que es súper relevante, que eran muy altas ahora pero que iban a ser más bajas en el futuro y eso atentaba en contra del diagnóstico que implícitamente tenía la reforma y entonces en enero sale el estudio de la superintendencia en que participaron economistas independientes y la polémica se centró un poco en cómo se medía la tasa de reemplazo, pero ese estudio mostraba exactamente lo mismo: que las tasas de reemplazo eran muy altas y que iban a ser peores en el futuro.

Agradezco los comentarios favorables de David respecto al trabajo de la mesa técnica. Yo diría que el trabajo de la mesa técnica fue posible porque ya teníamos los datos y no solo estaba el estudio de la superintendencia, sino que además algo que yo creo que debería ser una práctica permanente, que la superintendencia hizo públicas las bases de datos para que cualquier analista hiciera estudios y análisis.

La lámina siguiente muestra el impacto que estaba teniendo la PGU en las tasas de reemplazo por quintiles de ingreso. Nos encontramos con que en el 20% más pobre las tasas de reemplazo son de 170% la pensión autofinanciada, pero la PGU arregló el problema en esos segmentos. Aunque las tasas de reemplazo, por supuesto, son decrecientes de acuerdo al quintil de ingreso, actualmente tenemos que hasta el 60% de la población las tasas de reemplazo resultaron muy altas.

En la siguiente lámina se muestra esto mismo. Las personas están clasificadas según densidades de cotización y las tasas de reemplazo, como planteaba David, se calculan tomando sueldos líquidos y pensiones líquidas. Lo que vemos es nuevamente lo mismo: las tasas de reemplazo para los sectores que tienen baja densidad de cotización son altísimas. Para personas con hasta 25 años cotizados las tasas de reemplazo son altísimas; o sea, esos grupos ya tienen resuelto su tema de pensiones.

Entonces, ¿qué ocurre si nosotros seguimos favoreciendo a esos sectores con aumentos de PGU o con un seguro colectivo? Algo súper relevante, como plantea el

estudio que hace CLAPES, es que los incentivos a cotizar de esos sectores son bajísimos; si con 5 años de cotización o con 10 años de cotización ya tienen tasas de reemplazo de 100% no van a cotizar.

Creo que el punto más importante de lo que consensuamos en la mesa técnica es que post PGU los sectores con bajas densidades de cotización ya tienen resuelto su problema de pensiones. Esto quiere decir que tienen resuelta su situación socioeconómica. A lo mejor no todos, pero en este caso ya no sería un problema de seguridad social, sino que de otros ministerios o reparticiones públicas (tendríamos que ver qué está pasando con la política de salud, de vivienda, etc.).

Pero no podemos crear un sistema de pensiones donde una persona por cotizar 5 años, si es de ingreso medio-bajo, tiene una tasa de reemplazo de 100%, porque destruimos el sistema de seguridad social. O sea, ¿qué sistema de seguridad social puede asegurar tasas de reemplazo de 100% a personas que cotizan 5 años? Esto es super importante para la discusión que viene, pero sólo se pudo ver claramente una vez que tuvimos los datos. Por eso es tan relevante toda esta demanda que hubo para tener datos.

Cuando uno mira estos resultados, y este es otro punto donde tuvimos consenso en la mesa técnica, es que el problema está radicado en las mujeres, incluso aquellas que han cotizado mucho tiempo. ¿Por qué tienen bajas tasas de reemplazo mujeres con alta densidad de cotizaciones? Porque se jubilan antes y porque viven más. Por supuesto que el sistema no debería darles un subsidio por el hecho de jubilarse antes, pero donde sí tenemos que avanzar es ir aumentando la vida laboral activa. Las edades de jubilación actuales se establecieron hace 100 años – este año se cumplen 100 años desde que se estableció el sistema de seguridad social en Chile y se establecieron las mismas edades de jubilación actuales, cuando la expectativa de vida promedio era 50 años –. Aquí es evidente que tenemos que avanzar hacia aumentar la edad de jubilación y en ese sentido el consenso fue que se podría establecer una transferencia hacia las mujeres para compensarlas por su mayor expectativa de vida, pero siempre y cuando fuese un beneficio que lo empiecen a recibir a los 65 y que solo tendrían la misma pensión que el hombre.

Aquí un tema importante es no afectar la formalidad laboral, porque si uno a este análisis le incorpora el hecho de que componentes de seguridad social pueden fomentar la informalidad, la verdad que el ejercicio para decir que los seis puntos de cotización tienen que ir a ahorro ya tiene demasiados argumentos.

Otro importante argumento a favor para que los seis puntos de cotización adicional vayan a ahorro es el que las tasas de reemplazo en el futuro van a ser inferiores que las actuales y que este uso de los recursos es el que menos castiga la formalidad laboral. Además, y como nos mostró el estudio de **CLAPES UC**, aumentar la tasa de ahorro genera inversión, la inversión genera mayor crecimiento, el crecimiento genera más empleo formal y de esta forma este círculo virtuoso va resolviendo lo que es la causa principal de las bajas pensiones, que son los bajos salarios y la alta informalidad laboral

Entonces y para ir cerrando, yo creo que el punto aquí más relevante es que como queda poco tiempo para legislar, deberíamos todos los que estamos trabajando en el tema hacer un gran esfuerzo, porque ahora efectivamente sí se analizará la RP en base a la evidencia, en base a los datos, y no solo los datos actuales como bien plantea David, sino que también qué es lo que viene hacia adelante, por ejemplo, en materia demográfica. Si no cambiamos las edades de jubilación, por ejemplo, que es un tema muy relevante.



clapesuc



@clapesuc



@clapes_uc



Clapes UC



ClapesUC



www.clapesuc.cl