

Reflexiones para una buena reforma

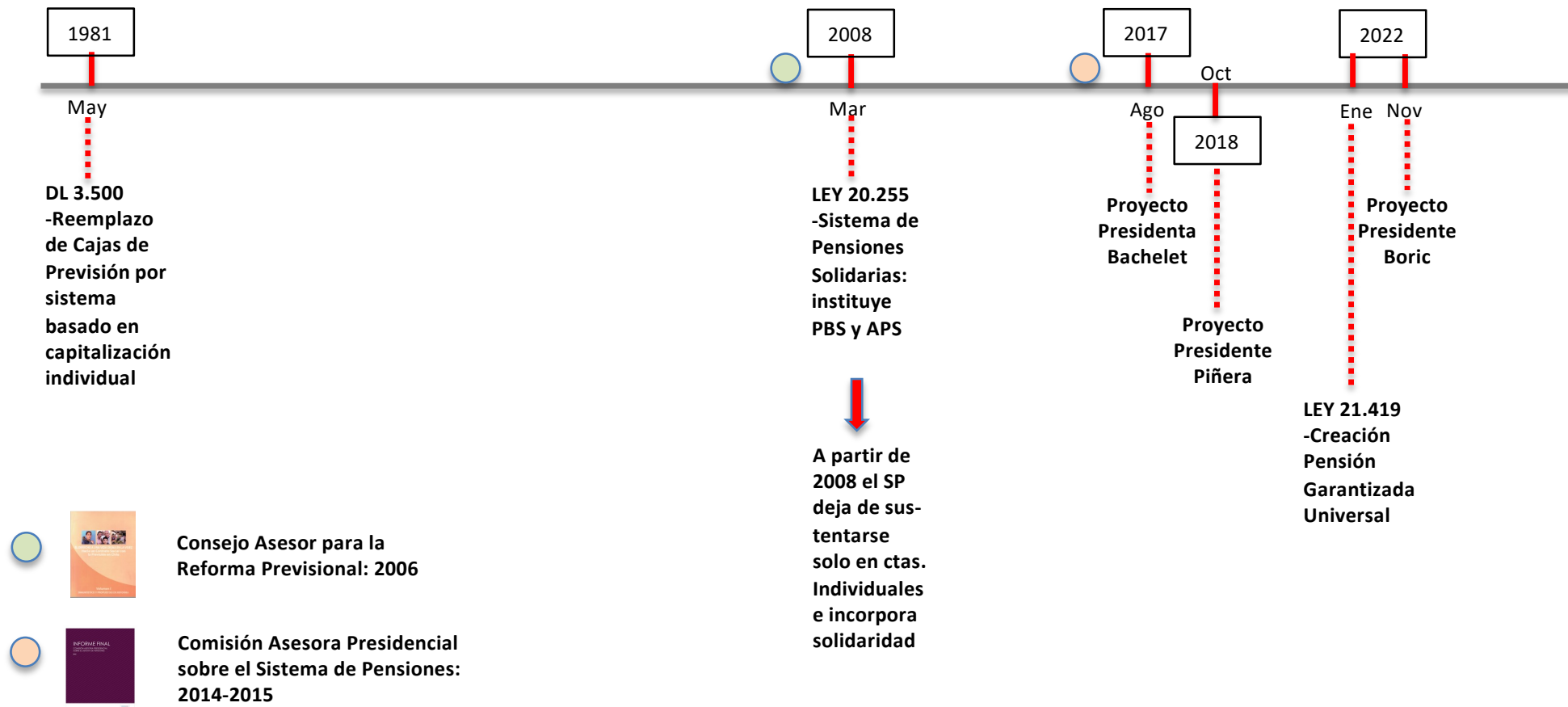
DAVID BRAVO

Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales

Diciembre 22, 2022

Seminario “Nudos críticos de la reforma de pensiones”.
Seminario Instituto Libertad

El itinerario de la discusión



Itinerario

- 3 coaliciones de gobierno distintas
- 3 distintas oposiciones en el Congreso
- En el intertanto, eventos significativos:
 - Octubre, 2019
 - Pandemia e impacto en el empleo aún vigente
- Eventos que complican la reforma de pensiones
 - Retiros por US\$50 mil MM de fondos de pensiones
- Incertidumbre política
 - Gobiernos débiles, fracaso de la Convención
- ¿Por qué ahora el resultado va a ser distinto? ¿En qué se basa el optimismo?
- ¿Qué podemos hacer para que esta discusión sea exitosa?

(1) Objetivos precisos

- Para evaluar una reforma de la complejidad de la Reforma de Pensiones, no basta con datos sino que también se debe tener claro el objetivo.
- Este es el punto que puede y debe ser acordado en primer lugar.
- *“La reforma entrega mejores pensiones”; “Se apunta a incrementar las pensiones”*, no son objetivos cuantificables ni útiles para evaluar el logro.
- Antes de comenzar a evaluar los instrumentos propuestos en la Reforma de Pensiones del Gobierno, se debe tener claro cuáles son sus objetivos precisos. Y discutir sobre si esos objetivos son apropiados.
- El enorme costo sobre las generaciones siguientes de cualquier reforma de pensiones requiere balancear estos objetivos a lo largo del tiempo.

(1) Objetivos precisos

- Esto ha sido abordado por varios analistas y también en su oportunidad por la Comisión de Pensiones 2014-15.
- Un elemento importante es considerar al sistema de pensiones en su conjunto, con todos sus componentes.
- Pero se requiere considerar propuestas específicas.
- He aquí una propuesta.

(1) Objetivos precisos: propuesta

- El Sistema de Pensiones debe apuntar a aliviar el tema de la pobreza en la vejez.
 - Para esto, el concepto clave NO es la tasa de reemplazo sino que el piso mínimo que se asegura a las personas.
 - Actualmente Chile tiene un piso casi universal, la PGU, que fortaleció la solidaridad en el sistema de pensiones que ya existía desde 2008.
 - ¿Cuál debiera ser el monto de la PGU? Debiera estar ligado al monto de ingreso asociado a la pobreza por ingresos o tender a este.
 - No puede ser muy alto por su desincentivo a la formalidad.
 - No corresponde vincularlo a salario mínimo u otros indicadores laborales dado su objetivo y su costo.

(1) Objetivos precisos: propuesta

- El Sistema de Pensiones debe asegurar continuidad en los ingresos de las personas a lo largo de la vida.
 - Acá el concepto clave es la TASA DE REEMPLAZO: relación entre el monto de la pensión y el ingreso laboral de la persona a lo largo de la vida.
 - Los sistemas de pensiones son sistemas contributivos, que en relación con este segundo objetivo, apuntan a tasas de reemplazo en función de la contribución realizada.
 - Propuesta: utilicemos las tasas de reemplazo promedio de la OECD. ¿cuáles son?

(1) Objetivos precisos: una propuesta

Tramos de meses cotizados en la historia laboral	OECD			
	Hombres		Mujeres	
	% con cotizaciones	Tasa de Reemplazo	% con cotizaciones	Tasa de Reemplazo
Bajo	13,6%	30,9%	13,3%	30,9%
Medio-Bajo	35,2%	38,5%	35%	38,9%
Medio-Alto	67,6	52,1%	67,5%	51,7%
Alto	89,2%	61,5%	89,2%	61%
100% del tiempo	100%	66,1%	100%	65,6%

Cifras provistas por la OECD a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015).
Tasa de reemplazo neta calculadas sobre toda la historia laboral de las personas.

(1) Objetivos precisos: propuesta

- El Sistema de Pensiones debe ser sustentable en el tiempo.
 - Para lo anterior, debe evaluarse en un horizonte mínimo de 70 años.
 - Pero no basta con formularlo como objetivo. La pregunta es cómo se puede asegurar.

(2) Datos, transparencia y reproducibilidad

- Discusión basada en evidencia.
- Menos relatos y más microdatos.
- Énfasis en datos, transparencia y reproducibilidad: tanto en las presentaciones del Gobierno como en la discusión en el Congreso y por distintos analistas.
- Iniciativa de 22 centros: 16 de noviembre

16 de noviembre de 2022

Mejorar las pensiones es de los temas de mayor preocupación de las chilenas y chilenos, superado solo por los problemas de delincuencia (Encuesta CEP, mayo 2022).

El proyecto de pensiones presentado por el Gobierno del Presidente Boric es técnico y complejo, no solo por la cantidad de cambios que se introducen al sistema, sino por la dificultad de estimar sus efectos en el mediano y largo plazo. Por esta razón, el proyecto de ley incluye, adicionalmente, un informe financiero, un informe de impacto regulatorio, un informe de sustentabilidad de los fondos de cesantía y un informe técnico sobre la sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones.

Frente a esta importante iniciativa los centros de estudio aquí firmantes nos ponemos a disposición para aportar a un buen debate y contribuir desde la evidencia. Para incrementar la transparencia y replicabilidad de las estimaciones y proyecciones contenidas en este informe, los aquí firmantes sugerimos la entrega de los microdatos y planillas utilizadas por el gobierno que sustentan los cálculos publicados en los distintos informes, manteniendo siempre una estricta sujeción a las normas sobre el tratamiento de datos personales que establece la Ley N° 19.628.

Creemos que una medida de esta naturaleza no solo incrementaría el entendimiento de la propuesta, sino que también permitirá que propuestas alternativas se sometan al mismo estándar de datos abiertos que solicitamos. Estamos convencidos de que esto ayudaría de sobremanera a tener un debate lo más objetivo posible, basado en evidencia y con un solo norte: mejorar las pensiones de las chilenas y chilenos de manera sustentable en el tiempo.

La información contenida en la solicitud que en esta carta realizamos la tienen la Superintendencia de Pensiones, la Dirección de Presupuestos y los equipos técnicos del Ministerio de Hacienda y Trabajo y Previsión Social. Si el Gobierno decide avanzar en la entrega de esta información, sería un gran logro en materia de transparencia y una clara señal de que avanzamos hacia una discusión cualitativamente diferente y basada en la evidencia. Una señal de este tipo podría además servir como habilitador de un acuerdo político que exija a todo proyecto de ley informes de impacto regulatorio acompañados de una plataforma de acceso abierto de los datos y evidencia que los sustenta.

Berkeley Initiative for Transparency in the Social Sciences (BITSS), U. California-Berkeley

Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC

Centro de Estudios Públicos

Centro de Investigación Empresa y Sociedad (CIES) Universidad del Desarrollo

Centro de Políticas Públicas FEN USS

Centro de Sistemas Públicos Universidad de Chile

CIEDESS

CIEPLAN

CLAPES UC

Espacio Público

Fundación Para el Progreso

GobLab UAI

Horizontal

Idea País

IES Chile

Instituto de Políticas Públicas UNAB

Instituto Libertad

Instituto Milenio Fundamentos de los Datos

Libertad y Desarrollo

Observatorio Fiscal

OCEC UDP

Pivotes

(2) Datos, transparencia y reproducibilidad

- Inicio auspicioso con respuesta positiva inmediata del Gobierno:
 - 3 talleres técnicos para metodología, datos y supuestos de Informe de Impacto Regulatorio (Dic.1), Informe Financiero (Dic.5) y Sustentabilidad del 6% (Dic.7).
- Respuesta rápida a solicitud de información que haremos los centros a partir de la información en talleres, que permita reproducir análisis y establecer base para una discusión común, puede hacer la diferencia.
- Datos deben permitir evaluar situación base (sin reforma) y el impacto de la reforma propuesta.
- Información debe ser abierta y estar disponible con los resguardos de confidencialidad debidos.

(2) Datos, transparencia y reproducibilidad

- Primera entrega de microdatos comprometida por la Superintendencia de Pensiones para la segunda semana de enero.
- Se espera acordar acceso a datos de respaldo asociados a informe de impacto regulatorio, informe financiero y contar con el informe de sustentabilidad y respaldos asociados.
- Es fundamental que todo esto ocurra rápidamente para que pueda aportar a la discusión en el Congreso.

(3) La importancia de la institucionalidad

- La gran debilidad actual es la institucionalidad.
- ¿Cómo se podrá eliminar la posibilidad de realizar retiros de fondos de pensiones?
 - Hablar de pensiones es hablar de ahorro; hablar de retiros es lo opuesto.
 - Cualquier reforma de pensiones, incluso el proyecto del gobierno, será un ejercicio costoso e infructuoso si se permiten los retiros.
 - ¿Cómo se puede eliminar esta adicción en el sistema político?
 - Los gobiernos de turno cederán a esta presión e incluso dejarán abiertas ventanas que no se podrán cerrar en el futuro

(3) La importancia de la institucionalidad

- Una propuesta
- Para esto sí se requiere una institucionalidad tipo Banco Central.
- Una institución sí mucho más liviana, pero que tenga un solo objetivo: asegurar la sostenibilidad de las pensiones y los ahorros de las personas para la vejez.
- Esta institucionalidad debiera ser autónoma y tener capacidades técnicas para desarrollar autónomamente estudios actuariales y proyecciones; debiera reportar periódicamente sus análisis.
- Debiera tener también posibilidad de modificar parámetros del sistema: tasas de cotización, edades de jubilación.

(3) La importancia de la institucionalidad

- Debiera también tener la posibilidad de vetar iniciativas del ejecutivo y del Congreso que afecten la sustentabilidad del sistema de pensiones.
- Esta institucionalidad también podría tener la facultad para identificar programas y políticas que deben ser reformulados para permitir un fomento a la formalización laboral; para identificar iniciativas para ampliar la cobertura del sistema de pensiones; para enfrentar la morosidad previsional; y para impulsar la educación del nuevo sistema de pensiones.

¿Es esta la reforma que Chile necesita?

- Puede ser o no. Pero resulta prematuro sin las definiciones previas.
 - Se ha comenzado con la iniciativa de transparencia y reproducibilidad.
 - Pero debiéramos impulsar un acuerdo sobre los objetivos (ver propuesta).
 - Tenemos que comenzar a discutir sobre la institucionalidad para lo cual se requeriría un gran acuerdo político.

Centro UC

Encuestas y Estudios Longitudinales

www.encuestas.uc.cl | encuestasyestudios@uc.cl | [@EncuestasUC](https://twitter.com/EncuestasUC)
