

2005



Escuela internacional de verano

Avilés, del
12 al 16 de septiembre 2005



**Reinventando el Estado
de Bienestar**

¿Nuevas políticas para iguales objetivos?



La reforma de la Seguridad Social: límites y riesgos de la privatización

Carlos Ochando Claramunt

Profesor del Departamento de Economía Aplicada
de la Universidad de Valencia

CARLOS OCHANDO CLARAMUNT

Profesor Titular de Universidad de Política Económica en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Valencia en 1998. Ha realizado estancias como profesor visitante en las Universidades de South Bank University of London, la Universidad de Chile y como investigador externo en el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Ha participado en la elaboración de manuales de introducción a la Economía y a la Política Económica. Ha impartido docencia relacionada con las políticas sociales en las Universidades de La Habana, de Oriente (Cuba) y en la Universidad Politécnica de Valencia.

Sus principales campos de investigación han girado en torno a la política de rentas, la distribución de la renta, el Estado de bienestar y las reformas institucionales llevadas a cabo en los sistemas de Seguridad Social.

Entre sus principales publicaciones sobre el Estado de bienestar destacan, entre otras, las siguientes: El Estado de bienestar: objetivos, modelos y teorías explicativas, Ed. Ariel (1999); "El sistema chileno de capitalización individual de pensiones: una evaluación crítica" (H.P.E. Nº 141-142, 1997), "The Role of 'the Resources of Power Hypothesis' in Explaining the Spanish Welfare State between 1975-1995" (European Journal of Political Research Vol.38 (2), 2000) y como coordinador del libro El Estado de bienestar: modelos y líneas de reforma, Ed. Germanía, 2005. Recientemente ha publicado trabajos sobre los modelos de reforma de la Seguridad Social, destacando publicaciones como "Una evaluación de las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica" (Revista Internacional de Seguridad Social Vol. 57-2, 2004) y "Experiencias internacionales de reforma del sistema de pensiones: lecciones para el caso europeo" (Cuadernos Europeos de Deusto Nº 28,2003).

La reforma de la Seguridad Social: límites y riesgos de la privatización*

I - INTRODUCCIÓN

Los sistemas de Seguridad Social se encuentran actualmente sometidos a presiones, tanto por la tendencia que muestran los gastos como la evolución de los ingresos, que explican que, periódicamente, se hable de una crisis financiera de carácter estructural, para algunos, y coyuntural, para otros. Este tipo de presiones pueden venir derivadas de: 1) periodos de crisis económica 2) cambios demográficos y 3) la estructura y funcionamiento del propio sistema o de sus disfuncionalidades. Además de estas tendencias que actúan en contra del saneamiento financiero de la Seguridad Social, en un futuro muy próximo se avecinan nuevos retos o desafíos que pueden complicar todavía más su viabilidad económica y financiera en todos los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo.

En la presente conferencia repasaremos, en primer lugar, las principales ventajas e inconvenientes de optar por un modelo de pensiones de reparto o de capitalización (apartado II). Seguidamente, apuntaremos algunas de las reformas no estructurales propuestas en algunos países de la Unión Europea (apartado III). En el apartado IV resumiremos los modelos de reformas estructurales llevadas a cabo en algunos países de América Latina. El objetivo central de la conferencia es analizar los principales límites y riesgos de aquellas reformas estructurales que han optado por un cambio de sistema favoreciendo —de forma voluntaria u obligatoria— los sistemas de capitalización de ges-

* Texto proporcionado por el interviniente

ción privada (apartado V). Finalizaremos, con un apartado de conclusiones (apartado VI).

II - LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: EL SISTEMA DE REPARTO (PAYG) Y EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN (FFI)¹

En principio, podemos identificar dos sistemas de pensiones de la Seguridad Social con características diferentes: 1) el sistema público y 2) el sistema privado. Sus características y rasgos básicos se muestran en el Cuadro 1.

CUADRO 1
Características de los sistemas públicos y privados de pensiones de Seguridad Social.

Características	Sistemas	
	1. "Público"	2. "Privado"
Cotización	No definida	Definida
Prestación	Definida	No definida
Régimen financiero	Reparto o capitalización parcial colectiva (CPC)	Capitalización plena e individual (CPI)
Administración	Pública	Privada o múltiple

FUENTE: Mesa-Lago, C. (2001: 79).

Sin duda, la diferencia esencial entre los dos sistemas radica en el régimen financiero que adoptan. Mientras que los sistemas públicos suelen adoptar el sistema de reparto o "Pay-as-you-go" (PAYG), los sistemas privados adoptan el régimen de capitalización o "Fully Funded". Véamos con un poco más de detalle los rasgos esenciales de cada modelo.

1. Este apartado se desarrolla de forma más extensa en un trabajo de próxima publicación. Véase Ochando (2005 b).

En el *sistema de reparto* (PAYG) las cotizaciones de la actual población activa sirven para financiar los retornos que cobra la población pasiva -jubilados- con derecho a prestación, de acuerdo a la normativa vigente en cada momento, en un ejercicio de solidaridad intergeneracional.

Este modelo de reparto o “*de pago con cargo a los ingresos corrientes*” (PAYG), que puede tener o no fondos de reservas para desequilibrios a corto o medio plazo, está basado en la solidaridad intergeneracional, aunque pueden tener mecanismos de solidaridad intrageneracional entre los individuos de más altos ingresos y los de bajos ingresos. Las prestaciones están definidas por la ley, con fórmulas en función de los años trabajados y cotizados. Normalmente existe un mecanismo para mantener el poder adquisitivo, bien de acuerdo con la evolución de los salarios de los trabajadores en activo, bien en función de la evolución de los precios.

Como cualquier modelo de Seguridad Social el sistema de reparto tiene ventajas, pero adolece también de algunas desventajas (véase Cuadro 2). Actualmente, está siendo cuestionado. Entre las principales críticas que se han realizado al sistema de reparto podemos enumerar las siguientes:

- a) supone un aumento excesivo de la cotización calculadas sobre el salario, lo que encarece el coste de la mano de obra y provoca desempleo,
- b) provoca la evasión y fuga hacia el sector informal,
- c) conduce al abuso de la jubilación anticipada o del retiro precoz por invalidez,
- d) lleva a cabo una distribución inadecuada de los recursos públicos y de los recursos fiscales en relación con otros gastos sociales o de infraestructuras,
- e) no fomenta el ahorro ni la inversión,
- f) no es redistributivo para los trabajadores de rentas más bajas,

g) produce transferencias intergeneracionales no deseadas, a veces, hacia grupos de mayores rentas y

h) no permite la sostenibilidad financiera, ya que el gasto en relación con el PIB es creciente.

CUADRO 2
Ventajas e inconvenientes teóricos del sistema de reparto (PAYG) de las pensiones de jubilación

VENTAJAS

- Mayor protección de las pensiones contra la inflación.
- Crecimiento del valor real de las pensiones al mismo ritmo de crecimiento de la economía.
- Aprovechamiento de economías de escala en la gestión y ausencia de costes de comercialización (gastos de publicidad y comisiones de los vendedores).
- Mayor solidaridad inter e intra-generacional. Entre los fines de la Seguridad Social puede estar la reducción de las desigualdades de ingresos entre los jubilados de una misma generación.
- Se puede reunir pronto el volumen necesario de ingresos para ponerlo en práctica.

DESVENTAJAS

- Mayor vulnerabilidad a los cambios en la tasa de dependencia (relación jubilados por cotizante). Muy sensible a los cambios demográficos y a la estructura de la población.
- Menor equidad individual: Menor proporcionalidad entre las contribuciones y lo percibido.
- Mayor dependencia de decisiones políticas (por lo que el sistema puede continuar en vigor después de dejar de ser eficiente).

En el *sistema de capitalización* el beneficiario percibe, a partir de la edad de jubilación, la cuantía acumulada durante el periodo de vida laboral activa, siendo ésta la suma de las aportaciones reali-

zadas y de los intereses obtenidos, menos las posibles comisiones descontadas por la Administradora que gestiona el fondo. A su vez este sistema puede ser: a) de *capitalización individual totalmente financiado (FFI)* (se acumula un fondo o reserva individual para cubrir prestaciones futuras, siendo un sistema autosuficiente, ya que no hace falta la incorporación de nuevas personas para cubrir las prestaciones) y b) de *capitalización colectiva parcialmente financiados (PFC)* (se calcula una aportación media para todos independientemente de la edad, y por tanto, se combina la capitalización con una cierta solidaridad intergeneracional).

En el sistema de capitalización, el Estado puede regular los fondos si influyen de manera importante en la política fiscal y monetaria y puede forzar la inversión de los fondos en deuda pública o en depósitos en el Banco Central. También puede intervenir, bien cubriendo un mínimo para los que no hayan acumulado suficientes beneficios, bien en caso de insolvencia de aseguradoras y fondos de pensiones.

Los sistemas de capitalización también están expuestos a los cambios demográficos (aumento de la esperanza de vida), ya que hay que abonar prestaciones por más tiempo y a la vez capitalizar las de los actuales asegurados. Además, también puede sufrir los problemas de evasión contributiva cuando tienen carácter obligatorio y ello puede acabar afectando a los demás asegurados.

El Cuadro 3 expone de forma sintética las principales ventajas e inconvenientes de este sistema, desde el punto de vista teórico (ya que algunas de las posibles ventajas no están contrastadas en el terreno empírico suficientemente). En el apartado V ampliaremos los riesgos y desventajas de este sistema privado de pensiones.

CUADRO 3

Ventajas e inconvenientes teóricos del sistema de capitalización de las pensiones de jubilación.

VENTAJAS (no contrastadas)

- Mejoras de la equidad individual (proporcionalidad estricta entre las aportaciones de un trabajador y el valor de lo que recibe como pensión cuando se jubila).
- Aumento de la eficiencia de la administración (reducción de costes).
- Maximización del rendimiento de la inversión.
- Garantía de mejores niveles de pensiones.
- Incentivos a la afiliación de trabajadores/as.
- Disminución del nivel de evasión e impago de cuotas.
- Independencia del sistema político (evita las interferencias y manipulaciones políticas, evita los privilegios para ciertos colectivos, etc.).
- Administración privada en régimen de competencia.
- Facilita la libre elección y el cambio de fondos por parte de los asegurados (dentro de ciertos límites).
- Estímulo positivo del ahorro y la inversión.
- Eliminación o disminución de la cotización empresarial (menos costes laborales).
- No interfiere con la distribución temporal del consumo en el ciclo vital preferida por cada trabajador/a.
- Menor sensibilidad a la evolución de la tasa de dependencia.
- Se puede reunir pronto el volumen necesario de ingresos para ponerlo en práctica.

DESVENTAJAS

- Muy sensible a la evolución de la inflación y de los mercados financieros en los que se invierten las cotizaciones, que determina los rendimientos reales de las inversiones.
- Aumento del riesgo y la incertidumbre (no se pueden garantizar a largo plazo las prestaciones, dado que la rentabilidad está sujeta a la buena gestión de las inversiones y al ciclo económico).
- No puede luchar contra la inflación no anticipada durante el periodo de pago de las pensiones.
- Posibilita la “selección adversa” (discriminación de algunos colectivos de trabajadores con bajos salarios y baja densidad de cotizaciones).
- Se requiere buen asesoramiento e información adecuada para tomar decisiones.
- Elimina la solidaridad intra e intergeneracional (elimina los mecanismos redistributivos).
- No se puede efectuar una asignación intertemporal de recursos óptima.
- Mayores costes de gestión y administración (publicidad, heterogeneidad de contratos de seguro, etc.).
- Concentración de los fondos en pocas empresas privadas.
- Posición más débil de los beneficiarios/as frente a una empresa privada que frente a un Estado formalmente democrático.

III - REFORMAS NO ESTRUCTURALES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Ante el escenario económico y social que se avecina se plantean dos tipos de soluciones o reformas:

a) *las reformas no estructurales o paramétricas*, es decir, llevar a cabo reformas del sistema público sin cuestionarse su existencia actual, sino intentando perfeccionarlo o reformarlo y

b) *las reformas estructurales*, es decir, la sustitución del sistema público de reparto (PAYG) por un sistema privado de capitalización (“Fully Funded”) o el trasvase parcial de parcelas de Seguridad Social pública hacia sistemas de capitalización privada.

En ningún país de la Unión Europea (antes de su ampliación en Mayo del 2004), se ha producido un desmantelamiento del Estado de bienestar, sino, si acaso, la búsqueda de nuevas vías de financiación, gestión y de protección que garanticen su viabilidad, ya que se considera que éste es una conquista de civilización y una de las variables cualitativas necesarias para la propia competitividad de las economías europeas. En definitiva, lo que se plantea en los países europeos son reformas parciales no estructurales de sus sistemas de Seguridad Social para contener los gastos públicos sociales. Algunas de estas medidas vienen recogidas en el Cuadro 4².

2. Para un análisis de las reformas en los países europeos es muy interesante la consulta de los trabajos de López (2002); Ferreras (2001 a), Ferreras (2001 b), Ferreras (2005), Barr (2000), Correa (1998), Correia de Campos (2001) y Sánchez (2002).

CUADRO 4**Reformas no estructurales del sistema de Seguridad Social propuestas en los países de la Unión Europea.**

- Separación de las fuentes de financiación (financiación por vía fiscal de las pensiones mínimas y prestaciones no contributivas).
- Endurecimiento de los requisitos de acceso a la pensión (aumento del número mínimo de años exigidos de cotización).
- Recortes de la cuantía de las pensiones: reequilibrio (disminución) de los puntos de pensión por año cotizado; % a cobrar de la base reguladora.
- Retraso de la edad legal y efectiva de jubilación o penalización/prima por anticipación/retraso de la jubilación.
- Flexibilidad de jubilación y trabajo a tiempo parcial.
- Cambio en la forma de cálculo de las pensiones (mayor proporcionalidad entre lo cotizado y la pensión).
- Aumento de los años de cotización (o, incluso, considerar toda la carrera de cotización) para el cálculo de la base reguladora.
- Elevación de las cuotas patronales y de los trabajadores (sobre todo, autónomos y agricultores).
- Revisión de la forma de garantizar la revalorización de las pensiones (por debajo del IPC, a partir del aumento de los salarios netos y no brutos de la economía, tomar en consideración el aumento de la expectativa de vida, etc.).
- Mejora de la gestión y lucha contra el fraude y la evasión.
- Transferencia de parte de la pensión pública hacia fórmulas privadas de capitalización.
- Incentivos fiscales a los fondos de pensiones privados complementarios.
- Equiparación de la pensión mínima al S.M.I. y mejora de determinadas pensiones (orfandad, viudedad, etc.).

IV - REFORMAS ESTRUCTURALES EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

La mayoría de los países latinoamericanos y algunos de los países de la Europa del Este que encaran la reforma de sus siste-

mas de pensiones están siguiendo una estrategia recomendada por el Banco Mundial (World Bank, 1994) basada en tres pilares: 1) un pilar gestionado públicamente, con participación obligatoria, beneficios definidos y financiados con impuestos y que cumpliría un objetivo redistributivo, 2) un programa de ahorro privado obligatorio, de contribuciones definidas y gestionado privadamente y 3) un sistema de ahorro voluntario capitalizado para aquellas personas que desean tener mayores niveles de seguridad y de ahorro personal.

Los argumentos aducidos para defender esta tesis han sido los siguientes:

- 1) el fortalecimiento de la relación entre las contribuciones de los trabajadores y los beneficios;
- 2) explicitar la deuda implícita o “escondida” del sistema público de reparto;
- 3) separar la función distributiva del sistema por medio de un nuevo esquema de capitalización;
- 4) la menor sensibilidad a la evolución de la tasa de dependencia del nuevo sistema;
- 5) la libre elección y el cambio de fondos por parte de los asegurados –dentro de ciertos límites-, lo cual introduce un mecanismo de competencia en el sistema;
- 6) la reducción o eliminación de la cotización de los empresarios (con la consiguiente reducción de los costes laborales) y
- 7) la mayor independencia del nuevo modelo del sistema político y, de esta forma, evitar las interferencias y manipulaciones políticas y los privilegios para ciertos colectivos.

No todos los países latinoamericanos han optado por el mismo modelo de reforma. Algunos países sustituyeron el sistema público de reparto por uno de capitalización (Chile, Bolivia,

México, El Salvador, República Dominicana y Nicaragua), otros mantuvieron los dos sistemas reformados de forma paralela (Perú y Colombia) y otros optaron por un sistema mixto (Argentina, Uruguay, Costa Rica y Ecuador). Estas tres opciones de reforma, con sus características esenciales, se recogen en el Cuadro 5.

La filosofía de las nuevas reformas estructurales se basa en tres supuestos implícitos que pasamos a enumerar: 1º) que la introducción de un sistema privado de capitalización va a incrementar el ahorro privado y la cobertura del sistema en su conjunto, 2º) que la introducción de las reformas contribuye a aumentar el crecimiento económico, la eficiencia y la productividad y 3º) que el rendimiento obtenido del ahorro es mayor que en el sistema público. Ninguno de estos tres supuestos han sido demostrados, de forma concluyente y empírica, hasta el momento

CUADRO 5
América Latina: Modelos y características
de las reformas de pensiones, 2004.

Modelo, país y fecha de inicio de la reforma	Sistema	Cotización	Prestación	Régimen financiero	Administración
REFORMAS ESTRUCTURALES					
SUSTITUTIVO					
Chile: Mayo 1981	Privado	Definida	No Definida	Capitalización plena e individual (CPI)	Privada
Bolivia: Mayo 1997					
México: Sept. 1997					
El Salvador: Mayo 1998					
R. Dominic.: 2003-06					
Nicaragua: 2004					

Modelo, país y fecha de inicio de la reforma	Sistema	Cotización	Prestación	Régimen financiero	Administración	
REFORMAS ESTRUCTURALES						
PARALELO	Perú: Junio 1993	Público o Privado	No Definida	Definida	Reparto**	Pública
	Colombia: Abril 1994		Definida	No Definida	CPI	Privada*
MIXTO	Argentina: Julio 1994	Público y Privado	No Definida	Definida	Reparto**	Pública
	Uruguay: Abril 1996		No Definida	Definida	Reparto**	Pública
	Costa Rica: Mayo 2001		Definida	No Definida	CPI	Múltiple
	Ecuador: 2004		Definida	No Definida	CPI	Múltiple
REFORMAS PARAMÉTRICAS O SIN REFORMA						
PARALELO	Brasil ***	Público	No Definida	Definida****	Reparto o capitalización parcial colectiva (CPC)	Pública
	Cuba					
	Guatemala					
	Haití					
	Honduras					
	Panamá					
	Paraguay					
	Venez.***					

* Múltiple en México, la República Dominicana y Colombia.

** En Perú, Argentina y Uruguay, pero Capitalización Parcial Colectiva (CPC) en Colombia y Costa Rica.

*** Reformas paramétricas recientemente implantadas o en proceso

**** Cotización definida en parte del programa del sector privado en Brasil (cuentas nacionales).

FUENTE: Mesa-Lago, C. (2004 : 61).

V - LÍMITES Y RIESGOS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL BASADAS EN LA PRIVATIZACIÓN

A continuación, analizaremos cinco límites o riesgos que plantean las reformas de tipo estructural y que pueden servir de advertencia para futuras reformas de los sistemas de Seguridad Social en los países europeos ³.

V.1- LÍMITES EN LA COBERTURA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Uno de los principales argumentos en defensa de la privatización del sistema de Seguridad Social es que la garantía de mejores niveles de pensiones (por la vía de la maximización del rendimiento de la inversión) introduce incentivos para aumentar la afiliación de los trabajadores y disminuye el nivel de evasión, incumplimiento e impago de las cuotas. Sin duda, se trata de un argumento importante y de peso para los defensores del nuevo sistema privado.

Sin embargo, el efecto final del cambio de sistema sobre la cobertura no está tan claro ni es tan evidente como el argumento teórico. No existen estudios empíricos concluyentes que permitan asegurar que este argumento teórico se contrasta con la realidad. Si bien es cierto que el nuevo sistema privado introduce incentivos positivos para aumentar la afiliación y, por tanto la cobertura, no cabe duda que puede mostrarse discriminatorio para ciertos colectivos y generar problemas de “*selección adversa*”.

Sin duda, en aquellos países que han introducido el nuevo sistema —y que se ha permitido optar entre un sistema y otro— el porcentaje de afiliación al nuevo sistema ha crecido. No obs-

3. En diferentes publicaciones se puede encontrar un desarrollo de lo que vamos a exponer en este apartado, junto con una extensa bibliografía sobre este tema (que en esta conferencia hemos optado por dejar al margen). Véanse los siguientes trabajos: Ochando (1997); Ochando (2003); Ochando (2004) y Ochando (2005 a). Así mismo, se puede consultar el reciente artículo de Mesa-Lago (2004) que coincide bastante con la valoración que se hace en los trabajos citados anteriormente sobre el funcionamiento de los sistemas privados de pensiones.

tante, habría que destacar seis ideas que nos parecen de suma importancia:

1º) Con el nuevo sistema se aumenta sustancialmente la complejidad de la decisión para seleccionar una opción en el momento de la jubilación es decir, se requiere un buen asesoramiento e información adecuada para tomar decisiones.

2º) La cobertura depende del porcentaje de autoempleados o autónomos en el total de la población económicamente activa y de los incentivos que éstos tengan a participar en el nuevo sistema. El nuevo sistema es muy atractivo para los profesionales con ingresos relativamente altos, pero no para los de bajos ingresos.

3º) El diseño del nuevo sistema beneficia a los trabajadores asalariados con salarios altos, empleo estable, edad de jubilación a los 65 años y alto nivel de cumplimiento. Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos los trabajadores no cumplen esas condiciones.

4º) Las altas cotizaciones de los trabajadores asegurados (sobre todo, si la cotización del empresario ha sido eliminada) desincentiva la incorporación de los trabajadores al nuevo sistema, dificultando la extensión de la cobertura a la totalidad de la población activa.

5º) Dado que la participación en la fuerza laboral de las mujeres es más baja que la de los hombres, la cobertura es, también, más baja.

6º) El nuevo sistema atrae claramente a los grupos de edad más jóvenes en detrimento de los de edad más avanzada.

Estas seis razones permiten aventurar que existe un riesgo, más que fundado, de que exista una baja cobertura en términos de población cotizante en aquellos países latinoamericanos que

han introducido el nuevo sistema privado. De hecho, y tal y como señala Mesa-Lago (2004 : 66), “el promedio ponderado de cobertura en nueve países cayó de 38% antes de la reforma a 27% en 2002”.

El Cuadro 6 muestra –a partir de datos de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones- la escasa cobertura del nuevo sistema, sobre todo, si la calculamos a partir de la población cotizante o aportante. En realidad, lo que existe es una fuerte discrepancia entre el número de afiliados (registrados en el nuevo sistema) y los contribuyentes activos. Además, este proceso de disminución del número relativo de cotizantes al nuevo sistema parece que continúa a lo largo del tiempo. No obstante, son marcadas las diferencias de cobertura entre los distintos países latinoamericanos.

CUADRO 6
Cobertura del nuevo sistema en algunos
países latinoamericanos. Datos a 31-12-2004

<i>País</i>	<i>Afiliados/Población</i>	<i>Aportantes/Población</i>	<i>Aportantes/Afiliados</i>
Argentina	58,3	20,6	35,4
Bolivia	24,8	11,1	44,9
Chile	111,4	56,2	50,4
Colombia	28,1	10,9	39,0
Costa Rica	72,0	49,1	68,1
El Salvador	40,9	17,2	41,9
México	76,8	29,8	38,8
Perú	29,1	11,6	39,9
R.Dominicana	31,9	15,9	49,8
Uruguay	42,8	22,4	52,5
TOTAL	57,5	23,4	40,7

FUENTE: Boletín Estadístico AIOS N° 12, Diciembre 2004.

V.2 - AUMENTO DE LOS RIESGOS Y LA INCERTIDUMBRE

Tal y como señala Barr (2002 : 5 y 6), cualquier régimen de pensiones está sujeto a tres clases de incertidumbres: a) las conmociones macroeconómicas (producción, precios, etc.), b) las sacudidas demográficas y c) los riesgos políticos. Sin embargo, añade que sólo los sistemas de capitalización privados están sometidos a tres nuevos tipos de riesgos: a) el riesgo de gestión por incompetencia o fraude, b) el riesgo de inversión y c) el riesgo de mercado de las rentas vitalicias (Barr, 2002 : 17 y 18).

El rendimiento de la inversión de los fondos está sujeto a la evolución de algunas variables económicas altamente inestables. Por ejemplo, el nuevo sistema de capitalización es muy sensible a la evolución de la inflación y de los mercados financieros en los que se invierten los fondos, debido a que son estos factores los que determinan los rendimientos reales de las inversiones. Por tanto, las nuevas reformas aumentan el riesgo y la incertidumbre sobre la cuantía futura de las pensiones. El importe de la pensión pasa a depender de factores macroeconómicos (crecimiento económico, inflación, etc.) y del comportamiento del mercado financiero y de capitales (tipos de interés, posibilidades de inversión, movimientos especulativos, etc.). Todo ello explica que no se puedan garantizar a largo plazo las prestaciones, dado que la rentabilidad está sujeta a la buena gestión de las inversiones, al ciclo económico y a la inflación futura.

Todos estos factores de los que depende la cuantía de las prestaciones son bastante impredecibles e inestables⁴. Por ejemplo, la inflación plantea un importante riesgo a los fondos privados de capitalización, a menos, que existan bonos o instrumentos financieros indexados donde puedan invertir las instituciones gestoras de los fondos para cubrir el riesgo de una inflación alta e inesperada. Por el momento, es difícil que el nuevo sistema pueda luchar contra la inflación no anticipada durante el periodo de pago de las pensiones.

4. Para un análisis del modelo chileno y sus consecuencias sobre los riesgos y la incertidumbre puede consultarse Ochando (1997).

En definitiva, la privatización de la Seguridad Social permite trasladar los riesgos del sistema (inflación, bajos retornos, etc.) desde los gobiernos y empresarios hacia los propios individuos y trabajadores.

V.3 - ELIMINACIÓN DE ALGUNOS MECANISMOS REDISTRIBUTIVOS EN EL SISTEMA DE PENSIONES

El objetivo central de las reformas es profundizar en un tipo de equidad individual, “neutral” en términos redistributivos, que carezca del componente de solidaridad y en el que se refuerze la proporcionalidad entre las contribuciones y los beneficios de cada una de las personas que contribuyen al sistema privado.

Las nuevas reformas olvidan el resto de los posibles objetivos redistributivos que no se diseñan bajo el criterio de la equidad individual. Las pensiones -como transferencias monetarias que son- pueden ser utilizadas como instrumentos redistributivos de la renta y la riqueza. Pero esto es, justamente, lo que se quiere evitar con las nuevas reformas. Con un sistema de capitalización privado se eliminan los mecanismos redistributivos (solidaridad intra e intergeneracional) de un régimen de pensiones. La redistribución de la renta pasa a ser un objetivo del sistema fiscal o de otro tipo de programas asistenciales “means-tested” de las políticas sociales que tienen un carácter residual y no contributivo.

Además de esta pretendida “neutralidad” distributiva, los nuevos sistemas privados de capitalización en algunos países latinoamericanos han introducido mecanismos redistributivos, claramente, regresivos. Entre ellos podemos citar los siguientes⁵:

- 1) la exclusión del nuevo sistema de algunos grupos privilegiados (policía, Fuerzas Armadas, funcionarios públicos, etc.);

5. algunos de estos argumentos en Lora y Pagés (2000 : 319-321) y Mesa-Lago (2004 : 79-80).

- 2) la inexistencia de un mecanismo de ajuste de la pensión mínima a la inflación;
- 3) la garantía de una pensión mínima por medio de subsidios fiscales (que no es un mecanismo de redistribución “entre” los afiliados al sistema de capitalización, sino entre los contribuyentes y los trabajadores formales de salarios más bajos);
- 4) la garantía de solvencia de los fondos de capitalización ofrecido por el Estado (que tiene carácter regresivo ya que beneficia tanto a individuos de bajos ingresos, como a trabajadores de altos ingresos afiliados al sistema);
- 5) el tratamiento fiscal de las contribuciones al nuevo sistema (que tendría un carácter regresivo si reduce la carga tributaria a los trabajadores de mayores ingresos),
- 6) la comisión fija (que tiene un efecto regresivo sobre los asegurados de bajo nivel de renta, disminuyendo sus ahorros y la cuantía futura de la pensión);
- 7) los efectos redistributivos asociados al proceso de transición al nuevo sistema (el coste fiscal de la transición se financia con ingresos fiscales generales y, en la medida que buena parte de éstos derivan de los impuestos al consumo, el efecto es claramente regresivo);
- 8) la eliminación de la cotización del empleador y el aumento de la del trabajador;
- 9) el muy alto coste administrativo del sistema;
- 10) el efecto negativo sobre los autónomos, los trabajadores de bajos ingresos y del sector informal;
- 11) desigualdades intergeneracionales causadas por el subsidio de los asegurados más viejos, que han soportado el grueso del costo del nuevo sistema, a los asegurados más jóvenes que soportan una carga menor y

12) finalmente, se introducen o refuerzan las inequidades de género. Es de suponer que las mujeres trabajadoras tienen una esperanza de vida mayor, salarios más bajos y densidad de cotizaciones más bajas. De ahí que el sistema les proporcione unas tasas de reemplazo más bajas que en el caso de los hombres.

V.4- EFECTOS INCIERTOS SOBRE EL AHORRO

Un aspecto muy debatido de las reformas es su efecto sobre el ahorro. En opinión de algunos autores las reformas tendrán un importante efecto positivo sobre el ahorro privado en las economías latinoamericanas y, este resultado, en parte, justificaría la introducción de las reformas. Un impacto positivo sobre el ahorro privado nacional -y un desarrollo más profundo del mercado financiero- contribuye a alcanzar mayores niveles de inversión o de acumulación de capital, eficiencia económica y productividad y, a la postre, de crecimiento económico a largo plazo.

Lo que parece ser indudable es que las expectativas de crecimiento de los planes de pensiones son muy positivas en aquellos países que han introducido las reformas. Si medimos el impacto de las reformas en términos de porcentaje que representan los fondos en relación con el PIB, las proyecciones permiten vislumbrar un escenario de fuerte crecimiento. Sin embargo, estas proyecciones no nos permiten apreciar el impacto real de las reformas sobre la tasa de ahorro (público y privado). Veámoslo con un poco de detenimiento, sintetizando seis ideas que nos parecen importantes.

1º) El efecto de las reformas sobre la generación de ahorro privado no es unidireccional ni está suficientemente contrastado. El trabajo de Barr (2002) se orienta a desmitificar la creencia de que existe un vínculo directo entre la capitalización y el crecimiento económico. El propio Barr (2002 : 13 y 14) señala cuatro ideas interesantes:

- a) Los incrementos del ahorro, si existen, sólo ocurren durante la creación del fondo; en un régimen que ha llegado a la madurez el ahorro de los trabajadores es igual a los pagos que se efectúan a los pensionados.
- b) Ni siquiera en el curso de la fase de acumulación el ahorro aumenta *necesariamente*. Los incrementos del ahorro forzoso pueden ser neutralizados, al menos en parte, por disminuciones del voluntario.
- c) El ahorro no conduce *necesariamente* a nuevas inversiones.
- d) El aumento de las inversiones no acrecienta necesariamente la producción.

En realidad, pueden incidir multitud de factores económicos, sociales, políticos e institucionales en el resultado final que obtengamos sobre el ahorro (por ejemplo, la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico y del empleo, la reforma fiscal, la regulación pública sobre el sistema financiero, etc.).

2º) En casi todos los países los costes y obligaciones fiscales asociados al viejo sistema de reparto han sido más elevados que el posible ahorro privado generado en el sistema de capitalización. La mayoría de las proyecciones realizadas para los países que han acometido reformas estructurales de los sistemas de Seguridad Social pronostican que, por lo menos, en los primeros quince o veinte años no habrá un impacto positivo sobre el ahorro, incluso aunque existan altas tasas de crecimiento en el país y el nuevo sistema de capitalización tenga éxito.

3º) El efecto directo de la reforma previsional sobre el ahorro es muy pequeño y tiene mucho mayor trascendencia su efecto indirecto, al contribuir a la creación de un entorno adecuado para el ahorro y la inversión, mediante el fortalecimiento de la situación financiera del

sector público y el desarrollo de los mercados de valores y seguros (Uthoff, A., 1997 : 48).

4º) Además, parece demostrado que para que el sistema de capitalización tenga un impacto positivo sobre el mercado de capitales y el ahorro nacional deben cumplirse algunas condiciones -que en muy pocos países latinoamericanos se cumplen- : a) un entorno macroeconómico estable; b) un incipiente mercado de capitales antes de que el sistema empiece a funcionar; c) mercados financieros y de capitales fuertes, extensos, profundos, variados y eficientes; d) cumplimiento de estrictas regulaciones estatales para impedir los riesgos excesivos y el fraude y e) finalmente, se debe impedir que los gobiernos se beneficien del fondo de pensiones. Por otro lado, la introducción de un sistema de capitalización no propicia automáticamente la creación de un mercado de capitales extenso, diversificado, dinámico, seguro, eficiente y con altos rendimientos de la inversión.

5º) Tampoco está demostrado empíricamente que, aunque se produzca dicho efecto positivo sobre el ahorro, el nuevo ahorro generado tenga un efecto sustancial y potente sobre la inversión real productiva. La experiencia demuestra que la canalización de estos fondos hacia la inversión real en forma directa es extremadamente difícil y, en todo caso, dicha canalización dependerá de otros muchos factores sociales, económicos y políticos, pero no solo de la introducción de un nuevo programa privado de capitalización .

6º) Finalmente, si esta canalización no se acaba produciendo aparecen dos claros riesgos: 1) la posibilidad de realizar inversiones en el extranjero estimula la fuga de capitales y provoca una desinversión en el interior de unos países muy necesitados de inversión productiva y 2) si se utilizan los títulos de gobierno como activos del fondo de pensiones se corre el riesgo de convertir el nuevo sistema en algo parecido a un régimen de reparto (Barr, 2002 : 29).

V.5 - AUMENTO DE LOS COSTES DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN

Uno de los argumentos que justifican el cambio del sistema de pensiones es el aumento de la eficiencia en la administración de los fondos. Este resultado se alcanzaría por medio de una administración privada -en régimen de competencia- que permitiría una reducción sustancial de los costes de gestión.

Sin embargo, todos los estudios realizados demuestran que los costes de transacción (administración y gestión) son más altos en un sistema de capitalización privado que en un sistema público de reparto. Es decir, la afirmación de que los costes administrativos deberían ser más bajos (a medio y largo plazo) no se ve respaldada por la evidencia empírica. La explicación a este dato se encuentra en los enormes gastos de publicidad y captación de clientes, la elevada tasa de rotación de los afiliados entre administradoras, la heterogeneidad de los contratos de seguros, los costes de comercialización y comisiones de los vendedores que deben asumir las administradoras y que acaban cobrando a los trabajadores afiliados, la imposibilidad de que los asegurados puedan ejercer presión para reducir sus comisiones, el hecho de que los afiliados no eligen a la administradora en función de sus resultados sino en base a otras razones, etc.

Estos gastos hacen que el sistema privado sea menos eficiente que el público o que en éste último se puedan aprovechar economías de escala en la gestión que no pueden obtenerse con la gestión privada. Por otro lado, la apreciable concentración de los fondos en pocas empresas o administradoras no parece que contribuya —por lo menos por el momento— a una reducción sustancial de los costes de gestión.

Las consecuencias de estos altos costes de administración y gestión son, fundamentalmente, dos:

- 1) una disminución del rendimiento real de las cuentas individuales de capitalización y

2) el sistema privado es muy lucrativo para las administradoras públicas, privadas o sociales encargadas de gestionar los fondos de pensiones, debido a las altas comisiones que cobran por la gestión de los mismos.

VI - CONCLUSIONES

Tras el análisis realizado apuntaremos algunas ideas y razonamientos a modo de conclusión que nos parecen importantes e interesantes para estimular el debate sobre el tema de la conferencia.

1º) Orszag y Stiglitz (1999), en un trabajo clásico sobre este tema, establecieron diez mitos sobre los que descansaba gran parte de la literatura relativa a las reformas de los sistemas de Seguridad Social. Los autores trataron de desmitificar la propuesta que defiende la sustitución de un sistema público de reparto por uno de capitalización de gestión privada, desentrañando las debilidades de los argumentos teóricos que fundamentan tal propuesta⁶.

2º) Los sistemas privados están concebidos como sistemas de ahorro obligatorio y no como verdaderos sistemas de pensiones porque no cumplen algunos de los objetivos fundamentales de los sistemas de pensiones, entre ellos, la solidaridad intergeneracional. Por tanto, es muy posible que las reformas mejoren la equidad individual del sistema, pero a costa de no alcanzar otros objetivos también deseables (bienestar, cobertura, protección de riesgos, satisfacción de las necesidades básicas, redistribución, etc.).

3º) En un reciente trabajo Mesa-Lago (2004) señala once desafíos que confrontan las reformas estructurales,

6. También el último trabajo de Barr (2002) se dirige en esta misma dirección. Una contrastación de los "mitos" de Orszag y Stiglitz, a partir de la evidencia de los países latinoamericanos, se puede encontrar en Mesa-Lago (2002). Nuevamente, en el citado trabajo de Mesa-Lago (2004) se vuelven a constatar estas evidencias empíricas.

ya que, por ahora, el funcionamiento de las mismas no ha sido el esperado. Estos desafíos o imperfecciones son los siguientes:

- a) caída en la cobertura de la fuerza de trabajo,
- b) incumplimiento creciente en el pago de las cotizaciones,
- c) fallas serias en la competencia entre administradoras,
- d) altos costes administrativos,
- e) acumulación en el fondo de pensiones sin evidencia suficiente de efectos positivos en el ahorro nacional,
- f) sustancial y prolongado costo fiscal de la transición,
- g) posible desarrollo de mercados financieros, pero falta de diversificación de la cartera de inversión,
- h) rendimiento real neto de la inversión variable,
- i) no hay pruebas de que la pensión en el sistema privado sea superior a la del sistema público,
- j) incremento de la inequidad de género y
- k) desaparición o erosión de la solidaridad.

En cierta medida, la intención de esta conferencia coincide bastante con los objetivos de este reciente trabajo de Mesa-Lago (2004).

4º) A lo largo de la conferencia nos hemos centrado en cinco límites y riesgos importantes de las reformas que han introducido sistemas de capitalización privados:

- a) El argumento de que el sistema de capitalización estimula la afiliación y el registro al nuevo sistema y desestimula el fraude o el incumplimiento no está suficientemente contrastado por la evidencia empírica. Los datos demuestran que la cobertura del nuevo sistema -en términos de población cotizante- ha permanecido en niveles bastantes bajos.
- b) el nuevo sistema de capitalización privado supone un incremento de los riesgos y la incertidumbre para los trabajadores cubiertos por el propio sistema,
- c) los nuevos sistemas privados de capitalización introducen elementos que tienen un efecto redistributivo claramente regresivo,
- d) tampoco existe evidencia empírica concluyente sobre el impacto positivo de los nuevos sistemas de capitalización sobre el ahorro nacional y
- e) la administración privada, el mercado, la libertad de elección y la competencia no reducen -por sí mismo- los costes de gestión y de administración ni diversifican las estrategias empresariales seguidas por las Administradoras de los fondos privados.

5º) Compartimos las conclusiones a las que llegan Boldrin, Dolado, Jimeno y Peracchi (2000 : 272-273) cuando señalan que, desde un punto de vista teórico, no existen argumentos a favor de la alternativa de sistemas de capitalización completa y que, para los países de la Unión Europea, la transición a un sistema de capitalización requeriría bien una reducción drástica de los pagos de pensiones a los jubilados actuales o bien la emisión de deuda pública específica (lo cual es contradictorio con los techos establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la U.E.). Ello no implica que no sean necesarias otro tipo de reformas para alcanzar la viabilidad fiscal y política de los sistemas públicos de reparto

en la mayoría —por no decir todos— de los países de la Unión Europea.

6°) Creemos que un límite importante en la aplicación de las nuevas reformas proviene del contexto económico en el que son implantadas. La estructura económica en los países latinoamericanos se caracteriza por un predominio de mercados de trabajo precarios, con bajos salarios, un extenso sector informal, altas tasas de desempleo, desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza y altas tasas de pobreza. En este contexto económico se reduce sustancialmente el grado de eficacia de las reformas acometidas. Ahora bien, también los sistemas PAYG adolecen de los mismos problemas cuando existe una extensa y amplia economía informal y alto desempleo.

7°) Para que las reformas tengan éxito se requiere un extenso y variado mercado financiero y de capitales que permita rentabilizar los fondos de las administradoras. Una característica del mercado financiero de la que carecen la mayoría de los países latinoamericanos. Precisamente, la mayoría de esos países se caracterizan por un subdesarrollo del mercado interno de capitales. Por otro lado, la introducción de un sistema de capitalización no propicia automáticamente la creación de un mercado de capitales extenso, diversificado, dinámico, seguro, eficiente y con altos rendimientos de la inversión.

8°) Lo que parece muy evidente es que el sistema privado es lucrativo para las administradoras públicas, privadas o sociales encargadas de gestionar los fondos de pensiones, debido a las altas comisiones que cobran por su gestión.

9°) Finalmente, reafirmamos la idea de que la solución a los problemas del sistema de reparto no es la privatización ni la capitalización. En ese sentido suscribimos las siguientes palabras de Barr (2002 : 15) con las que aca-

bamos la conferencia: “los costos de privatizar un sistema PAYG inflado son mayores que los de privatizar un régimen sostenible. De esto se desprende una conclusión importante: la privatización no representa solución alguna para los problemas fiscales. Si un régimen público es inviable, la única solución es hacerlo *sustentable* aumentando las cotizaciones, recortando las prestaciones o combinando ambas cosas. Sean cuales sean los otros méritos de la capitalización, para reducir el gasto de corto plazo no debe emprenderse un movimiento en esa dirección”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barr, N. (2000): “La reforma de las pensiones: análisis económico y algunas opciones de política” en Muñoz, S., García, J.L. y González, L. (Dir.): *Las estructuras del bienestar en Europa*. Cívitas/Escuela Libre Editorial, Madrid.
- Barr, N. (2002): “Reforma de las pensiones: mitos, verdades y opciones políticas” *Revista Internacional de la Seguridad Social* Vol. 55 (2).
- Boldrin, M., Dolado, J.J., Jimeno, J.F. y Peracchi, F. (2000): “El futuro de los sistemas de pensiones en la Unión Europea: una reconsideración” *Cuadernos Económicos de Información Comercial Española* N. 65.
- Correa, M. (1998): “La reforma de la protección social de la vejez en Francia” *Temas Laborales* N. 48.
- Correia De Campos, A. (2001): “Reformas de la Seguridad Social en Europa. La contribución de las experiencias de América Latina” *Foro de Seguridad Social* N. 4, Junio.
- Ferreras, F. (2001 a): “Adaptar la Seguridad Social a las nuevas situaciones sociales: el ejemplo de Alemania” *Tribuna Social* N. 128-129, Agosto-Septiembre.
- Ferreras, F. (2001 b): “El sistema de pensiones en Suecia” *Tribuna Social*, Enero.
- Ferreras, F. (2005): “La evolución de la Seguridad Social en la Unión Europea con especial referencia a las pensiones” en López, J. y Ochando, C. (Eds.): *El Estado de bienestar: modelos y líneas de reforma*. Ed. Alemania, Valencia.
- López, J. (2002): *Las reformas legislativas en materia de Seguridad Social*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.
- Lora, E. y Pagés, C. (2000): “Hacia un envejecimiento responsable: las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina” *Cuadernos Económicos ICE* N. 65.

- Mesa-Lago, C. (2001): "La reforma estructural de las pensiones de seguridad social en América latina: modelos, características, resultados y lecciones" *Revista Internacional de Seguridad Social* Vol. 54 (4).
- Mesa-Lago, C. (2002): "Myth and Reality of Pension Reform: The Latin American Evidence" *World Development* Vol. 30, N. 8, August.
- Mesa-Lago, C. (2004): "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina" *Revista de la CEPAL* N. 84, Diciembre.
- Ochando, C. (1997): "El sistema chileno de capitalización individual de pensiones: una evaluación crítica" *Hacienda Pública Española* N. 141/42.
- Ochando, C. (2003): "Experiencias internacionales de reformas del sistema de pensiones: lecciones para el caso europeo" *Cuadernos Europeos de Deusto* N° 28.
- Ochando, C. (2004): "Una evaluación de las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica" *Revista Internacional de Seguridad Social* Vo.57, Num.2, Abril-Junio.
- Ochando, C. (2005 a): "Reformas estructurales de los sistemas de Seguridad Social en América Latina durante la década de los noventa" en López, J. y Ochando, C. (Eds.): *El Estado de bienestar: modelos y líneas de reforma*. Ed. Germania, Valencia.
- Ochando, C. (2005 b): "Las reformas del Estado de bienestar: opciones y consecuencias" en Toboso, F. y Arias, X.C. (Eds.): *Organización de gobiernos y mercados. Análisis de casos desde la Nueva Economía Institucional*. Publicaciones de la Universidad de Valencia. En colaboración con la Universidad de Vigo, Valencia. En prensa.
- Orszag, P. R. y Stiglitz, J. E. (1999): "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems" Presentado en la Conferencia *Nuevas Ideas sobre la Seguridad en la Vejez*. Banco Mundial, Washington, D.C.; 14 y 15 Septiembre.
- Sánchez, A. (2002): "Pensiones de la Seguridad Social: reforma de la pensión de jubilación" en Muñoz, S., García, J.L. y González, L.: *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*. Cívitas, Escuela Libre Editorial. Madrid.
- Uthoff, A. (1997): "Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro" *Revista de la CEPAL* N. 63, Diciembre.
- World Bank (1994): *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford University Press. New York.