

Disfuncionalidades internas de las reformas estructurales de los sistemas de Seguridad Social.

Carlos Ochando Claramunt.

**Departamento de Economía Aplicada.
Universidad de Valencia.**

Comunicación presentada al X Encuentro de Economía Pública, Tenerife, 2003, 6 y 7 Febrero.

**Dirección: Departamento de Economía Aplicada (Universidad de Valencia).
Facultad de Economía. Campus dels Tarongers.
Avda. dels Tarongers, s/n. 46022, Valencia.
Tfno: 963828628 ; 963828428
FAX: 963828415
E-mail: Carlos.Ochando@uv.es**

I-INTRODUCCIÓN.

En algunos países latinoamericanos –y también en algunos países de la Europa del Este- se han producido profundas reformas estructurales de sus sistemas de Seguridad Social durante la década de los ochenta y noventa. No todos los países han optado por el mismo modelo de reforma. Algunos países sustituyeron el sistema público de reparto por uno de capitalización (Chile, Bolivia, México y El Salvador), otros mantuvieron los dos sistemas reformados de forma paralela (Perú y Colombia) y otros optaron por un sistema mixto (Argentina y Uruguay).

En estos países no se han realizado los cambios estructurales como forma de abordar los problemas de financiación y sostenibilidad de los sistemas públicos de protección social ante los cambios demográficos que se dan en los países europeos (ya que existen diferencias demográficas importantes), sino a causa del mal funcionamiento de los sistemas públicos y de los graves defectos en su gestión y administración por parte de los sucesivos gobiernos.

En las reformas acometidas en los países latinoamericanos ha prevalecido la defensa de la tesis privatizadora del sistema de pensiones. Uthoff (1998 a , p. 206) resume los argumentos que defienden esta tesis en tres: 1) el reforzamiento de la relación entre contribuciones de los trabajadores y los beneficios; 2) explicitar la deuda implícita o

“escondida” del sistema público de reparto y 3) separar la función distributiva del sistema por medio de un nuevo esquema de capitalización (“Fully Funded”).

A estas razones añadiríamos nosotros cuatro más que, nos parecen, han servido para justificar la necesidad de introducir las nuevas reformas:

- 1) la menor sensibilidad a la evolución de la tasa de dependencia del nuevo sistema;
- 2) 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;
- 3) la reducción o eliminación de la cotización de los empresarios (reducción de los costes laborales) y
- 4) la mayor independencia del nuevo modelo del sistema político (evitar las interferencias y manipulaciones políticas, los privilegios para ciertos colectivos, etc.).

El hilo argumental que sirve de eje de este trabajo es que la evidencia de que existían problemas con los antiguos sistemas públicos de reparto en esos países no demuestra que los mismos sean solucionados por medio de un cambio de modelo de pensiones o que un modelo privado de capitalización pueda encarar mejor ese tipo de problemas.

El presente trabajo tiene como principal objetivo valorar los posibles límites, riesgos o disfuncionalidades de este tipo de reformas. Analizaremos cinco tipos de disfuncionalidades internas (apartado II): a) los efectos de las reformas sobre la cobertura; b) los efectos sobre el riesgo y la incertidumbre; c) los efectos redistributivos; d) los efectos sobre el ahorro y e) los efectos sobre los costes de administración y gestión del nuevo sistema. Finalmente, el trabajo intenta extraer algunas conclusiones que, pensamos, pueden resultar útiles para el debate actual sobre los sistemas de pensiones, sobre todo, en los países latinoamericanos (apartado III).

II- DISFUNCIONALIDADES INTERNAS DE LAS REFORMAS.

II.1- Seguridad Social y cobertura.

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.

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*” respecto, por ejemplo, a colectivos en edades avanzadas, algunos trabajadores con bajos salarios y baja densidad de cotizaciones y la población que permanece en el sector informal, sumergido o irregular de la economía.

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 ¹. No obstante, 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 del retiro, es decir, se requiere un buen asesoramiento e información adecuada para tomar decisiones.

2º) La cobertura depende del porcentaje de autoempleados con bajos ingresos en el total de la población económicamente activa y de los incentivos que éstos tengan a participar en el nuevo sistema.

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 (alta densidad de contribuciones). Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos los trabajadores no cumplen esas condiciones. Son los trabajadores de bajos ingresos quienes constituyen el porcentaje más amplio de la fuerza de trabajo y, también, de la población asegurada. Estos trabajadores tienen una tasa de participación en el mercado de trabajo más baja, sufren mayoritariamente situaciones de desempleo, precariedad laboral y tienen una evolución más inestable del nivel salarial. Todo ello contribuirá a que tengan una densidad de cotizaciones más baja que otros trabajadores mejor remunerados y que la cuantía de sus pensiones sea, también, más baja o que acaben percibiendo la pensión mínima.

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. Por un lado, existe una proporción de

¹ Por ejemplo, según datos aportados por Mesa-Lago (2001), el porcentaje de afiliados en el nuevo sistema en 1999-2000 era del 78% en Argentina, 79% en Perú, 49% en Uruguay y 92% en El Salvador.

mujeres aseguradas menor que de hombres en el total de los asegurados. Por otro, es más que previsible que las pensiones de la fuerza laboral femenina sean más bajas que la de los hombres debido a: 1) menores periodos de cotizaciones en la vida laboral; 2) se suelen jubilar antes y tienen una esperanza de vida mayor; 3) tienen una densidad de cotización más baja y 4) suelen tener salarios más bajos en el mercado de trabajo. Por tanto, se comprueban importantes diferencias por sexo en el nuevo sistema, tanto en términos de población cubierta como en la cuantía de las pensiones percibidas.

6º) Finalmente, y tal y como señala Queisser (1995, p. 34), “el patrón de afiliación en todos los países muestra que el nuevo sistema atrae claramente a los grupos de edad más jóvenes: en Perú, el 80% de los miembros de las AFP tienen menos de 40 años. En Argentina el 55% y en Colombia el 60 por ciento están por debajo de la edad de 35”. Por tanto, en aquellas reformas que permiten optar por uno u otro sistema voluntariamente, la edad promedio de los trabajadores que se han pasado al nuevo sistema es mucho más baja que los que han permanecido en el antiguo sistema público.

Estas seis razones permiten aventurar que existe un riesgo, más que fundado, de que exista una baja cobertura en términos de población cotizante. En el Cuadro 1 se refleja –a partir de datos de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones referidos a Diciembre de 2000- la escasa cobertura del nuevo sistema, sobre todo, si la calculamos a partir de la población aportante o cotizante. Además, este proceso de disminución del número relativo de aportantes al nuevo sistema parece que continúa a lo largo del tiempo.

No obstante, son marcadas las diferencias de cobertura entre los distintos países latinoamericanos. En parte, estas diferencias –al margen de muchos otros factores que intervienen- se deben a: 1) la opcionalidad o no del nuevo sistema; 2) los incentivos existentes para pasarse de un sistema a otro (incentivos fiscales, reducción de las contribuciones, facilidades en la jubilación, etc.); 3) la experiencia del nuevo sistema (periodo de funcionamiento); 4) la estructura demográfica (en países en proceso de envejecimiento de la población el atractivo del nuevo sistema disminuye); 5) la fuerza y/o debilidad del sistema público frente al nuevo y 6) las garantías estatales que respaldan al nuevo sistema.

CUADRO 1
Cobertura del nuevo sistema en algunos países latinoamericanos

Datos Dic/00	Afil./PEA	Aport./Afil	Aport./PEA
Argentina	53,0%	39,1%	20,7%

Bolivia	20,5%	n.d.	n.d.
Chile	100,0%	50,9%	54,5%
México	42,5%	57,9%	24,6%
Perú	23,8%	41,7%	9,9%
Uruguay	38,8%	53,9%	20,9%

FUENTE: García (2002, p.8).

Lo que parece que ha ocurrido –tal y como refleja el Cuadro 1- es que la creación de un sistema de capitalización individual ha propiciado un aumento aparente de la cobertura. Sin embargo, esta mayor afiliación al nuevo sistema no implica un mayor número de contribuyentes efectivos. Esta fuerte discrepancia entre el número de afiliados (registrados en el nuevo sistema) y los contribuyentes activos se explica por medio de varios argumentos: los altos costes administrativos del sistema, el alto desempleo, la amplitud del sector informal y precario, la existencia de una pensión mínima, etc. En algunos casos, el establecimiento del nuevo sistema ha incorporado condiciones formales especiales para facilitar la incorporación de los autoempleados, los trabajadores agrícolas o las pequeñas empresas, pero, en la realidad, no se conceden muchas facilidades –que sean verdaderamente eficaces- para aumentar la cobertura de estos colectivos.

II.2- Seguridad Social, riesgo e incertidumbre.

Barr (2002, p. 5 y 6) señala que 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, puntualiza que solo los sistemas de capitalización privados están sometidos a tres nuevos tipos de riesgos: a) riesgo de gestión por incompetencia o fraude, b) riesgo de inversión y c) riesgo de mercado de las rentas vitalicias (Barr, 2002, p. 17 y 18).

Es necesario que consideremos que la cuantía de la pensión en el nuevo sistema depende de factores como: a) los años de funcionamiento del sistema; b) el nivel general de los salarios; c) el número total de asegurados; d) el porcentaje de contribución y su cumplimiento efectivo y e) el rendimiento de la inversión.

Este último factor incrementa extraordinariamente la incertidumbre, ya que el rendimiento de la inversión 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 inestables. 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.

II.3- Seguridad Social y redistribución.

Un sistema PAYG se puede diseñar de tal manera que las pensiones sean proporcionales a las contribuciones (evitando, así, posibles efectos redistributivos no deseados), pero, normalmente, existe algún tipo de “*fórmula de redistribución*” que permite la redistribución vertical de la renta y la riqueza ². Parece estar demostrado que en este tipo de sistema PAYG se producen importantes efectos redistributivos entre jóvenes y ancianos y también, entre hombres y mujeres, siempre y cuando, las mujeres se retiren antes del mercado de trabajo y su esperanza de vida sea mayor ³.

Por otro lado, cierto es, también -como ha puesto de manifiesto el informe Inter-American Development Bank (1998, p. 149 y 151)- que existen factores en el sistema público que pervierten o distorsionan el objetivo de redistribución intrageneracional, reforzando sus efectos distributivos regresivos. Entre ellos, los siguientes ⁴:

- 1) niveles de pensión más alta para los ricos, ya que los beneficios están determinados por el nivel salarial;
- 2) expectativas de vida más altas para los grupos de renta alta;
- 3) carreras laborales más cortas para los ricos, ya que pasan más tiempo en el sistema educativo;

² El efecto de esta fórmula es, parcialmente, compensada por las diferentes esperanzas de vida entre las personas de alta renta y las personas de baja renta. Normalmente, los ricos tienen una esperanza de vida mayor que los pobres. Pero este efecto es exógeno al propio diseño del sistema de pensiones.

³ Como apunta, Barr (1993, p. 225) este último efecto redistributivo se produce tanto en un sistema de reparto como en uno de capitalización privado. En cambio, en un sistema privado, se produciría un efecto redistributivo intergeneracional no intencionado sólo si existe inflación no anticipada. Si no hay inflación no anticipada, no se producen efectos redistributivos entre distintas generaciones.

⁴ Algunas de estas mismas distorsiones son apuntadas en el reciente trabajo de Lora y Pagés (2000, p. 298-299).

- 4) exclusión de la protección del sistema de quienes no tienen contratos permanentes (usualmente los miembros más pobres de la sociedad);
- 5) en algunos países las pensiones se calculan sobre los salarios declarados en los últimos años y no sobre la vida laboral completa del trabajador (lo que permite a individuos de renta alta subdeclarar durante los años previos y contribuir fuertemente en los últimos años);
- 6) la existencia de planes o regímenes especiales para ciertos grupos de trabajadores privilegiados (funcionarios, militares, profesores, etc.) y
- 7) la financiación fiscal o presupuestaria del sistema que beneficia a personas que están cubiertas y que supone una transferencia de renta de aquéllos que están fuera del sistema a los que están dentro del mismo.

A partir de la constatación de los elementos regresivos de los antiguos sistemas públicos PAYG, 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 refuerza la proporcionalidad entre las contribuciones y los beneficios de cada una de las personas que contribuyen al sistema privado (James, 1998 a , p.274).

No obstante, y resultado de esta aparente “neutralidad”, el nuevo sistema carece, por su propia naturaleza, de mecanismos de solidaridad y, o bien, acaba reproduciendo las desigualdades existentes en la propia estructura económica y social, o bien, acaba teniendo efectos claramente regresivos. La eliminación de los mecanismos redistributivos se refuerza si la opción por el nuevo sistema tiene un carácter voluntario (Barr, 1993, p. 226).

Aún así, la primera reforma llevada a cabo en Latinoamérica (Chile, 1981) mantenía algunos mecanismos redistributivos progresivos como eran los siguientes: la garantía estatal de una pensión mínima en el sistema de capitalización, la existencia de una pensión asistencial, la estandarización de los derechos (establecimiento de las mismas condiciones dentro del nuevo sistema), la eliminación de algunos privilegios del sistema antiguo (aunque mantenía otros) y el ajuste de las pensiones a la inflación. En la medida en que las posteriores reformas en otros países han eliminado algunos de estos mecanismos es más que previsible que los efectos redistributivos sean todavía más regresivos.

Por tanto, parece evidente que 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 ⁵. Por tanto, la separación del objetivo redistributivo del propio sistema de la Seguridad Social para trasladarlo a otros ámbitos de la acción pública es uno de los principales objetivos de las nuevas reformas. La redistribución de la renta pasa a ser un objetivo del sistema fiscal o de otro tipo de programas asistenciales “means-tested” que tienen un carácter residual y no contributivo.

Además de esta pretendida “neutralidad” distributiva, los nuevos sistemas de capitalización han introducido algunos mecanismos redistributivos, no todos ellos progresivos. Entre éstos podemos citar los siguientes ⁶ :

- 1) la exclusión del nuevo sistema de algunos grupos privilegiados (policía, Fuerzas Armadas, etc.);
- 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 tiene un carácter regresivo ya que reduce más fuertemente la carga tributaria de quienes reciben 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;
- 7) los efectos redistributivos asociados al proceso de transición al nuevo sistema (el coste fiscal se financia con ingresos fiscales generales y, en la medida que buena

⁵ Como señalan Belan y Pestieau (1997) el cambio de un sistema “pay-as-you-go” a un sistema de Seguridad Social “fully funded” puede que no suponga mejoras de eficiencia (en el sentido de Pareto). Lo que sí permite es eliminar la redistribución y con ella algunos efectos que los autores califican de “distorcionadores”. Según los autores, se podría conseguir el mismo resultado que aportan los sistemas de capitalización realizando algunos cambios en los sistemas de reparto.

⁶ Véase algunos de estos argumentos en Lora y Pagés (2000, p. 319-321).

⁷ Aunque en algunas AFPs esta comisión se ha ido reduciendo y, por tanto, el efecto regresivo es menor, no ha desaparecido del todo.

parte de éstos derivan de los impuestos al consumo, el efecto es claramente regresivo);

- 8) el efecto negativo de las reformas sobre los autónomos y los trabajadores de bajos ingresos y
- 9) finalmente, se introducen o refuerzan las desigualdades por sexo. Es de suponer que las mujeres trabajadoras se retiran antes del mercado laboral, 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 ⁸.

Para mejorar este impacto regresivo sobre los asegurados de bajos ingresos habría que introducir algunas reformas o algunos mecanismos de solidaridad como son: la eliminación de la comisión fija, el establecimiento de mecanismos de solidaridad en favor de las mujeres aseguradas para aumentar sus tasas de reemplazo, la garantía de las pensiones mínimas, la existencia de una pensión asistencial, la revalorización de las pensiones a partir de la tasa de inflación, etc.

II.4- Seguridad Social y ahorro.

Un aspecto muy debatido de las reformas es su efecto sobre el ahorro ⁹. En opinión de algunos analistas 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. Por ejemplo, Hemming (1999, p. 24) cree que existen argumentos teóricos que inducen a pensar que el sistema de capitalización se asocia con un ahorro mayor que el que se obtiene en el de reparto, aunque no existan contrastaciones empíricas convincentes. 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,

⁸ Esto no sucede tanto en los sistemas públicos de reparto en los cuales las prestaciones están definidas y se establecen mecanismos de solidaridad. De ahí que podamos afirmar que estos sistemas sean más “neutrales” en términos de sexo, estableciendo tasas de reemplazo relativamente similares entre hombres y mujeres. Solo la mayor esperanza de vida de las mujeres puede modificar y condicionar esta neutralidad distributiva, pero se trata de un fenómeno exógeno al propio sistema.

⁹ Para una discusión teórica de los efectos de la sustitución del sistema público de pensiones por programas “means-tested” y por fondos privados de pensiones, puede consultarse los capítulos 6 y 7 de Atkinson (1999).

eficiencia económica y productividad y, a la postre, de crecimiento económico a largo plazo

10

Lo que parece ser indudable –tal y como refleja el Cuadro 2- 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 términos de PIB, las proyecciones permiten vislumbrar un escenario de fuerte crecimiento, por lo menos, hasta el año 2025. Sin embargo, estas proyecciones no nos permiten apreciar el impacto real de las reformas sobre la tasa de ahorro (público y privado) en las economías latinoamericanas. Veámoslo con un poco de detenimiento, sintetizando siete ideas que nos parecen importantes.

CUADRO 2
Proyecciones de ahorros acumulados en cuentas individuales (porcentaje del PIB)

Año de la reforma	Chile 1981	Colombia 1994	Uruguay 1996	México, 1997	
				Total	Fondos de pensión
1981	0'9				
1985	10'9				
1990	26'5				
1995	41'5	0'4		0'1 *	0'0 *
2000	48'5	3'1	2'5	0'7	0'5
2005	52'5	6'9	6'0	3'2	2'1
2010	52'8	11'5	10'5	7'4	4'8
2015	51'6	16'6	15'7	13'0	8'6
2020	48'4	22'4	21'4	19'7	13'2
2025	44'7	27'1	27'6	27'3	18'5

(*) Estimación para 1997.

FUENTE: Inter-American Development Bank (1996, p. 227).

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, p. 13 y 14) señala cuatro ideas:

- 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.

¹⁰ Véase James (1998 a), James (1998 b), Cottani y Demarco (1998, p. 204), Sales, Solís y Villagómez (1998, p. 168) y Holzmann (1999, p. 186). Este argumento es defendido para el caso chileno por González (1995, p. 427) y Valdés y Cifuentes (1990). Véase, también, en defensa de este argumento, Corsetti y Schmidt-Hebbel (1997), quienes señalan que la sustitución de un sistema por otro elimina los incentivos del sistema público de reparto a la informalización de la producción y el empleo de las economías.

- 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 e institucionales en el resultado final que obtengamos sobre el ahorro: la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico y del empleo, la reforma fiscal, la regulación pública sobre el sistema financiero, etc ¹¹ .

2º) No hay evidencia ni está, por tanto, demostrado empíricamente que se produzca un sustancial efecto positivo directo sobre el ahorro nacional. Tampoco está claro el efecto neto entre el déficit que se produce en el viejo sistema y el superávit generado por el nuevo ¹² . 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. Esta constatación también sería válida para el caso chileno (Uthoff, 1997, p. 37) ¹³ .

3º) “El efecto directo de la reforma previsional sobre el ahorro es muy pequeño y que tiene mucho mayor transcendencia 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, 1997, p. 48).

¹¹ Por ejemplo, en Chile se comprueba un crecimiento del ahorro total privado, pero no está claro que sea debido al nuevo sistema de capitalización individual. Es decir, los efectos directos sobre el ahorro privado nacional son difíciles de determinar. Véase Edwards (1998, p. 52). Uthoff (1995, p.16), cree que en el caso chileno pueden haber contribuido a la expansión del ahorro y la inversión otros factores como el control de la inflación, las tasas de interés positivas en términos reales pero moderadas y ajustadas a la productividad del capital, el fuerte crecimiento económico, el fortalecimiento de la situación financiera del sector público, la reforma del sistema bancario, la regulación prudencial y el control de las garantías de los depósitos, etc.

¹² Algunos autores se aventuran a predecir que el efecto neto sobre el ahorro será nulo (García, 2002, p. 12).

¹³ En otro trabajo Uthoff (1996, p. 10) demostró que el déficit público previsional producido en el periodo de transición puede forzar un incremento del ahorro público que resulte en un pequeño efecto neto positivo sobre el ahorro nacional chileno.

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) se debe impedir que los gobiernos se beneficien del fondo de pensiones ¹⁴ . Los países que carecen de este tipo de mercados de capitales, que tienen incipientes empresas de seguros y que, además, tienen una baja población asegurada, tendrán enormes problemas para diversificar las carteras de la inversión y para encontrar instrumentos financieros rentables. Por desgracia, la mayoría de los países latinoamericanos se encuentran entre este grupo de países.

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 (mediante la colocación de los fondos en acciones de primera emisión, letras hipotecarias y bonos de empresas). La experiencia demuestra que la canalización de estos fondos hacia la inversión real en forma directa es extremadamente difícil (Uthoff, 1997, p. 37) y, en todo caso, dicha canalización dependerá de otros muchos factores sociales, económicos y políticos, pero no sólo de la introducción de un nuevo programa privado de capitalización.

En Uthoff (1998 b , p. 217) se establecen dos tipos de condiciones para que los fondos de pensiones puedan contribuir al financiamiento de la inversión: 1) los recursos de los fondos deberían ser canalizados en gran parte hacia instrumentos financieros directamente relacionados con inversiones reales más que hacia instrumentos en los que los rendimientos se deban mayormente a activos ya existentes y transitoriamente subvalorados y 2) la disponibilidad total de recursos para la financiación depende esencialmente de un excedente fiscal primario lo suficientemente importante como para proteger una cuota significativa, si no toda, de los costos de transición necesarios para amortizar la deuda del antiguo sistema de pensiones.

6º) 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

¹⁴ Para un análisis de las condiciones de entorno macroeconómico y financiero que deben de cumplirse en un sistema de pensiones basado en la capitalización de fondos es muy recomendable el trabajo de Uthoff (1997, p. 46, recuadro 3). También es interesante el trabajo de Barr (2002, p. 27) para conocer los requisitos previos que debe cumplir toda reforma previsional.

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, p. 29).

7º) Existe, también, un riesgo asociado al impacto del nuevo sistema de pensiones sobre el ahorro: la saturación en el mercado internacional de capitales puede tener consecuencias negativas a largo plazo sobre el rendimiento de la inversión de los fondos, erosionando el importe de las futuras pensiones.

II.5- Seguridad Social y costes de administración y gestión.

Uno de los argumentos que justifican un 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. Así, se puede comprobar en el Cuadro 3 cómo el cambio de sistema ha provocado un aumento importante de los costes de administración que reduce, significativamente, la eficiencia económica. Sólo en el caso de Bolivia los costes administrativos son más bajos después de las reformas llevadas a cabo. 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.

CUADRO 3
Costes administrativos antes y después de las reformas (como % de las contribuciones)

	Pre-reforma	1999
Argentina	6,6 (1990)	23,0
Bolivia	8,6 (1992)	4,8
Colombia	2,6 (1993)	14,1
Chile		15,6
El Salvador	7,81 (1996)	17,6
Perú		19,0
México		22,1
Uruguay		14,3

FUENTE: Lora y Pagés (2000, p. 318).

La consecuencia de unos costes de gestión tan altos es una disminución del rendimiento real de las cuentas individuales de capitalización. O dicho de otra manera, una reducción del nivel de comisiones podrían aumentar el valor de las mismas ¹⁵.

III- CONCLUSIONES.

Tras el análisis realizado en el presente trabajo apuntaremos algunas ideas y razonamientos a modo de conclusión.

1º) Aunque es prematuro realizar una evaluación de los resultados del nuevo sistema –puesto que éste no ha alcanzado la madurez suficiente en los países donde se ha implantado- sí que intuimos que algunos de los objetivos deseados no se han cumplido o no con el grado de eficacia esperado ¹⁶.

2º) Las reformas están inspiradas y diseñadas para alcanzar “uno” de los objetivos de la Seguridad Social (la equidad individual, es decir, la proporcionalidad entre las contribuciones y los beneficios), olvidando otros objetivos tanto o más importantes (la equidad intra e intergeneracional, el bienestar social, la seguridad, la redistribución de la renta, etc.). Es decir, 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.

3º) El nuevo sistema de capitalización introduce elementos que tienen un efecto redistributivo claramente regresivo.

4º) Las reformas del sistema de Seguridad Social en Latinoamérica suponen, sin duda, un aumento del riesgo y de la inseguridad para los trabajadores cubiertos por el nuevo sistema. En ese sentido, un sistema público de reparto permite conseguir un mayor nivel de

¹⁵ En el trabajo de Devesa, Rodríguez y Vidal (2002, p. 59) se concluye que “una reducción a la mitad del nivel actual de las comisiones durante la fase de acumulación, podría incrementar el valor acumulado de las cuentas individuales de capitalización entre un 6% y un 11% aproximadamente”.

seguridad económica que la opción privada, ya que diluye los riesgos entre colectivos de gran tamaño, ofreciendo cobertura a quienes no la conseguirían en el sector privado (o no la conseguirían a un nivel aceptable).

5º) 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.

6º) Tampoco existe evidencia empírica concluyente sobre el impacto positivo de los nuevos sistemas de capitalización sobre el ahorro nacional.

7º) La administración privada, el mercado y la libertad de elección de las administradoras no garantiza la competencia, la eficiencia en la gestión, el cumplimiento con las contribuciones y la reducción de los costes administrativos y de gestión. La competencia ni reduce, por sí misma, los costes de gestión ni diversifica las estrategias empresariales seguidas por las Administradoras de los fondos.

8º) 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.

9º) 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.

10º) El sistema privado es lucrativo para las corporaciones públicas, privadas o sociales encargadas de gestionar los fondos de pensiones, debido a las comisiones que cobran por la gestión de los mismos.

11º) 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, p. 15): “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”.

¹⁶ Esta es la posición mantenida, entre otros, por Jiménez. Véanse los trabajos de Jiménez (1998, p. 145) y

12º) Algunos autores no proponen ni los sistemas tradicionales definidos por beneficios ni los sistemas de capitalización completa, sino un sistema de reparto definido en función de las contribuciones, ya que mejoraría la distribución intergeneracional de los riesgos e incrementaría el bienestar a lo largo del ciclo de vida. En definitiva, una reforma parecida a la implantada en Brasil (Bravo, 2000, p. 141).

13º) Finalmente, creemos –tal y como concluyen Bertranou y Rofman (2002, p. 88)- que “la implementación de un sistema previsional de bases universales y fiscalmente sostenible es uno de los principales desafíos de los países latinoamericanos”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Atkinson, A. B. (1999): *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. Munich Lectures in Economics. CES, MIT Press.
- Barr, N. (1993): *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Press. Second Edition.
- Barr, N. (2002): “Reforma de las pensiones: mitos, verdades y opciones políticas” *Revista Internacional de la Seguridad Social* Vol. 55 (2).
- Belan, P. y Pestieau, P. (1997): “Privatizing Social Security: a Critical Assessment” *CORE Discussion Paper 9.784*, Center for Operations Research and Econometrics. Université Catholique de Louvain. November
- Bertranou, F. M. y Rofman, R. (2002): “La provisión de Seguridad Social en un contexto de cambios: experiencia y desafíos en América Latina” *Revista Internacional de Seguridad Social* Vol. 55 (1).
- Bravo, J. (2000): “Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina” *Revista de la CEPAL* 72, Diciembre.
- Corsetti, G. y Schmidt-Hebbel, K. (1997): “Pension reform and growth” en Valdés-Prieto, S. (Ed.): *The Economics of Pensions: Principles, Policies, and International Experience*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Cottani, J. y Demarco, G. (1998): “The Shift to a Funded Social Security System: the Case of Argentina” en Feldstein, M. (Ed.): *Privatizing Social Security*. University of Chicago Press. Chicago and London.
- Devesa, J.E., Rodríguez, R. y Vidal, C. (2002): “Los costes de administración para el afiliado en los sistemas de pensiones basados en cuentas de capitalización individual: medida y comparación internacional” *Documento de Trabajo* 171, Fundación de la Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social.

- Edwards, S. (1998): "The Chilean Pension Reform: a Pionering Program" en Feldstein, M.(Ed.): *Privatizing Social Security*. University of Chicago Press. Chicago and London.
- García, J. (2002): "Efectos sociales de las alternativas de reforma respecto al modelo de financiación de un sistema de Seguridad Social. Aplicación al caso latinoamericano" Comunicación *VIII Jornadas de Economía Crítica*, Valladolid, 28 Febrero al 2 Marzo de 2002.
- González, E. (1995): "Sistema de pensiones de capitalización: aspectos teóricos y experiencia de Chile" *Monetaria* Vol. XVIII, N.4, Octubre-Diciembre.
- Hemming, R. (1999): "¿Las pensiones públicas deben ser capitalizadas?" *Revista Internacional de Seguridad Social* Vol. 5 (2), pp. 3-35.
- Holzmann, R. (1999): "On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions" en Buti, M., Franco, D. y Pench, L.R. (Eds.): *The Welfare State in Europe. Challenges and Reforms*. Edward Elgar. European Commission.
- Inter-American Development Bank (1996): *Economic and Social Progress in Latin America. 1996 Report*. Washington D.C.
- Inter-American Development Bank (1998): *Facing up to Inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America. 1998-1999 Report*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- James, E. (1998 a): "New Models for Old-Age Security: Experiment, Evidence, and Unanswered Questions" *The World Bank Research Observer* Vol. 13 N.2, August., p.p.: 271-301.
- James, E. (1998 b): "The Political Economy of Social Security Reform: a Cross-Country Review" *Annals of Public and Cooperative Economics* 69 (4), p.p.: 451-482.
- Jiménez, A. (1998): "La reforma de los sistemas públicos de pensiones en América Latina" *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía* 42.
- Jiménez, A. y Rodríguez, G. (2000): "Estado y Seguridad Social en Iberoamérica" *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano* 1, Octubre, Universidad de Alcalá de Henares.
- Lora, E. y Pagés, C. (2000): "Hacia un envejecimiento responsable: las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina" *Cuadernos Económicos ICE* 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).

- Queisser, M. (1995): “Chile and Beyond: the Second-generation Pension Reforms in Latin America” *International Social Security Review* Vol. 48, N. 3-4.
- Sales, C., Solís, F. y Villagómez, A. (1998): “Pension System Reform: the Mexican Case” en Feldstein, M. (Ed.): *Privatizing Social Security*. University of Chicago Press. Chicago and London.
- Uthoff, A. (1995): *Promoción del ahorro y los sistemas de pensiones*. LC/R 1608, CEPAL, 26-Noviembre-1995.
- Uthoff, A. (1996): Pension Reform in Chile. Paper prepared for II “Emerging Private Pension Funds”, submitted to the *Conference on Emerging Financial Markets Implications for Economic Development*. The American University. Washington D.C., May 17.
- Uthoff, A. (1997): “Reformas de los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro” *Revista de la CEPAL* 63, Diciembre.
- Uthoff, A. (1998 a): “Pension System Reforms in Latin America: How Much Privatization?” en Marmor, T.R. y De Jong, P.R.: *Ageing, Social Security and Affordability*. International Studies on Social Security. Ashgate. Aldershot. England.
- Uthoff, A. (1998 b): “Fondos de pensiones, el financiamiento de los costos de transición y el desarrollo de los mercados financieros. Lecciones de la reforma de privatización en Chile” en Bonilla, A. y Conte-Grand, A.H. (Comps.): *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*. OIT, Perú.
- Valdés, S. y Cifuentes, R. (1990): “Previsión obligatoria para la vejez y crecimiento económico” *Documento de Trabajo* N.131, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.