

INTERACCIONES ENTRE EL SISTEMA DE PENSIONES Y EL SISTEMA POLÍTICO

RENÉ CORTÁZAR^{1, 2}

1. LA PREOCUPACIÓN

Hay preocupación por las “amenazas” que está recibiendo el sistema de pensiones de capitalización³, desde el sistema político. Es lo que se denomina el “riesgo político”.

Dicho “riesgo político” se expresa, fundamentalmente, a través de cambios en las regulaciones que afectan el valor del fondo o los derechos de los afiliados. El ejemplo más vistoso, aunque no único, es Argentina. Se obligó a los fondos de pensiones a suscribir Letras del Tesoro, al momento del vencimiento de los depósitos a plazo. Se canjearon títulos públicos nacionales (instrumentos de mercado) por Préstamos Garantizados al Gobierno Nacional (activos sin posibilidad de negociación). Luego se “pesificaron” los instrumentos nominados en dólares a un peso y cuarenta centavos, al momento en que el tipo de cambio superaba el doble de dicho valor (SAFJP, 2003).

¹ Ex Ministro del Trabajo y Previsión Social, entre los años 1990-1994. Director Ejecutivo de Televisión Nacional de Chile, 1995-2000, y Director del Centro de Estudios Laborales Alberto Hurtado (CELAH).

Economista de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN, Director de Empresas y Consultor de Organismos Internacionales como el BID, la OIT, el Banco Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Ingeniero Comercial de la Universidad Católica de Chile y Doctor en Economía del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT).

² Agradezco las sugerencias recibidas en conversaciones con Joaquín Cortez, Augusto Iglesias y Salvador Valdés. La responsabilidad por los contenidos del trabajo es solo del autor.

³ El sistema de capitalización es, en algunos países, una alternativa al sistema de reparto; y en otros países un complemento de este.

A partir de estos resultados hay quienes han cuestionado la supuesta capacidad del nuevo sistema de pensiones para protegerse del “riesgo político”.

2. EL ARGUMENTO

Parto por reconocer la gravedad de las “amenazas” que se han producido. Estas “expropiaciones” de patrimonio tienen un efecto sobre las pensiones futuras, y afectan la credibilidad y legitimidad del nuevo sistema.

Sin embargo, para evaluar las fortalezas y debilidades del sistema de capitalización para protegerse del “riesgo político” es necesario hacerse la pregunta clave: ¿comparado con qué?, ¿comparado con el sistema de reparto? Uso la misma lógica de ciertas personas, las cuales cuando se les pregunta: “¿cómo está tu cónyuge?”, contestan: “¿comparado con quién?”.

Argumentaremos que si bien el sistema de capitalización se ha visto amenazado y afectado por el “riesgo político” en algunos países, en los últimos años, el daño ha sido menor, cuando se lo compara con lo que puede ocurrirle, y le ha ocurrido, a su competidor más cercano: el sistema de reparto.

Concluiremos, tanto desde el punto de vista conceptual como de los ejemplos de Argentina y Chile, que si bien el sistema de capitalización no asegura una “protección absoluta” frente al “riesgo político”, sí otorga una “protección relativa” mayor que la del sistema de reparto.

Primero, la discusión conceptual.

3. LA LÓGICA DEL ESTADO

Para analizar las potenciales “amenazas” que pueden provenir desde el Estado es clave entender la “lógica” con la cual este actúa. Sus políticas no son el resultado de la acción de planificadores sociales exógenos (también denominados “guardianes sociales benevolentes”), sino que el resultado de la interacción estratégica entre quienes diseñan las políticas, el resto de los actores políticos, la sociedad organizada (sindicatos, asociaciones empresariales), y

el público (nunca subestime la importancia de las “encuestas” de opinión).

Los funcionarios del Estado tienen ciertos “objetivos” en mente (aun cuando, los gobiernos a veces están divididos sobre estos temas; los funcionarios también pueden actuar sobre la base de sus propios intereses), pero enfrentan “restricciones” e “incentivos”, muchas veces impuestos por los demás actores políticos y sociales.

Las políticas y estrategias seguidas por el Estado y lo demás actores políticos y sociales, se aplican en un escenario de “información imperfecta”. Es decir, los distintos actores no tienen acceso a toda la información, ni tienen la capacidad de procesarla íntegramente (al menos no pueden procesarla íntegramente a un costo razonable para ellos). Esto hace que haya que distinguir entre las políticas y estrategias, según si estas son más o menos “visibles”, dado que por este solo hecho, su impacto será diferente. Por ejemplo, cuando aumentan las expectativas de vida, si no se desea incrementar el déficit del sistema de pensiones, en un sistema de reparto hay que aumentar la edad de jubilación, aumentar las cotizaciones o cambiar la fórmula de cálculo de la pensión. Las tres políticas son muy “visibles” para la opinión pública en general. En un sistema de capitalización, las compañías de seguro al incorporar las nuevas tablas de expectativas de vida ofrecerían una pensión algo inferior a la que existía con anterioridad. Para un cambio moderado en las expectativas de vida, esta disminución de la pensión no sería “visible” para la mayor parte de la población. Las reacciones serían, por lo tanto, presumiblemente diferentes.

4. LAS PRESIONES SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES

La acción Estatal, que es el fruto de la interacción estratégica entre el Estado, el sistema político, los actores sociales y el público, y que responde, entre otros factores, a las necesidades y desafíos económicos que enfrenta el Estado, hace que el sistema de pensiones se vea enfrentado, entre otras, a dos grandes presiones, que hemos visto emerger con fuerza en tiempos recientes:

- a) La presión fiscal: es común que las dificultades fiscales, u otras necesidades macroeconómicas de similar naturaleza, se traduzcan en una reducción del nivel de las pensiones o de los fondos destinados a su pago (abundan los ejemplos en la Región, el más

vistoso es la reciente pesificación de los fondos de pensiones en Argentina);

- b) La presión redistributiva: es frecuente que se presione al sistema de pensiones para que en su inicio favorezca a la generación presente por sobre las futuras. De hecho en cada momento del tiempo los beneficios son determinados por la generación presente, sin que puedan expresarse los intereses de las generaciones futuras.

También es frecuente que se presione al sistema de pensiones para que favorezca a unos sectores por sobre otros (Mesa-Lago, 1989). Históricamente en el sistema de pensiones de Chile, tal como ocurrió en otros países de la Región, se tendió a beneficiar a los sectores con mayor capacidad de presión política por sobre los que carecían de ella. Esto se tradujo en que al momento de hacerse la reforma al sistema de pensiones, el año 1981, había más de 100 fórmulas de beneficios diferentes; siendo en general los trabajadores de mayores ingresos y mayor capacidad de presión política, los que accedían a las fórmulas más beneficiosas para ellos.

5. LAS RESISTENCIAS: LAS “REGLAS DEL JUEGO” DEL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN

Argumentaremos que el sistema de capitalización otorga una “protección relativa” frente al “riesgo político” mayor que la del sistema de reparto, porque cuenta con tres “reglas del juego”, tres herramientas, para resistir estas presiones, de las que su competidor (el sistema de reparto) carece. Estas se traducen en “restricciones”, que dificultan la acción del Estado, cuando este tiene el “objetivo” de afectar las pensiones, ya sea como consecuencia de las presiones fiscales o redistributivas:

5.1. Cuentas individuales con “contribución definida”

Las jubilaciones que se pagan sobre la base de cuentas individuales con contribución definida (excepto las mínimas), las que en general son pagadas por instituciones privadas, normalmente no pueden ser afectadas por las políticas públicas, una vez concedidas. Por otra parte, el hecho que exista un saldo en estas cuentas individuales, conocido por los trabajadores activos, hace más difícil

cil que ante una presión fiscal o redistributiva, el Estado pueda “expropiar” parte de los fondos allí contabilizados⁴.

En un sistema de reparto, en cambio, basta con un cambio en la política de reajustes de pensiones, por ejemplo respecto de la inflación, frente a la que normalmente solo reaccionan los pensionados, pero no los trabajadores activos, o un cambio en la fórmula de beneficio (la que normalmente es percibida más como una “promesa” que como un “derecho”, y en ese sentido es probablemente menos resistida que una “expropiación” de parte de los fondos contabilizados en la cuenta individual), para traducir la presión fiscal o redistributiva en menores pensiones presentes o futuras⁵.

Además de la mayor resistencia a las “expropiaciones”, hay otros tres factores, también ligados a la existencia de cuentas individuales con contribuciones definidas, que contribuyen a hacer más difíciles las redistribuciones. En un sistema de capitalización:

- i) es necesaria la transparencia o visibilidad de las redistribuciones: cuando existen cuentas individuales con contribuciones definidas, la mejora en las pensiones para un grupo específico de trabajadores requiere, normalmente, de una transferencia explícita a las cuentas de los beneficiados, con una fuente identificable de los recursos (por ejemplo, un cheque del gobierno que es depositado en las cuentas individuales o pagado a una compañía de seguros). En contraste, las redistribuciones en el sistema de reparto ocurren a través de cambios en las fórmulas de beneficios para grupos específicos de trabajadores, difiriendo hacia el futuro, en forma imprecisa, la decisión de quiénes y de qué modo financiarán dicho beneficio. De este modo la opinión pública no puede percibir con claridad el verdadero alcance de la redistribución que está teniendo lugar. Se trata de una redistribución poco visible.

El que en el caso de las cuentas individuales con contribuciones definidas las redistribuciones sean más visibles, tiene una serie de

⁴ Un mecanismo que el Estado sí ha utilizado en algunos países es poner un “impuesto” a la rentabilidad de la cartera de inversiones; por ejemplo obligando a invertir en activos de más bajo retorno. Si bien el resultado final es el mismo, el mecanismo es más “lento” y en ese sentido ofrece una mayor protección, en comparación con la “expropiación” directa de los montos invertidos.

⁵ Algunos países de la Región tienen restricciones constitucionales a la modificación de las fórmulas de beneficios.

consecuencias. Entre otras, la opinión pública tenderá a rechazar, y por tanto se harán más difíciles las redistribuciones hacia los sectores de trabajadores de mayores ingresos que son, precisamente, los que se han visto más beneficiados de las redistribuciones en diversos sistemas de reparto (es ciertamente lo que ocurrió en el caso de Chile, así como en varios otros países de la Región).

Me tocó vivir esta experiencia en carne propia. A inicios del año noventa, a pocos días de instalado el primer gobierno democrático, de Patricio Aylwin, recibí, como Ministro del Trabajo y Previsión Social, la visita de los sindicatos de trabajadores del cobre, representativos de uno de los grupos laborales mejor pagados del país. Razón de la visita: deseaban que se redujera la edad de jubilación, pero sin que la pensión resultase inferior a la que entonces podían obtener a la edad “normal”. Les señalé que el único modo de hacerlo, en el nuevo sistema de pensiones, era depositando un cheque del Estado en la libreta de cada uno de los trabajadores activos, por el monto necesario para adelantar la edad de jubilación, en los años que ellos querían. Se miraron. Era obvio que no había viabilidad política para un proyecto de ley que transfiriera, en forma transparente, recursos públicos hacia los trabajadores relativamente mejor pagados del país. Se pararon, y no volví a saber de ellos. No pude dejar de pensar en la misma conversación bajo un sistema de reparto. Hubiera bastado un cambio legal diciendo que se reducía la edad de jubilación, sin necesidad de hacer transparente la magnitud de la redistribución. No es de extrañar que haya sido una práctica tan generalizada.

- ii) en un sistema de capitalización es necesario redistribuir *stocks* y no “flujos”: en un sistema con cuentas individuales con contribución definida es necesario que la redistribución sea por el valor presente del total de los mayores flujos que los trabajadores beneficiados van a percibir en el futuro; o sea, por el *stock* que se está redistribuyendo (el cheque que deposita el gobierno en la cuenta individual debe aumentar el saldo al momento de jubilar, de modo que la compañía de seguros ofrezca el aumento deseado en las pensiones vitalicias)⁶. En un sistema de reparto un gobierno solo necesita considerar los mayores “flujos” que deberá pagar a aquellos trabajadores que se van a jubilar durante su período, a los que corresponde solo una pequeña fracción del total del monto que se va a redistribuir.

En el ejemplo de los sindicatos del cobre, de haber accedido a su petición, el gobierno de Aylwin tendría que haber asumido como

costo el total de lo que se iba a redistribuir. En el caso de un sistema de reparto solo los flujos de las pensiones que se pagarían en esos cuatro años. El resto del costo de la redistribución se endosaría en forma implícita a los gobiernos futuros;

- iii) las redistribuciones toman más tiempo: hemos señalado que para mejorar las pensiones de un sector de trabajadores es necesario aumentar las contribuciones en sus cuentas individuales, por un monto equivalente al *stock* que se está redistribuyendo. Como habitualmente no es posible asignar grandes cantidades de recursos para resolver el problema de una vez, lo más común es que se requiera de un período largo de años, para que la suma que se acumule tenga un impacto de importancia sobre las pensiones futuras. En cambio, en un sistema de reparto es posible mejorar rápidamente los beneficios de los (proporcionalmente) pocos que se están jubilando, sobre la base de una pequeña fracción de las cotizaciones del total de la masa que está trabajando. El hecho que en un sistema de cuentas individuales con contribución definida las redistribuciones tomen más tiempo, disminuye fuertemente la demanda por este tipo de políticas. En particular, si los trabajadores tienen una alta tasa de descuento intertemporal, los beneficios a recibir en veinte o treinta años más no son percibidos hoy como muy atractivos⁷.

5.2. Derechos de propiedad

Pero no es solo la existencia de cuentas individuales con contribución definida la que dificulta el que el Estado pueda afectar al sistema de pensiones, como consecuencia de las presiones fiscales o redistributivas. También inciden en la misma dirección la existencia de derechos de propiedad sobre los fondos allí depositados. Estos derechos de propiedad hacen aún más difícil la “expropiación” de los saldos de las cuentas individuales.

No es que el Estado no pueda “expropiar” parte del saldo cuando hay inversiones en activos, respecto de los cuales existe un

⁶ Es posible diferir en el tiempo, en alguna medida, los pagos; pero en definitiva hay que explicitar, desde el inicio, la magnitud de las transferencias que va a ser necesario realizar a las cuentas individuales de los trabajadores.

⁷ Nos hemos referido a la mayor o menor probabilidad que se produzcan redistribuciones en ambos sistemas, cuando estos operan “en régimen”. Distintos son los impactos redistributivos, que ocurren de un vez, cuando se pasa de un sistema a otro.

derecho de propiedad. Solo que se hace más difícil. En este sentido, los derechos de propiedad se transforman en “restricciones” adicionales a la conducta del Estado. Recordemos que el Estado actúa no solo sobre la base de sus “objetivos” sino que también sobre la base de las “restricciones” e “incentivos” que enfrenta. El tema no es, entonces, de imposibilidad, sino que de “probabilidad”.

Por lo demás, también sería posible argumentar que, en un sistema de reparto, cuando el Estado cambia el valor de las pensiones, o la fórmula de beneficio, se produce una suerte de “expropiación” respecto de las promesas que el sistema había hecho. Sin embargo, como argumenta Peter Diamond (1997), la “probabilidad” de que ocurra esta “expropiación”, versus la de un sistema de capitalización, es muy diferente.

Diamond (1997) argumenta que la probabilidad de expropiación va de mayor a menor a medida que uno pasa de deuda pública implícita del sistema de seguridad social (promesas muchas veces incumplidas), a deuda pública explícita en manos del sistema de seguridad social, a deuda pública explícita en general, a activos privados en fondos solo para la seguridad social, a activos privados para uso general.

De allí que los derechos de propiedad se transformarían en una restricción adicional al momento que el Estado deseara afectar las pensiones.

5.3. Administración privada y competitiva

Hay una tercera “regla del juego” que permite que el sistema de capitalización pueda resistir de mejor modo las presiones fiscales o redistributivas. Se trata de la existencia de una separación, y por tanto una cierta oposición de intereses, entre quienes gestionan el sistema y quienes ejercen la función reguladora o supervisora. Es esta separación la que permite ejercer a plenitud la responsabilidad fiduciaria, en defensa de los intereses de los afiliados, por parte de los administradores del nuevo sistema de pensiones⁸.

⁸ También contribuye a este mismo propósito la existencia del “giro único” para las administradoras de pensiones.

Estos son los argumentos conceptuales que sugieren que, frente al “riesgo político”, el sistema de capitalización otorga una “protección relativa” mayor que la del sistema de reparto⁹.

Refirámonos ahora a algunos ejemplos recientes: los de Argentina y Chile.

6. DOS EJEMPLOS: ARGENTINA Y CHILE

La evidencia empírica, de Argentina y Chile, apunta en la dirección de la hipótesis que hemos planteado. Es decir, que el sistema de capitalización, si bien no es inmune al “riesgo político”, resiste mejor a las presiones del Estado, en comparación con el sistema de reparto.

6.1. Chile

Chile tiene trabajadores cuyas pensiones están determinadas por un sistema de reparto y otros cuyas pensiones están determinadas por un sistema de capitalización.

Si se analiza, primero, la evolución del sistema de capitalización durante las últimas dos décadas, podemos comprobar que no ha sufrido cambio alguno, como resultado de las presiones fiscales y redistributivas. Y no por falta de imaginación en el sistema político. Ha existido un gran número de propuestas respecto de potenciales usos de los fondos de pensiones, que van desde la compra de vivienda para el beneficiario hasta la posibilidad de recurrir a los fondos en caso de necesidades en el campo de la salud, o educación. Sin embargo, la existencia de “resistencias” en la forma de cuentas individuales con contribución definida, derechos de propiedad y administración privada de los fondos, han demostrado ser suficientemente poderosas para que ninguna de esas ideas se hayan podido aplicar. También ha contribuido a este resultado el hecho

⁹ Los sistemas de reparto pueden ser modificados para enfrentar algunos de los problemas que hemos mencionado. De hecho en algunos países desarrollados se han establecido arreglos institucionales innovadores en esta materia. Por ejemplo, en el sistema de EE.UU. cuando el gobierno mejora los beneficios para algún grupo hay un “panel” que analiza el impacto sobre los déficit futuros, de modo que no se difiera en forma imprecisa hacia el futuro la evaluación del impacto de las redistribuciones. Sin embargo, dada la realidad política e institucional de América Latina, gran parte de estas “correcciones” del sistema de reparto simplemente no resultan viables.

que en Chile las reformas a la seguridad social solo pueden provenir de proyectos elaborados por el gobierno (es un área en la cual los parlamentarios no tienen iniciativa de ley).

En cambio, en el sistema de reparto sí se han introducido cambios de significación (Godoy y Valdés, 1997). Por una parte, el año 1985, el gobierno decidió “saltarse” un reajuste de 10,6% que correspondía otorgar por ley a todas las pensiones, como consecuencia de la “presión fiscal”. En los años 1987 y 1988 se dieron reajustes diferenciados según estratos de ingresos (reajustes menores a los que tenían pensiones más altas), que en total significaron un menor gasto. En ese sentido los reajustes de esos años se pueden entender como el resultado de una combinación de presiones fiscales (se trataba de gastar menos) y de presiones redistributivas (se trataba de redistribuir ingresos entre pensionados). En 1989 se adelantó el reajuste de pensiones para los de bajos ingresos, a propósito de la elección presidencial que iba a tener lugar ese año; por lo que la razón fue básicamente una presión redistributiva. Luego, entre los años 1990 y 1993, se subieron todas las pensiones en un 10,6%, partiendo por las más bajas. Aquí la razón fue, nuevamente, redistributiva.

6.2. Argentina

En el caso de Argentina (SAFJP, 2003), la crisis reciente terminó por afectar a ambos sistemas. En el sistema de reparto, la presión fiscal (macroeconómica) llevó a que se permitiera que cayera el poder adquisitivo de las pensiones. Solo durante los primeros seis meses de la crisis (primer semestre de 2002) se redujo en casi 25%. En cuanto a quienes se habían pensionado bajo el nuevo sistema (que aún son muy pocos), sus pensiones totales también cayeron, aunque en menor proporción que las de reparto, debido a que el componente de capitalización¹⁰ se redujo en menos, al dársele a los ingresos denominados en dólares una revalorización de 40%¹¹.

Por otra parte, como ya indicamos, en el sistema de capitalización, se obligó a los fondos de pensiones a suscribir Letras del Tesoro, al momento del vencimiento de los depósitos a plazo; se canjearon títulos públicos nacionales (instrumentos de mercado) por Préstamos

¹⁰ La pensión total está compuesta por un componente de capitalización y otro de reparto.

¹¹ Un 95% de las pensiones otorgadas bajo el nuevo sistema tenían una parte denominada en dólares.

mos Garantizados al Gobierno Nacional (activos sin negociación). Y, por último, se “pesificaron” los instrumentos nominados en dólares a un peso con cuarenta centavos, con un tipo de cambio que superaba los tres pesos por dólar.

Todos estos cambios constituyeron una suerte de “expropiación” de los fondos de pensiones. ¿Significa esto que la existencia de “derechos de propiedad” sobre los fondos en el sistema de capitalización, no tiene ningún valor para “resistir” las “presiones” fiscales y redistributivas, o el “riesgo político”, que a menudo enfrentan los sistemas previsionales?

Por supuesto que los “derechos de propiedad” tienen valor. Solo que la protección es “relativa” y no “absoluta”. Recordemos que Diamond (1997) argumenta que la probabilidad de expropiación va de mayor a menor a medida que uno pasa de deuda pública implícita del sistema de seguridad social (promesas muchas veces incumplidas), a deuda pública explícita en manos del sistema de seguridad social, a deuda pública explícita en general, a activos privados en fondos solo para la seguridad social, a activos privados para uso general.

En el caso de Argentina, con el congelamiento de depósitos a plazo, y su posterior “pesificación”, se “expropiaron” no solo los fondos para la seguridad social sino que incluso activos privados para uso general. Como dice el aforismo legal: “quien puede lo más, puede lo menos”. Por lo tanto el que se hayan producido “expropiaciones” al sistema de pensiones no invalida en nada el que los fondos están más protegidos que en el sistema de reparto, en que solo existe deuda pública implícita del sistema de seguridad social (promesas muchas veces no cumplidas). Solo que la crisis fue de tal magnitud que ninguno de los dos pudo resistir con eficacia.

7. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL AJUSTE

Hasta ahora nos hemos referido al grado de “resistencia” relativa del sistema de capitalización, en relación al sistema de reparto, frente a las “presiones” fiscales y redistributivas. Y, por tanto, a la diferente capacidad de ambos sistemas para enfrentar determinadas crisis.

Pero existen también diferencias entre ambos sistemas, respecto del modo como se ajustan, en tiempos “normales”, frente a cam-

bios en las expectativas de vida, las remuneraciones y las tasas de interés. Ambos sistemas se deben adaptar frente a cambios en estas variables, pero lo hacen de un modo diferente.

7.1. Mercado versus sistema político

Por ejemplo, en el caso del sistema de reparto, un aumento en las expectativas de vida tiene que ser enfrentado¹² ya sea por una baja en el monto de las pensiones pagadas, un aumento en las cotizaciones de los trabajadores activos (lo que disminuye sus rentas líquidas), o un aumento en la edad de jubilación. Las tres medidas son altamente impopulares, y no es poco común que el gobierno quede paralizado, sin capacidad para aplicar ninguna de ellas, al tiempo que el déficit del sistema de pensiones crece año tras año.

En un sistema de capitalización, en cambio, el aumento en las expectativas de vida puede ser enfrentado por el trabajador individual aceptando la menor pensión que le ofrecerá la compañía de seguros, trabajando hasta una fecha posterior a la que tenía previsto jubilar, o haciendo una cotización voluntaria (por sobre la legal) en la libreta de pensiones. Como se ve, la naturaleza del ajuste que hay que realizar es muy similar al del caso del sistema de reparto. Solo que este se da automáticamente en el mercado, sin necesidad de actuar a través del sistema político¹³.

El que en el sistema de capitalización el ajuste se dé a través del mercado y no del sistema político es una consecuencia de la existencia de “contribuciones definidas” (en vez de los “beneficios definidos” del sistema de reparto), con la consiguiente acumulación de fondos¹⁴.

7.2. Visibilidad

El hecho que en el sistema de capitalización el ajuste frente a los cambios de expectativas de vida, tasas de interés o salarios, se dé a

¹² Si es que no se desea incrementar el déficit del sistema de pensiones.

¹³ Es posible, en teoría, tener reglas automáticas dentro de un sistema de reparto, evitando los ajustes a través del sistema político (Valdés, 2002). Sin embargo, en términos prácticos, no es lo que ha ocurrido con el sistema de reparto en América Latina.

¹⁴ A diferencia de la mayor capacidad de resistencia del sistema de capitalización frente a las presiones fiscales y redistributivas, en este caso no es también la existencia de cuentas individuales, derechos de propiedad y la administración privada de los fondos, la que genera los resultados.

través del mercado, y no a través del sistema político, hace menos “visible” la adaptación. Como ocurre a nivel de cada individuo y no a través del sistema político, y ocurre en forma continua y no discreta¹⁵, se transforma en un proceso gradual y de bajo “perfil” que genera menos resistencias.

8. ¿ESTÁ AMENAZADO EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN?

Pero más allá de la capacidad relativa de los sistemas de capitalización y de reparto para enfrentar las presiones fiscales y redistributivas, o de la capacidad de uno y otro sistema para ajustarse frente a cambios en las expectativas de vida, las tasas de interés o los salarios, han surgido también interrogantes sobre las posibles “amenazas” que pudieran existir sobre la sobrevivencia del nuevo sistema como tal.

Si bien, en todos los países hay personas y sectores que se oponen al nuevo sistema, pienso que no tendrán éxito en su objetivo de volver atrás en las reformas. Por dos razones:

8.1. La inercia

Cada marco institucional, o conjunto de “reglas del juego”, genera sus propias “inercias” frente al cambio¹⁶. Tal como en el pasado hubo resistencias al paso de un sistema de reparto a un sistema de capitalización, hoy existen inercias que dificultarían el paso desde un sistema de capitalización a un sistema de reparto.

Es el caso, por ejemplo, de las “reglas constitucionales”. En el caso de Chile, las reformas al sistema de seguridad social solo pueden ser iniciativa del Ejecutivo. Eso ya da una cierta inercia al sistema que existe, cualquiera que este sea.

Pero las “inercias” surgen también desde el campo de las organizaciones. Cuando existía un sistema de reparto se daba una resisten-

¹⁵ No es que la edad de jubilación deba aumentar en forma significativa cada cierto tiempo (por ejemplo de 65 a 70 años), como sucede con los cambios legislativos en el sistema de reparto, sino que cada año, a medida que la expectativa de vida va aumentando, se produce una pequeña modificación en la propuesta de las compañías de seguros (o de las Administradoras de Pensiones, en el caso del “retiro programado”), en la forma de una pequeña reducción en la pensión ofrecida; la que puede ser evitada por un pequeño aumento en el número de meses trabajados.

¹⁶ Lo que a veces se denomina como el *lock-in* (North, 1990).

cia al cambio de parte de las organizaciones estatales que lo administraban. Hoy la resistencia al cambio se da de parte de las instituciones privadas que gestionan los fondos de pensiones¹⁷.

También se producen inercias que vienen desde el campo de la economía. Cuando se desea pasar de un sistema de reparto a uno de capitalización la presión sobre el sector público que debe continuar pagando las pensiones a pesar de no recibir las cotizaciones, se transforma en una fuente de inercia, que dificulta el cambio. Pero lo propio ocurre cuando se desea transitar en la otra dirección: desde un sistema de capitalización hacia un sistema de reparto. Hay fondos invertidos, derechos de propiedad, y un cierto modo de funcionamiento del mercado de capitales, que se verían afectados¹⁸.

8.2. Las tendencias internacionales

Es común que las instituciones de seguridad social se imiten de unos países a otros. Ocurrió así cuando se instalaron los sistemas de reparto. También sucedió lo mismo cuando se establecieron en América Latina los sistemas de capitalización. En ese sentido la “tendencia internacional” tiene una clara influencia sobre la probabilidad de las diversas reformas (Orenstein, 2003).

Ocurre que, en general, son los países menos exitosos los que imitan a los países más exitosos. Y entre estos últimos no hay en la Región, hoy en día, propuestas serias para revertir el tránsito hacia un sistema de capitalización.

Por otra parte, muchas veces estas tendencias internacionales se han visto reforzadas por los organismos multilaterales, que incluyen a dichas reformas en las condicionalidades de sus préstamos. Tampoco hay una tendencia dominante en estos organismos internacionales (Banco Mundial, FMI) para favorecer una vuelta hacia el sistema de reparto.

Por ambas razones es posible afirmar que las “tendencias internacionales” siguen estando a favor de los sistemas de capitalización

¹⁷ También de parte de las instituciones públicas que las supervisan.

¹⁸ Esta inercia será más importante cuanto más interrelacionado esté el sistema de pensiones con el mercado de capitales.

y se constituyen, por tanto, en otra fuerza que apunta hacia la estabilidad de los nuevos sistemas de pensiones.

c) El que las inercias y las tendencias internacionales apunten en la dirección de la continuidad de los sistemas de capitalización, no obsta a que persistan muchos sectores con posiciones ideológicas contrarias al sistema, así como presiones del “corporativismo estatal”, de grupos al interior del Estado, que desearían volver a gestionar el sistema de pensiones.

9. ¿QUÉ HACER? A MODO DE CONCLUSIÓN

Tanto la discusión conceptual, como la evidencia de Chile y Argentina, apuntan a que si bien el sistema de capitalización ha sufrido amenazas de importancia, sigue siendo más fuerte para enfrentar el “riesgo político”, cuando se lo “compara” con el sistema de reparto.

Para terminar quiero hacer algunas propuestas que van en la dirección de fortalecer, aún más, el nuevo sistema:

9.1. Reglas constitucionales

La experiencia chilena muestra que pueden contribuir a estabilizar el nuevo sistema. Ayuda el hacer que las posibles reformas a la seguridad social solo puedan ser iniciativa del Ejecutivo; también favorecería la estabilidad del sistema la existencia de quórum altos para aprobar reformas en esta área¹⁹;

9.2. Políticas de inversiones

Distintos hubieran sido los resultados en Argentina (así como en otros países de América Latina) de no haberse forzado al sistema de pensiones a tener determinados activos estatales; también habrían contribuido a mejores resultados el que hubieran existido márgenes más amplios para la inversión en el exterior (con ello se habría evitado tanta concentración en papeles públicos);

¹⁹ Aunque hay que evitar que por buscar mayor estabilidad los sistemas de seguridad social se transformen en “inreformatables”.

9.3. Políticas complementarias

Hay varias políticas complementarias que contribuyen a fortalecer el sistema de capitalización. Por ejemplo, el extender la institucionalidad del sistema de pensiones a otros campos de la seguridad social. Ello no solo resulta eficaz desde el punto de vista de la misma seguridad social sino que, a su vez, permite legitimar el sistema y otorgarle más “inercia”. Un campo natural de “extensión” son los seguros de desempleo. Los sistemas de seguro de desempleo tradicionales (en los que el Estado le paga un subsidio a los trabajadores cuando están desempleados) han sido identificados como una de las causas del aumento de la desocupación en Europa, así como en América Latina. Cuando el seguro garantiza una proporción significativa del salario cae víctima del llamado “riesgo moral”. Es más probable que los trabajadores entren al desempleo y permanezcan durante un tiempo más prolongado en dicho estado. Estos seguros tradicionales también inducen la informalidad: las personas se declaran desempleadas (para poder cobrar el seguro), pero trabajan sin contrato. Dado que los beneficios son pagados por el gobierno, es común que estos sistemas de seguros de desempleo tradicionales generen grandes déficit. Todo esto cambia cuando se pasa a un sistema de seguro de desempleo de capitalización (el que puede combinarse con beneficios mínimos garantizados por el Estado). Si los beneficios se pagan a partir de las cotizaciones que han sido capitalizadas en una cuenta individual el riesgo moral y el incentivo a la informalidad desaparecen. La presión sobre los déficit fiscales también. Pero no solo se produce una contribución a la protección frente al desempleo. También se contribuye a legitimar el sistema de capitalización y a darle una mayor inercia; ya que para transformarlo no solo se requeriría buscar una alternativa al sistema de pensiones, sino que también a las demás instituciones de seguridad social que se hayan desarrollado sobre la base de esas cuentas individuales.

También contribuyen a fortalecer el sistema de capitalización el desarrollo de otras iniciativas, como el ahorro previsional voluntario.

9.4. Rol de la industria

Por último, si de fortalecer el nuevo sistema se trata, surge en forma natural la pregunta: ¿quiénes pueden hacer esta tarea? Una empresa individual (una administradora de fondos de pensiones)

no tiene los incentivos para crear este “bien colectivo”²⁰. Solo la acción conjunta de la industria permitiría enfrentarlo.

Hemos dicho que las amenazas principales (tal como los principales desarrollos positivos) vienen de la posible acción del Estado. Hemos, por otra parte, argumentado que dicha acción del Estado es el resultado de la interacción estratégica entre este y los demás actores políticos y sociales. Entonces es fundamental una estrategia que incluya: i) identificar a los principales actores (con poder) que pueden incidir sobre la evolución futura del sistema de capitalización. En el sistema político: el gobierno, el parlamento y los partidos. En las organizaciones sociales: entre otros, las organizaciones sindicales, los gremios empresariales, sectores empresariales de otras áreas distintas de la previsional (por ejemplo, los que venden activos a los fondos de pensiones). No olvidar los medios de comunicación y su impacto sobre el público en general; ii) identificar sus intereses (los objetivos de cada uno de los actores involucrados), iii) entender su racionalidad (no asignarle una racionalidad perfecta que normalmente no tienen); y iv) una conclusión de los episodios recientes sugiere que es indispensable tener respecto de todos los actores una actitud proactiva. No esperar que la ola venga aproximándose. Definir con precisión una estrategia de relación con los principales actores sociales y políticos; tomar una papel de vanguardia en el diseño de reformas que perfeccionen el sistema (ahorro previsional voluntario, sistemas de multifondos); y desarrollar una estrategia clara de comunicaciones (¿qué decir? ¿cuándo decirlo? ¿quién debe decirlo?). Es el único modo de evitar amenazas futuras que pueden sí resultar des-estabilizadoras para el sistema.

²⁰ Una empresa individual enfrenta una estructura de recompensas denominada “dilema del prisionero”, que la lleva a no proveer, por sí misma, este bien colectivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CORTÁZAR, R. (1997); “*The new chilean pension system: lessons after fifteen years*”, en United Nations, *Sustaining Social Security*, New York: United Nations.
- DIAMOND, P. (1997); “*Insulation of pensions from political risks*”, en (ed) Salvador Valdés, *The Economics of Pensions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- GODOY, O. Y S. VALDÉS (1997); “*Democracy and pensions in Chile: Experience with two systems*”, en (ed) Salvador Valdés, *op.cit.*
- MESA-LAGO, C. (1989); *Ascent to Bankruptcy*; Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- NORTH, D. (1990) (1990); *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- ORENSTEIN, M. (2003); “*Mapping the diffusion of pension innovation*”. Versión revisada del documento presentado a la Conferencia de IIASA, “Political Economy of Pension Reform”, Laxenburg, Austria, 2001.
- SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES (SAFJP) (2003); *El Régimen de Capitalización a 8 Años de la Reforma Previsional*.
- VALDÉS, S. (2002); *Políticas y Mercados de Pensiones*; Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.