

**Iniciativa de la AISS
Investigaciones &
Puntos de Vista
Núm. 10**

**Conferencia sobre la
Iniciativa de la AISS**

**Garantía de los derechos
proporcionada por los regímenes
de prestaciones privados**

Nicholas Barr

Enero 2003

Garantía de los derechos proporcionada por los regímenes de prestaciones privados¹

Conferencia sobre la Iniciativa de la AISS
Vancouver, Canadá, 10-12 de septiembre de 2002

Nicholas Barr

Profesor de Economía Pública

Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres

Reino Unido

1. Introducción

El sector privado puede financiar, entregar y/o administrar una amplia variedad de prestaciones relacionadas con la edad o el estado de salud, lo cual suscita una variedad de preguntas igualmente amplia: ¿en qué circunstancias estos regímenes son factibles?; ¿en qué circunstancias son deseables?; ¿cuán eficazmente protegen a los asegurados contra riesgos e incertidumbres? Si bien este artículo se centra principalmente en las pensiones de vejez, intenta esbozar al menos, algunas respuestas indicativas para una amplia variedad de prestaciones.

El artículo está elaborado de la siguiente manera. En la segunda sección, se definen los riesgos que enfrentan los regímenes de pensiones. La pregunta es obviamente si los regímenes privados son capaces de encarar estos riesgos. En la sección tercera, se analizan una serie de prerrequisitos que los regímenes privados deben cumplir para ser viables: si un país no cuenta con dichos prerrequisitos debe considerar que las prestaciones privadas son una opción futura y no presente. En la sección cuarta, basándose en el análisis anterior, se aborda el papel del Estado en el otorgamiento de seguridad para la vejez.

Es preciso analizar determinadas cuestiones preliminares. En primer lugar, ¿qué significa la palabra "privado"? Como sucede a menudo, un término aparentemente claro no lo es tanto. Algunas preguntas son:

- ¿El régimen en cuestión es dirigido por el sector público o privado? En otras palabras, ¿la capacidad de decisión está en manos del Estado o de una entidad privada?
- ¿El régimen es administrado por el sector público o privado? Muchos regímenes, públicos de facto, son administrados por el sector privado. Otros no son ni públicos ni privados, por ejemplo, los regímenes administrados por interlocutores sociales.
- Si el régimen es administrado por el sector privado, ¿es con o sin fines de lucro? Un régimen de seguro privado sin fines de lucro puede ser muy similar al seguro social.

¹ Este documento se basa en Barr (2002); véase Barr (2001, capítulos 6-9) para una argumentación más detallada. Ambos documentos se basan en el trabajo realizado en calidad de profesor visitante en el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI) durante la primavera de 2000.

El análisis tiene varias limitaciones. Se hablará principalmente de las pensiones de jubilación y, más puntualmente, de las pensiones de capitalización administradas por el sector privado. Se abordarán principios analíticos y no las disposiciones específicas de un país determinado.

2. Riesgos que enfrentan los regímenes de pensiones

Los regímenes de pensiones enfrentan riesgos y, por otro lado, incertidumbres. Cuando se habla de riesgo, la probabilidad de los resultados potenciales es conocida o estimable; no así, en el caso de la incertidumbre. La distinción tiene una importancia decisiva, entre otras razones porque en general el seguro actuarial puede hacer frente al riesgo pero no a la incertidumbre.

Los regímenes de pensiones enfrentan incertidumbre y riesgo: el futuro es un asunto incierto y ningún régimen de pensiones puede proveer certitudes. Existen al menos tres clases de incertidumbre:

- a) Las conmociones macroeconómicas afectan la producción, los precios o ambos. Puesto que la capitalización y el reparto son simplemente distintas maneras de organizar la demanda de producción futura, no ha de sorprender (Barr, 2002, págs. 8-12) que una caída de la producción ejerza efectos adversos sobre cualquier régimen de pensiones.
- b) Las circunstancias demográficas también afectan a todos los regímenes de pensiones (ibíd.)
- c) Los riesgos políticos afectan a todos los regímenes de pensiones porque, como se analiza en la sección cuarta, todos dependen, aunque de maneras diferentes, de un gobierno eficaz.

Todos los regímenes de pensiones enfrentan estas contingencias comunes. Los regímenes de capitalización privados enfrentan riesgos adicionales.

- d) Puede surgir un riesgo de gestión por incompetencia o fraude, que los consumidores mal informados no están en general, en condiciones de controlar eficazmente.
- e) Riesgo de inversión: las acumulaciones de pensiones en tenencia del mercado bursátil son vulnerables a las fluctuaciones de este último. En el caso extremo, si una persona debe jubilarse al cumplir 65 años, existe en el valor de acumulación de la pensión un elemento de lotería.
- f) Riesgo del mercado de las rentas vitalicias: en lo que respecta a una acumulación de pensión dada, el valor de una renta vitalicia depende de la esperanza de vida restante y de la tasa de rendimiento que puede esperar la compañía de seguros en el curso de esos años. Ambas variables enfrentan no solo un riesgo sino también incertidumbres considerables.

3. Prerrequisitos para los sistemas de pensiones privados

Al considerar las ventajas relativas de las prestaciones públicas y privadas en el análisis de estos riesgos e incertidumbres, cabe distinguir dos series de preguntas:

- ¿Qué combinación de políticas debe adoptar un país? Este es un sector aquejado por mitos que se han estudiado ampliamente (véase por ejemplo, Orszag y Stiglitz, 2001; Barr, 2002) y que por lo tanto no analizaremos aquí.

- ¿Qué combinación de políticas puede adoptar un país? Esta es una pregunta más modesta, que se centra en la variedad de opciones a partir de las cuales el país puede escoger con sensatez. Sin dudas, las opciones son más variadas para los países con mayor capacidad fiscal e institucional y viceversa, puesto que la cuestión de definir una serie de opciones para un país determinado, tema de la mayor parte restante de este informe, es importante.

Todos los regímenes de pensiones, públicos o privados, exigen prerequisites institucionales considerables.

Prerrequisitos del sector público

Régimen estatal de fiscalización sostenible. Las promesas de los regímenes estatales deben ser fiscalmente sostenibles para garantizar que los gastos en pensiones públicas sean compatibles con el crecimiento económico. El énfasis en el sostenimiento no pretende atacar a los pensionistas ni afirmar, que los gastos en pensiones públicas a largo plazo deberían necesariamente minimizarse (y no optimizarse).

Las políticas sostenibles están compuestas por varios elementos esenciales.

- *La fuerza de la voluntad política.* Si se prevé una reforma, debe existir una voluntad política suficiente para llevar a cabo el proceso. Por lo tanto, es importante que el primer impulso de la reforma sea nacional².
- *Duración del respaldo político.* Un sistema de pensiones no es estático. Está sujeto a cambios regulares. Un sistema no se acaba de crear cuando se adopta una ley, sino que exige un compromiso constante del gobierno, tanto para realizar los ajustes necesarios como para mantener el respaldo político.
- *La intensidad del respaldo político también es importante.* Todos los niveles del gobierno y de la administración deben respaldar y comprender el sistema de pensiones. Sin la fuerza del entendimiento común, se corre el riesgo de implementar el sistema de pensiones de modo inapropiado o, en el peor de los casos, de que los niveles inferiores del gobierno o de la administración lo subviertan.

Para obtener una fiscalización y una política sostenibles, el gobierno debe tener tres clases de capacidades:

Capacidad administrativa para recaudar impuestos e imponer cotizaciones. Las pensiones públicas requieren que el Estado recaude cotizaciones. Los regímenes privados exigen que el Estado imponga cotizaciones. Un país que no puede aplicar un simple impuesto sobre la nómina no puede administrar un régimen de pensiones. La cuestión consiste entonces en organizar el alivio de la pobreza, tema que se trata en una extensa bibliografía (véase el estudio de Ravallion, 1996).

La capacidad de mantener la estabilidad macroeconómica es necesaria para estimular el crecimiento económico y para garantizar la estabilidad de las finanzas de reparto. También es de crucial importancia para las pensiones privadas, vulnerables a la inflación imprevista.

Capacidad reguladora efectiva. En las pensiones privadas, la regulación efectiva de los mercados financieros es esencial para proteger a los consumidores en sectores demasiado complejos para que lo hagan por sí mismos. Esto exige procedimientos reguladores bien

² Para una discusión de las políticas de reforma en Hungría véase Nelson (2000); véanse también Góra y Rutkowski (1998) para información sobre Polonia y Simonovits (2000) y Augusztinovics y otros (2002) para información sobre Hungría.

definidos y un conjunto de personas con la capacidad y la voluntad de aplicar estos procedimientos. Esta última tarea es difícil: precisamente porque las pensiones privadas son instrumentos complejos, los reguladores deben estar altamente calificados, calificaciones que en el sector privado son muy costosas.

Estos prerrequisitos del sector público se aplican, en su mayoría, a las pensiones estatales y privadas. Las pensiones privadas deben atenderse a prerrequisitos adicionales.

Prerrequisitos para el sector privado

Una adecuada comprensión y confianza del público en los instrumentos financieros privados. Las pensiones privadas exigen que el gobierno y los ciudadanos estén bien informados sobre los mercados financieros. Esta no es una observación condescendiente respecto de los países más pobres: se puede comprobar la ignorancia generalizada, incluso en países como el Reino Unido y los Estados Unidos de América. Junto a la comprensión de los instrumentos financieros privados existe otra cuestión: la confianza del público. En definitiva, ¿el público confía en el sector privado al menos tanto como en el sector público?

Activos financieros y mercados financieros. Obviamente, los regímenes privados también exigen que los fondos de pensiones tengan activos financieros y precisan mercados financieros para canalizar los ahorros hacia su utilización más productiva. Una aparente solución es un callejón sin salida. Si los fondos de pensiones solo tienen obligaciones del Estado, muestran la falta de otros activos financieros. Sin embargo, los regímenes resultantes son, en realidad, de reparto puesto que el pago de intereses y el rescate subsiguiente dependen de los contribuyentes futuros. Por lo tanto, no hay ganancias presupuestarias, los recursos no se canalizan hacia inversiones productivas y los costos administrativos son considerables.

Otra solución aparente es usar los ahorros de pensión de un país más pobre para comprar activos financieros occidentales. Los ahorros búlgaros podrían afectarse a, digamos, empresas alemanas o los ahorros bolivianos a empresas estadounidenses. Sin embargo, este enfoque renuncia al crecimiento de la inversión y del empleo nacionales que forman parte de los argumentos a favor de las pensiones privadas. Para evitar este problema, se argumenta (Kotlikoff y Seeger, 2000) que los países pobres deberían comprar activos occidentales de bajo riesgo, compensándolos con una afluencia de capital occidental capaz de facilitar las inversiones de alto riesgo. El problema de este enfoque es la dificultad de conciliar la entrada de capitales (a menudo a corto plazo) con las necesidades de inversión a largo plazo de un país pobre (véase un análisis más completo en Barr, 2001, capítulo 8). Por consiguiente, los prerrequisitos de activos y mercados financieros son reales.

La capacidad del sector privado es esencial dada la gran carga administrativa de las pensiones privadas.

Estos prerrequisitos no deben aplicarse mecánicamente pero ofrecen una lista de control para los responsables de las políticas. Precisamente a raíz de la demostrable incapacidad de cumplir con los prerrequisitos para las pensiones privadas, en 1998, el Banco Mundial, intrépida pero acertadamente, retiró su apoyo a las propuestas de introducción de un segundo pilar obligatorio de pensiones privadas en Rusia. Una referencia a los mismos criterios cuestiona seriamente las reformas que introdujeron en Kazajstán pensiones privadas de capitalización basadas principalmente en obligaciones del Estado.

4. Diseño de las pensiones: ¿Cuál es el papel del Estado en la entrega de seguridad para la vejez?

¿Cómo influyen los riesgos e incertidumbres, señalados la segunda sección, y los prerrequisitos, analizados en la sección tercera, en el papel del Estado dentro de la protección de los derechos en los planes de prestaciones privados?

El Estado es esencial para todo tipo de régimen de pensiones

Una conclusión clara es que es una ilusión imaginar que el paso hacia las pensiones privadas eliminará al Estado del sector de las pensiones. El "consenso de Washington" ha reconocido (¡finalmente!) la importancia del Estado en el eficaz funcionamiento del sector privado.

"El capitalismo deja traslucir que precisa mucho más que la propiedad privada; funciona debido a la aceptación generalizada y a la aplicación de una economía de normas y salvaguardias fundamentales que permite que los resultados de los intercambios sean seguros y previsibles y que sus beneficios se propaguen razonablemente. Cuando dichas normas, salvaguardias e instituciones están ausentes, no solo se ven afectadas la justicia y la equidad sino también el rendimiento sólido..." (Nellis, 1999, p. 16).

Cualquiera que sea el enfoque adoptado con respecto a las pensiones, es esencial un gobierno eficaz. El fracaso del gobierno es visible cuando los regímenes de reparto se diseñan en torno a promesas fiscales irresponsables. Sin embargo, las pensiones privadas también son vulnerables: la imprudencia fiscal se traduce a inflación y ésta puede descapitalizar los fondos privados; la incapacidad de regular los mercados financieros crea inequidad y también puede derrochar las ganancias de eficiencia que las pensiones privadas pretenden generar. Como dice Lawrence Thompson (1998, pág. 22) en el libro que escribió para la Iniciativa de Estocolmo de la AISS:

"Es ... demasiado pronto para saber cuán eficazmente los nuevos sistemas basados en el modelo de cotizaciones definidas podrán aislarse de un comportamiento irresponsable. Los políticos no son los únicos que tienden a prometer más de lo que pueden entregar. El modelo de cotizaciones definidas exige una supervisión compleja y una regulación que garanticen que no se está simplemente cambiando una serie de problemas resultantes de la dinámica política del sector público por otra serie de problemas resultantes de la dinámica de las operaciones del sector privado."

Es preciso considerar dos otras cuestiones. A veces se argumenta que los regímenes de capitalización están más protegidos de la depredación del gobierno que las pensiones de reparto. Esto no siempre es así. Es cierto que los gobiernos pueden romper sus promesas relacionadas con las pensiones de reparto, pero también pueden reducir la tasa real de los fondos de pensiones, sea exigiendo que los gestores de fondos tengan activos financieros del Estado con un rendimiento inferior al de la bolsa, sea reduciendo los posibles privilegios fiscales del fondo (un ejemplo de esto último es el presupuesto del Reino Unido de julio de 1997).

Otro argumento considera el papel del Estado cuando los resultados son malos. Algunos estiman que las presiones políticas ejercidas sobre el Gobierno para reparar los estragos ocasionados a un régimen estatal serán mayores que aquellas ejercidas para corregir resultados adversos sobrevenidos en regímenes privados. Este argumento no puede considerarse válido siempre y en todas partes: cuantas más personas disponen de

pensiones privadas y cuanto mayor es la fracción de los ingresos de pensión procedente de fuentes privadas, mayor será la presión ejercida sobre el gobierno en caso de desastre.

Por lo tanto, un gobierno eficaz es crucial:

- para garantizar la estabilidad macroeconómica, subyacente a los regímenes de reparto bien administrados y necesaria para proteger las acumulaciones de pensión, vulnerables a una inflación imprevista y
- para garantizar la capacidad reguladora en los mercados financieros por motivos de protección del consumidor.

En resumen, el Estado tiene un papel ineluctable en las pensiones – públicas y privadas – incluso si se desconfía de los políticos.

Protección de los derechos en los planes privados de prestaciones

Se intentará ahora (como lo haría cualquier buen estudiante) responder a la pregunta planteada en el título. El Estado desempeña un papel crucial al menos de las maneras siguientes.

Regulación, lo cual incluye:

- El mantenimiento de la infraestructura legal necesaria para que prospere una economía de mercado.
- Una regulación eficaz de los mercados financieros.
- Una regulación eficaz de los regímenes de pensiones para evitar, por ejemplo, una venta inapropiada.

Mantener la estabilidad macroeconómica para garantizar la protección de las acumulaciones de los fondos de pensión en caso de inflación imprevista. Cabe señalar que una ráfaga inflacionaria elevada, en cualquier momento del largo periodo de una persona en su experiencia con las pensiones (es decir, desde la primer cotización a los 21 años hasta el deceso, 60 años después) puede descapitalizar su fondo.

Una supervisión extensa de las políticas. Un gobierno verdaderamente preocupado por la seguridad en la vejez, no permitirá pensiones privadas salvo en un nivel mínimo (y probablemente con carácter voluntario) hasta que se cumplan los prerequisites públicos y privados. Esto nos lleva naturalmente a la siguiente pregunta: ¿cuál es el vínculo entre a) el diseño de las pensiones y b) la capacidad institucional?

¿Qué tipo de régimen de pensión?

Aunque no debe redundarse en conclusiones, ciertos mensajes resultan claros.

Los países con sistemas maduros de reparto que se enfrentan a un envejecimiento de la población deben adoptar políticas que aborden directamente los problemas de las finanzas de reparto, es decir que:

- aumenten la producción y/o
- reduzcan el nivel de vida de los trabajadores y/o
- reduzcan el nivel de vida de los pensionistas y/o
- reduzcan la cantidad de pensionistas aumentando la edad de jubilación.

La prefinanciación podría ser un elemento dentro de la combinación de políticas.

Los países con sistemas de reparto grandes e insostenibles tienen pocas opciones: la única solución es obtener sistemas de reparto sostenibles, reduciendo las prestaciones, aumentando las cotizaciones o combinando ambas medidas. Debido a que la privatización de un régimen de reparto es mucho más cara cuando se dilata, es esencial que el régimen sea sostenible, independientemente de si los responsables de las políticas desean o no pasar a disposiciones privadas y de capitalización.

Los países con una capacidad institucional muy limitada, también tienen pocas opciones. Existe un elemento de progresión significativo: en los países más pobres y con estructuras administrativas muy débiles, la cuestión es cómo organizar el alivio de la pobreza; a medida que aumenta la capacidad impositiva, la etapa siguiente es una pensión para los ciudadanos financiada por los impuestos; el crecimiento de la capacidad administrativa pública permite implementar un sistema de cotizaciones; con el crecimiento de los ingresos y de la capacidad administrativa privada, las pensiones privadas pueden convertirse en una opción.

Un país con un pequeño sistema público y una capacidad administrativa pública y privada relativamente sólida tiene el mayor número de opciones potenciales. A condición de cumplir con los prerequisites antes mencionados, existe una opción real de equilibrio entre las disposiciones de reparto y de capitalización. En otras publicaciones (Barr, 2001, 2002), se ha indicado que desde un punto de vista económico, no existe una política dominante. Siendo así, la mejor opción para un país, es la que mejor se adapta a sus valores y a su situación política.

¿Qué otro papel con respecto a las prestaciones privadas?

Por último, ¿qué papel puede desempeñar el gobierno con respecto a las prestaciones privadas que no son de pensiones? Cada una de las prestaciones mencionadas a continuación podría ser el objeto de un libro entero, por lo tanto solo haré unas pocas observaciones – deliberadamente provocativas.

Prestaciones privadas de discapacidad. La discapacidad a largo plazo es, en principio un riesgo asegurable. El problema es algo más sencillo que el de las pensiones, puesto que las primas de este año cubren el riesgo de invalidez de este año (por el contrario, en un régimen de pensiones de capitalización, las cotizaciones de este año cubren prestaciones futuras). Sin embargo, las prestaciones de discapacidad, una vez conferidas, pueden ser pagaderas durante muchos años y el contrato (en particular, la definición de "discapacidad") puede ser complejo. Por ambos motivos, para proteger los derechos de los beneficiarios, el Estado debe ser capaz de regular los mercados de seguros eficazmente y durante un periodo largo.

Prestaciones médicas privadas. Se ha podido determinar que las deficiencias de información generalizadas en los mercados de seguros privados ocasionan problemas en las *finanzas* privadas de la atención médica. Estados Unidos es el único país en confiar en un paradigma de seguro privado³ y la teoría económica predice en su totalidad los problemas del sistema resultante (Barr, 2001, capítulo 4). El papel del sector privado en la *entrega* de atención de salud es potencialmente mucho mayor; muchos sistemas exitosos se basan en parte o principalmente en servicios médicos organizados por el sector privado. Sin embargo, como ocurre con las pensiones, la dependencia del sector privado probablemente exija una capacidad pública *mayor* de la necesaria para los sistemas principalmente públicos (por ejemplo, la capacidad de imponer una restricción presupuestaria global). Estos argumentos son conocidos y están bien documentados.

³ Países como Alemania y Suiza tienen sistemas organizados en el sector privado pero a) las primas no se basan en los riesgos individuales y b) nadie queda excluido porque representa un riesgo elevado. Por ambos motivos, dichos regímenes son un seguro social descentralizado. El contraste con los Estados Unidos es absoluto.

Financiación de la atención a largo plazo. Este tema, por el contrario se ha descuidado y será cada vez más importante. Debido a la fragmentación de las estructuras familiares, cada vez más personas mayores precisan cuidados por parte de personas que no son miembros de la familia, ya sea en su propio hogar, ya sea en un establecimiento residencial. Debido a que a) solo algunas personas necesitan cuidados y a que b) la duración de dichos cuidados es en promedio relativamente corta (en el Reino Unido es actualmente de dos años), este riesgo en principio podría ser asegurable. Nuevamente, el seguro actuarial se enfrenta a grandes problemas técnicos, sin olvidar que el riesgo, si se materializa, solo será en mucho tiempo. Por ello, los aseguradores no disponen de una estimación precisa de la probabilidad de la eventualidad asegurada, por lo cual se trata más de una incertidumbre que de un riesgo. He argumentado en otro trabajo (Barr, 2001, capítulo 5) que este es un caso adaptado al seguro social.

Financiación de la educación y de la formación terciarias. Una gran función de las pensiones es el nivelado del consumo, es decir, la redistribución desde mí, joven, hacia mí, anciano. Ocurre exactamente lo mismo – redistribución desde una persona anciana hacia una persona joven – con la financiación de la educación y de la formación mediante (como ocurre cada vez más) préstamos educativos. Aunque este tema se aleja del ámbito de esta conferencia, forma parte de su entorno (véase Barr, 2001, capítulos 10-14).

Referencias

- Augusztinovics, M. y otros. 2002. "The Hungarian Pension System before and after the 1998 Reform", ILO CEET Policy Paper Series, febrero.
- Barr, N. 2001. *The Welfare State as Piggy Bank: Information, risk, uncertainty and the role of the State*, Oxford University Press, Oxford y New York (<http://www.oup.co.uk/isbn/0-19-924659-9>).
- . 2002. "Reforma de las pensiones: mitos, verdades y opciones políticas", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 55, núm. 2, abril-junio, págs. 3-41.
- Bodie, Z.; Marcus, A.J. y Merton, R.C. 1988. "Defined Benefit versus Defined Contribution Plans: What Are the Real Tradeoffs?", en Bodie, Z.; Shoven, J.B. y Wise, D. (eds.), *Pensions in the US Economy*, Chicago University Press, Chicago, págs. 139-160.
- Góra, M. y Rutkowski, M. 1998. "The Quest for Pension Reform: Poland's Security through Diversity", Social Protection Discussion Paper 9815, Banco Mundial, Washington DC.
- Kotlikoff, L.J. y Seeger, C. 2000. "Look Abroad to Solve the Pensions Crisis", *Financial Times*, edición EE.UU., 25 abril, pág. 17.
- Nellis, J. 1999. *Time to Rethink Privatization in Transition Economies?*, Discussion Paper No. 38, International Finance Corporation, Washington DC.
- Nelson, J. 2000. "The Politics of Pension and Health Care Reforms in Hungary and Poland", en Kornai, J.; Haggard, S. y Kaufman, R. (eds.), *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Orszag, P.R. y Stiglitz, J.E. 2001. "Rethinking Pension Reform: 10 Myths About Social Security Systems", en Holzmann, R. y Stiglitz, J.E., con Fox, L.; James, E. y Orszag, P.R. (eds.), *New Ideas About Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Banco Mundial, Washington DC, págs. 17-62.
- Ravallion, M. 1996. "Issues in Measuring and Modelling Poverty", *Economic Journal*, vol. 106, septiembre, págs. 1328-1344.

Simonovits, A. 2000. "Partial privatization of a pension system: lessons from Hungary", *Journal of International Development*, vol. 12, págs. 519-529.

Thompson, L. 1998. *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*, The Urban Institute, Washington DC.