

AMÉRICA LATINA, LABORATORIO DE PENSIONES

▶ El Banco Mundial cambia de tonada sobre los sistemas privatizados en la región

El éxito principal de la reforma en la región ha sido mejorar las finanzas gubernamentales

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT
/THE ECONOMIST

A medida que sus poblaciones envejecen, muchos países forcejean con el problema de cómo reformular sus onerosos sistemas de pensiones, financiados con impuestos. América Latina ha sido un laboratorio para la reforma de pensiones. Comenzando con Chile en 1981, varios países, entre ellos Perú, Argentina y México, han llevado a cabo la tarea. Los detalles han variado en la región, pero en términos generales se ha dado un giro decisivo hacia un modelo privatizado. ¿Qué puede aprender el resto del mundo de América Latina?

Un nuevo estudio del Banco Mundial, titulado *Cumplimiento de la promesa de seguridad social en América Latina*, presenta el primer análisis integral del experimento latinoamericano. El libro tiene significación particular porque el banco ha presionado por un papel mucho mayor para las pensiones privatizadas a partir de que publicó un informe crucial: "Se evade enfrentar la crisis de la ancianidad", hace diez años. El banco fijó entonces un modelo de reforma pensionaria basado en tres "pilares": primero, una red pública de seguridad financiada por impuestos; segundo, un ahorro obligatorio de trabajadores para pensión, por lo regular en cuentas individuales y, tercero, un ahorro voluntario para retiro.

El estudio señala que el éxito principal de la reforma latinoamericana ha sido mejorar las finanzas gubernamentales. Los onerosos esquemas de pago con impuestos se han disminuido. En varios países, según los hallazgos del banco, la reforma ha impulsado el desarrollo de mercados de capital y contribuido a modernizar el sistema financiero, mejorando la calidad de la reglamentación y generando servicios tales como la evaluación de riesgos. Las ganancias reales de los nuevos fondos de pensiones han sido generalmente impresionantes. En Chile, la privatización de pensiones parece haber impartido un modesto impulso al crecimiento económico, al mejorar los mercados tanto de capital como de trabajo.

En general, los sistemas reformados de pensiones son mejores que los anteriores, pero eso no fue difícil. Los esquemas pensionarios latinoamericanos se habían administrado muy mal. Hacían promesas excesivamente generosas, que no podían



Protesta de mineros jubilados en La Paz, Bolivia, realizada en abril de 2002, cuando unos 750 ancianos apoyaron la medida de un compañero que permaneció atado en una cruz, semidesnudo, durante 30 horas en la Plaza de Armas, en demanda de que se incrementaran sus rentas mensuales

cumplirse a largo plazo y ya resultaban ruinosamente onerosas. Combinaban prodigalidad y desigualdad, al dirigir los beneficios sobre todo a una pequeña elite de empleados en mejor condición económica.

La pregunta importante ahora es si la privatización de pensiones genera a los individuos los beneficios prometidos por los reformadores. En esto la evaluación del estudio es más débil. Es una gran desilusión que tantos trabajadores estén totalmente fuera del sistema de pensiones. En Chile está cubierta la mitad de la fuerza de trabajo, pero en la mayoría de los países que las han privatizado la proporción es típicamente de 20%. Si la cobertura sigue así de baja, las reformas podrían no ser duraderas políticamente, pues no están creando un sistema amplio de seguridad de ingreso en edad avanzada.

¿Por qué tan pocos están cubiertos? Pese a las altas utilidades de los fondos de pensiones, los trabajadores tienen buenas razones para evitar los nuevos arreglos. Las comisiones excesivas han sido una queja persistente desde los primeros días de la reforma. Se cargan particularmente sobre los primeros grupos de trabajadores en los esquemas privatizados, que sufragan los costos de arranque. Y hasta las pensiones privatizadas han seguido sujetas a riesgos políticos. En algunos países los fondos de pensiones se han canalizado a fuertes inversiones en bonos gubernamentales, y se han impuesto severas restricciones a las inversiones en valores extranjeros. En Argentina los trabajadores sufrieron grandes pérdidas en sus pensiones cuando el gobierno dejó de pagar sus

deudas.

Sin embargo, la razón más importante por la cual los trabajadores han evitado las pensiones privatizadas es probablemente porque requieren demasiados ahorros obligatorios. Las tasas de aportación se han fijado típicamente en 10% del salario. Si se agregan las altas comisiones, esto es pedir demasiado a los trabajadores jóvenes, sobre todo cuando crían hijos. En Chile muchos trabajadores intentan evitar más ahorros obligatorios cuando han cumplido el periodo mínimo de 20 años de aportaciones que se exige para obtener el derecho a una pensión mínima garantizada por el gobierno.

Pilares de la sociedad

Los autores concluyen que el modelo de pensión de pilares múltiples está fuera de forma. Debe hacerse más por construir el primer pilar, la red pública de seguridad, para prevenir la pobreza en la edad avanzada. El segundo pilar, el ahorro obligatorio, es demasiado prominente y debe reducirse, lo cual liberaría recursos para ir al tercer pilar, el ahorro voluntario, que actualmente está estancado. Esto a su vez administraría una muy necesaria dosis de competencia a las consentidas y oligopólicas industrias de fondos de pensiones que han surgido en



Ancianos, o sus apoderados, esperan frente a una sucursal del Banco Nación Argentina, en Buenos Aires, para cobrar su jubilación o pensión. Foto de archivo

La pregunta importante es si la privatización de pensiones genera los beneficios prometidos

América Latina. A la larga debe descontinuarse el ahorro obligatorio en cuentas individuales.

La relevancia de esta audaz prescripción trasciende las fronteras latinoamericanas: va en contra de las demandas que se hacen en Gran Bretaña, por ejemplo, de instituir el ahorro obligatorio para reconstruir el aporreado sistema de pensiones. Pero existe un obstáculo oculto para abolir el pilar obligatorio: los trabajadores podrían no responder con mayor ahorro voluntario.

Los autores insisten en que el primer pilar es conceptualmente distinto del segundo y el tercero: la red estatal de seguridad brinda una garantía contra la pobreza en edad avanzada, en tanto el ahorro individual es una forma de facilitar el consumo a lo largo de la vida. En la práctica, sin embargo, ambas están vinculadas. Si la red de seguridad se hace más generosa, los trabajadores necesitan ahorrar menos, en total, para mantener un nivel de vida mínimo en la edad avanzada. Eso puede incrementar más la carga del Estado.

Tales dificultades ilustran que no hay soluciones simples a la reforma de las pensiones. Sin embargo, hubo un tiempo en los noventa en que los que proponían la privatización de las pensiones sugerían que podía aplicarse un modelo único a todos los países. El Banco Mundial contribuyó a esa noción, por lo que este estudio es una corrección saludable. La incómoda verdad es que las reformas de pensiones latinoamericanas —como las pensiones mismas— se vendieron en más de lo que valían.