

4 **La reforma de pensiones: Condiciones para su éxito**

**Elementos que conforman una
reforma exitosa:** Michal Rutkowski

Comentarios: Guillermo Arthur

Elementos que conforman una reforma exitosa

MICHAL RUTKOWSKI¹

Este es un extraordinario evento en Kiev. Estaba cansado del hecho de que hace tres o cuatro años todo el mundo hablaba sobre las reformas en Latinoamérica y nadie mencionaba las reformas en Europa Oriental. Incluso hoy, *The Economist* se dedica a describir las reformas en Latinoamérica. Obviamente, existen buenas razones para ello ya que la reforma comenzó allí, pero creo que este congreso subraya claramente el hecho de que ya no solo se trata de Latinoamérica.

Es un placer escuchar hablar español en esta ciudad. Veamos si podemos hablar ucraniano en el siguiente congreso en Santiago de Chile. Nos encantaría hacerlo.

Estoy aquí hoy para hablarles sobre temas no muy pesados. De hecho, no voy a hablar sobre temas económicos, sino sobre las condiciones necesarias para el éxito de las reformas del sistema de pensiones.

¹ Doctor en Economía de la Escuela de Economía de Varsovia, con estudios de postgrado en la Escuela de Economía de Londres. Graduado en el Programa de Desarrollo Ejecutivo de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard. En la actualidad es Director Regional de Desarrollo Humano para el Medio Oriente y África del Norte del Banco Mundial, miembro de la Asociación Económica Europea, de la Asociación Norteamericana de Estudios Económicos Comparativos y de la Asociación Europea de Economistas Laborales. Ha participado en publicaciones sobre temas de salud, protección social y fondos de pensiones, tales como: "Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe", de la Universidad de Oxford; "Workers in an Integrating World", para el Reporte de Desarrollo Mundial de 1995 y "Security Through Diversity", el cual fue posteriormente implementado.

Me referiré a la exitosa introducción de la reforma y no del éxito de la reforma por sí misma, ya que el jurado aún no ha alcanzado tal veredicto, incluso en Chile. Esperamos que sea un éxito y existen muchas pruebas secundarias de que puede serlo, pero solo veremos una prueba después de un largo periodo de pagos y desembolsos y nunca sabremos qué hubiera ocurrido bajo el antiguo sistema. Sin embargo, podemos decir algo inteligente, incluso aunque no sea totalmente preciso o, por supuesto, prueba contra errores.

Antes de entrar de lleno en la materia, me gustaría tratar de responder las preguntas pendientes después del último panel. Me gustó el hecho de que la deuda implícita era reconocida como algo tan importante como la deuda explícita: creo que este es un gran problema para las reformas en todo el mundo. Muchas instituciones no reconocen correctamente la deuda implícita, sino que cuentan con ella en las acciones y balance del gobierno. Solo se mencionan los gastos y presupuesto interanual y es un hecho que los gobiernos solo se concentran en los gastos y el déficit de presupuesto, por ejemplo.

Los criterios de Maastricht establecieron un tope para los nuevos miembros con respecto al déficit presupuestal, pero es más difícil introducir reformas de este modo porque el cambio de sistema hace todo más fácil. Me pregunto que ocurrirá con los criterios de Maastricht si Francia introduce una reforma de pensiones que reduzca el déficit presupuestario en tres puntos; no puede usarse sin una reforma, pero con ella los criterios descenderían un poco y no sé si exista el mecanismo.

También debo señalarles que esos debates son los que tenemos con el FMI ya que desde el punto de vista de aquellos, nosotros en el Banco, como miembros de este panel, damos mucha importancia a la deuda implícita –p.ej. la publicación de Robert Holzmann reconoció esto hace varios años– y también tratamos de incluir conceptos sobre la deuda implícita en las finanzas públicas. Nos gustaría tener, aún más, colaboración del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI, ya que me parece que piensan mucho sobre reformas de pensiones que tienen costos en el corto plazo, sin reconocer totalmente los beneficios fiscales en el largo plazo, debido a la reducción de la deuda implícita. Por esa razón, me gustó mucho la sesión, ya que dejó todo bastante claro y actualizado.

Personalmente me reúno a menudo con economistas que dicen: no podemos hacer mucho con el tema implícito (de la deuda) porque si las pensiones son una deuda implícita, todo lo es, incluyendo el mantenimiento de una autopista. Creo que existe una línea divisoria muy delgada, que tiene que ver con una base legal para las deudas implícitas. Estas son responsabilidad del gobierno y si el gobierno no las paga tiene un problema similar al de no pagar una deuda explícita, así que no entiendo el problema conceptual de calcular la deuda implícita y tratarla de la misma forma que una deuda explícita. Mantener una autopista no es la misma cosa. Tal vez no haga el mantenimiento, pero incluso así no se ha roto una ley con la que estaba obligado a cumplir. Así, necesitamos hablar sobre gastos o déficit implícito y tomar en cuenta también la deuda implícita.

Después de esta introducción voy a pasar a un tema más ligero y a compartir algunos pensamientos con ustedes sobre las condiciones necesarias para el éxito de la reforma.

En primer lugar, diré que los contenidos técnicos del paquete de la reforma de pensiones no son lo más relevante para una implementación exitosa. He visto reformas que no son buenas pero han sido muy bien implementadas y excelentes reformas que aún no han sido implementadas. Un país con una excelente y técnicamente perfecta reforma fue Eslovenia. El concepto técnico de la reforma, el cálculo de la dinámica de la deuda implícita y explícita, el nivel de beneficios en términos reales, diferentes escenarios macroeconómicos, etc. lo calcularon todo, una y otra vez. Un gobierno muy competente, el actual Primer Ministro era en ese tiempo el Ministro de Trabajo, entonces comenzó a interesarse en la reforma y fue el caso clásico de hacer todo bien: respetaron el orden, tomaron en cuenta el impacto, calcularon el impacto, hablaron sobre los procesos con las partes involucradas, todo correcto, pero la reforma no se llevó a cabo.

Por tanto, me gustaría decir que los contenidos técnicos son importantes en el largo plazo, pero son menos importantes para la implementación exitosa de la reforma. Lo que importa son las políticas, programas y la práctica. El truco es ser capaz de pasar de las políticas a los programas y las prácticas. Las políticas son un concepto y no una decisión sobre la nueva estructura –muchos países han ido en esta dirección– y pasar a los programas ha sido un paso muy significativo. Esto significa que existen arreglos para

la implementación, se tiene claro lo que se puede y no hacer o cuándo. Conocemos ejemplos de reformas con políticas y programas que no eran buenos y tuvieron que ser pospuestos. México es un ejemplo y Croacia otro. Tenemos ejemplos de reformas con programas, pero malos programas. Polonia es un ejemplo, con contribuciones colectivas manejadas por la institución de seguridad social.

Y las prácticas son otro tema: ocurren cuando la reforma de pensiones ya se encuentra enraizada en la sociedad y las personas aprenden nuevos patrones de comportamiento en respuesta al nuevo sistema de pensiones. Creemos que las prácticas en mi país no son buenas con respecto al primer pilar, ya que, en términos generales, los que participan en el sistema no conocen la estructura del primer pilar y no hay cambios en el comportamiento. Esto aplica también a muchos otros países. Pero llega un momento importante cuando las políticas y programas se convierten en prácticas de empleadores, empleados y gobiernos. Muy a menudo tenemos reformas con políticas y programas pero sin cambios en la práctica.

Haré uso de algunas fases de la reforma de pensiones, el trabajo de un colega mío, Mitch Orenstein. El divide el proceso en tres fases: construcción de compromiso, construcción de coalición e implementación. Debe distinguirse y crearse compromiso antes de lograr un compromiso creíble del gobierno. Construir coaliciones, pues ya tenemos algo sobre la mesa y el gobierno debe lograr el apoyo del público.

Ahora pasemos a la revolución de pensiones en Europa Oriental. No necesito hablar al respecto. Aquí tenemos las diferentes fases de nuevo y lo único que deseo decir es que cuando la implementación está empezando, las fases son muy largas. Kazajstán está ligeramente fuera de este esquema porque la reforma empezó con un concepto tecnocrático, pero involucró varios años de construcción de compromiso y coalición. Tengo la impresión de que el compromiso es un compromiso de largo plazo que dura más que el término de un solo gobierno. No voy a hablar sobre cada uno de esos puntos, pero quisiera enfatizar algunos aspectos.

La etapa inicial del proceso, construcción de compromiso, es básicamente la etapa en la cual se puede impulsar la participación de grupos y miembros, mientras más mejor. Esa es la forma en que suceden las cosas. Esta es la etapa en la cual se ponen a prueba

algunos conceptos y donde se buscarán opiniones para entablar una conversación auténtica y abierta. Asimismo, en esta etapa está bien si se propone una reforma radical, ya que el paradigma es desplazado en esa ruta y la propuesta del gobierno puede parecer moderada por comparación.

En esta etapa, las propuestas pueden ser excesivamente radicales, pero la sociedad debe tener la oportunidad de discutirlos. En algún punto se presentará un concepto y esto, a mi entender, cambia la dinámica del debate, ya que en adelante ya no será tiempo de hablar: es más un tema de decidir el enfoque correcto dentro del esquema de trabajo estipulado. Esta es la fase de construcción de coalición, que consiste en (i) concepto, (ii) presentación del concepto, (iii) diseminación del concepto, retroalimentación y construcción de consenso, (iv) trabajo con la nueva legislación, y (v) aprobación de leyes. No hablaré sobre todas las subfases, solo señalaré algunos pocos puntos.

Primero, me gustaría subrayar el uso adecuado de las encuestas de opinión, ya que es importante que este concepto sea presentado y visto como una respuesta real a una preocupación legítima de la población, como un concepto enlazado, siendo debatido por el público en general. Es uno de los elementos fundamentales de los sistemas de pensiones actuales.

En la etapa de presentación del concepto, subrayaría el punto número dos, el valor presente o valor actual neto, de las pensiones actuales. Esto es importante. Si vemos las reformas en varios países, la participación de gente joven en el mercado será absolutamente esencial si esta reforma va a llegar a puerto de manera segura. La razón es que ellos son los grupos que se beneficiarán más que otros como resultado de esta reforma, más que los trabajadores mayores. Pero al mismo tiempo, ellos son los grupos que están menos interesados en tomar parte del debate público, precisamente porque para ellos el momento de la verdad se ve muy lejos. Así que veremos cuál es el nivel de participación y si podemos individualizar la presentación de manera tal que podamos satisfacer sus necesidades. Esto es muy importante.

Otro aspecto que parece muy útil para mí es que los empleados en el sector financiero tienden, de manera típica, al menos en Europa Central y Oriental, a ser más jóvenes que los empleados en otros sectores de la economía y cuando hablamos sobre las reformas que

dan origen a este pilar capitalizado, es que, ya en sí mismo es una fórmula para activar a los grupos más jóvenes, es para enlazarlos no solo con el pilar capitalizado sino con el concepto completo de la reforma. Me molesta mucho que en la actualidad la gente joven, los adolescentes, no puedan votar, porque serán los que harán realidad la mayoría de esas reformas. Pero, bueno, es la forma en que son las cosas.

El Diagrama N° 1, que es difícil de leer, es una descripción gráfica de lo que ocurre si la gente joven involucrada no cree en el sistema de pensiones. Se crea un círculo vicioso con el resultado final de que no estén interesados en contribuir si son independientes o sienten que están muy cerca de este entorno informal. El resultado, por tanto, es que el presente sistema se vuelve menos creíble. Es un círculo vicioso, como mencioné, es un síndrome genuino que no necesariamente puede ser negativo, porque uno de los factores que ayuda a la introducción de la reforma, es que a la gente no le guste el sistema actual. Mientras mayor el nivel de insatisfacción, más fácil la introducción de la reforma. Esta es probablemente la razón, cuando hablamos sobre países de Europa Central que no han introducido reformas, como Eslovenia y la República Checa, pues son países donde no había mucha insatisfacción en un momento dado porque a la gente le gustaba el sistema presente, aun cuando son países con gran habilidad administrativa. En otras palabras, el inicio de este círculo vicioso no ocurrió aquí porque el control administrativo es bueno y es difícil no contribuir.

Veamos ahora la construcción de consensos y retroalimentación. Con el fin esencial de subrayar dos conceptos. En primer lugar, y en esto creo que hay una diferencia entre Europa y Latinoamérica, esos grupos están conformados por abogados que se especializan en seguridad social –debo pedir a los abogados de Europa Oriental que están en la sala que me perdonen– y la mayoría de profesionales no tienen una buena tarjeta de presentación cuando llega el momento de introducir esas reformas. Todas las reformas son en alguna medida una violación del presente esquema y la tradición de Europa Oriental a menudo se basa en la tradición de Bismarck, con gran concentración en los derechos de los involucrados. El abogado, por tanto, interpreta la reforma como algo que viola esos derechos adquiridos. Así, en muchos países, este grupo ha sido un elemento totalmente crítico cuando se ha presentado el concepto y ha sido necesario tropezar con el grupo de alguna forma, ya que de otra forma la reforma no hubiese prosperado.

DIAGRAMA N° 1

Círculo vicioso, círculo virtuoso

En un monopolio PAYG DB, en el contexto de los escenarios demográficos existentes, un trabajador individual siempre se beneficiará de incumplir con el impuesto a las remuneraciones o de pasar a integrar el sector informal, y un pensionado individual siempre tendrá una ventaja al negociar una mayor jubilación. La espiral de negociación, sin embargo, atenta contra los intereses del conjunto de trabajadores y pensionados, puesto que la base impositiva disminuye y la tasa de impuestos debe aumentar para financiar las pensiones. La situación se parece a la “tragedia de la gente común”. Al negociar sobre sus actuales pensiones, los pensionados más exitosos:

- aumentan la falta de sustentación del sistema,
- contribuyen al incremento del impuesto a las remuneraciones,
- disminuye el monto de lo que los trabajadores actuales esperan recibir en el futuro como pensiones, porque disminuye el valor presente neto esperado de las pensiones futuras resultantes de pagar un dólar en impuestos corrientes.

Soluciones:

- acercar el valor presente neto de los pagos futuros al nivel de las actuales contribuciones pagadas, introduciendo sistemas de contribución definidos, financiados o teóricos, haciendo que los trabajadores jóvenes confíen que el Estado cumplirá con sus obligaciones futuras;
- incentivar la participación de los trabajadores jóvenes en el debate sobre las pensiones, convirtiendo este debate en una discusión entre generaciones;
- buscar apoyo entre los trabajadores organizados, los jubilados, los representantes de los sectores financieros, etc., puesto que mientras mayor sea la organización de los actores, aumenta la probabilidad que tomen en consideración las externalidades macroeconómicas del proceso de negociación.

Aquí nos referiremos a una serie de ejemplos. Si recuerdo correctamente, el Tribunal Correccional en Croacia decidió devolver los montos que los pensionistas hubieran recibido porque el cambio en la indexación fue percibido como una violación de derechos adquiridos. Creo que este problema no existe en la misma extensión en Latinoamérica, quizá porque las tradiciones de esos sistemas se basan en otros elementos y el rol de los abogados de seguridad social en la primera etapa es menos crítico. Este es el primer comentario que me gustaría hacer.

No puedo resistirme a decir que el último punto tiene que ver con obligaciones internas. La estructura de costos de la reforma, aun cuando existen problemas de flujo de caja cuando se adquieren compromisos futuros, deja espacio para que organizaciones internacionales proporcionen apoyo y lo hemos recibido: préstamos, soporte técnico, en la mayoría de países de Europa Central y Oriental, incluso aquellos que apuntan a cubrir esos costos de transición cuando se pasa de un sistema de un solo pilar a uno con varios pilares.

Nuevamente hemos reunido varios grupos importantes cuando se presenta legislación. Hemos hablado de los abogados, el grupo al cual debemos prestar atención especial, pero obviamente existen otros grupos, tales como los sindicatos comerciales y los miembros del parlamento, los cuales son absolutamente críticos, pero no necesitamos entrar en detalle, ya que ustedes son expertos. Hablo sobre los abogados porque a menudo nos olvidamos de dar importancia a este grupo de profesionales.

Al momento de aprobarse las leyes se realiza una “celebración”. En este momento, es cuando podemos estar realmente felices, ni antes ni después: sino cuando la ley se ha aprobado. No antes porque el trabajo aún no se ha terminado, no después porque el trabajo será muy difícil. Así que le digo a aquellos países donde la legislación aún no se ha aprobado, que el día en que se apruebe la legislación celebren, celebren mucho, porque después se perderá la ocasión de celebrar. Estoy seguro que la Srta. Lewicka está de acuerdo conmigo. En Polonia, en este momento, están absolutamente concentrados en la implementación y yo, afortunadamente, no estoy en Polonia para ver todas las dificultades involucradas en la ejecución.

Ejecución o implementación otra vez. En este sentido, se identifican al menos seis conceptos: calidad de la institución, comunicación, administración, esfuerzo constante, contrarios y disidentes y restricciones de tiempo. Voy a concentrarme en dos o tres de ellos; primero, la comunicación. Es importante tener una comunicación constante y esto es porque, contrariamente a lo que se cree en este momento, cuando se aprueba la legislación no existe demasiado conocimiento. El conocimiento entre los afectados por la legislación –en otras palabras: abogados, uniones de comercio y otros– es considerable, pero el público en general conoce muy poco y la gente, por supuesto, está muy interesada en tener información. También debe haber comunicación pública constante y continua.

Lo peor que puede ocurrir es que la comunicación nos lleve hacia los participantes en el sector privado. A menudo, de hecho, es el más importante (sector) por el factor dinero; esas empresas tienen mucho dinero para invertir. No es que exista un conflicto de mensajes, no, pero es muy importante que el mensaje al público sea siempre el mismo.

Y entonces, cuando existen problemas con la reforma, es sorprendente cómo los amigos de la reforma repentinamente cambian de bando y lo critican. Así, tratar con los enemigos es un aspecto muy, pero muy importante.

Luego, el tiempo una vez más. Creo que haré un nuevo énfasis en esto, basándonos no en esta muestra representativa, sino en una muestra de varios países; cuando sea posible sería bueno y aconsejable posponer la ejecución hasta que exista suficiente conocimiento administrativo disponible. Así, es mejor empezar un poco más tarde que empezar con grandes problemas ya que esos problemas minarán la credibilidad de la reforma; por supuesto no siempre es posible. A veces posponer algo es equivalente a no iniciar ninguna reforma. Obviamente la decisión, por supuesto, es seguir adelante.. Pero de todos los casos que he visto de reformas que están a punto de ser implementadas, ninguna ha sugerido esta posibilidad. Puedo decir que en varias formas esto ha sido un error constante; existe un exceso de optimismo y esto a su vez significa que aun cuando no se pueda evitar, los tiempos y el momento de la ejecución deben ser revisados para evitar una implementación que sobrepase las capacidades inherentes del sistema.

Ahora me concentraré en algunas conclusiones. El mensaje esencial que dejaré con ustedes, referente a como lograr una reforma exitosa, consiste básicamente en dos puntos. Primero, no todo puede ser realizado en todos los países, tenemos que pensar en los diferentes modelos. En Europa Central y Oriental, todas las reformas dejaron el primer pilar como un pilar dominante y creo que no había alternativa. Esos países simplemente no tenían la opción de hacer lo que han hecho algunos países latinoamericanos por el tamaño de la herencia y por las actitudes sociales. Así que básicamente este legado, esta herencia, ha sido un factor absolutamente determinante.

En segundo lugar, la organización del proceso de reforma por sí mismo, el rol de esta oficina designada, es absolutamente esen-

cial. En este tema separaría el proceso de la gestión del día a día del sistema del proceso de introducir este paquete. La gente que hace el mejor trabajo desde el punto de vista de la actividad y gestión diaria no es necesariamente la mejor equipada emocionalmente, aunque obviamente este no es un reflejo de su habilidad intelectual.

Existe otro mensaje que me viene a la mente y es que en algún punto del proceso, durante la preparación y ejecución, existe un mensaje público sobre dónde estamos, dónde vamos y por qué. Es mejor dar un mensaje erróneo que no dar ningún mensaje. Si decimos algo equivocado, podemos corregirlo, pero no proporcionar información es dañino.

Existe otra serie de conceptos importantes. Subrayaré un concepto adicional que es, una vez más, reforzar la importancia de concentrarse en los trabajadores jóvenes. Ellos juegan un rol absolutamente vital. Como dije, el valor presente percibido es realmente crítico.

También existe un mito o tal vez una confusión en Europa Occidental, en la zona Mediterránea y es que los sindicatos comerciales *siempre* están contra la reforma de pensiones. Este mensaje me sorprende; mi respuesta es que no existe razón para que sean enemigos de esta reforma —ellos pueden tener un punto interesante— pero en ningún caso es extremadamente importante para ellos estar involucrados en la conversación o diálogo. Es útil para ellos estar ahí. Y me refiero al número de instancias en las cuales los sindicatos tienen una contribución importante. Por supuesto debemos evitar el riesgo de ponerlos en una posición de sindicato pero es importante saber que así son las cosas.

Finalmente, cabe hacer mención a un par de ideas absolutamente fundamentales en las que debemos insistir. Primero la capacidad de ejecutar es siempre, siempre, sobreestimada, de manera que debemos ser realistas. No pesimistas, sino realistas. Y luego, con respecto a la fase de ejecución, la capacidad de introducir legislación secundaria, corregida y ajustada, cuando sea necesario. Es cierto que existen reformas que han avanzado muy lentamente porque el gobierno no ha sabido ser creativo al hacer reajustes después de cuatro años. Por supuesto no estamos hablando de reajustes instantáneos, lo cual no es práctico ni necesario, sino de la posibilidad de sugerir alguna variación después de dos, tres o

cuatro años, ya que nos permite entender cuál es el tema y el margen y a veces esos ajustes son absolutamente esenciales desde el punto de vista de permitir a los miembros entender el sistema y las satisfacciones que se derivan del mismo. Es exactamente a lo que me refería cuando mencioné los temas relacionados con la parte práctica.

El programa es importante, pero pasar del programa a la parte práctica significa concentrarse en la ejecución. Esto se realiza con un grupo de expertos, gente con conocimiento que tomará a su cargo la reforma una vez que se inicie la implementación ya que de otra forma la reforma no llegará, como dijimos, a puerto seguro.