

# PERSPECTIVAS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EUROPA

HERMANN VON GERSDORFF<sup>1</sup>

Déjenme tratar de clarificar lo que queremos decir con reforma de pensiones. Para mí, hoy, significaría una reforma al sistema con la introducción de un esquema de capitalización individual. ¿Qué países harán la reforma? Para hacer esta predicción de lo que podría pasar, empezaré por establecer un marco.

El primer punto a considerar es el Proceso de Iniciación de la Reforma. La mayoría de las veces esto no tiene mucho que ver con las necesidades del país.

Existen algunos países que realmente deberían estar haciendo grandes reformas de pensiones, pero no es así. Lo están haciendo otros, tomando las ventajas de los buenos tiempos en que está el sistema. Así que es muy difícil predecir qué pasará sobre la base de la necesidad.

La segunda consideración es cómo llevar adelante la reforma: Aun cuando alguien llegue con el plan perfecto para un país, esto no es condición suficiente ni necesaria para que una reforma sea exitosa.

Muchas veces estos modelos perfectos se quedan sin hacer o se discuten y algunos de ellos con suerte se implementan, pero la reforma no se mantiene debido que a los requerimientos no se cumplen en el país o a que los supuestos que se hicieron son demasiado fuertes.

---

<sup>1</sup> Administrador de Sector de Protección Social, Europa del Este y Asia Central, Banco Mundial.

Además, como hemos escuchado en esta Conferencia, muchas veces la económica política de la reforma es crucial. Entiendo poco sobre economía política, de manera que, de nuevo, agradezco mucho las presentaciones como la de Agnieszka Chlon. Nos ayuda a entender un poco mejor lo que está pasando.

Creo que la falta de entendimiento de economía política tiene un poco que ver con la arrogancia de los economistas. Creemos que sabemos lo que se necesita hacer, pero muchas veces somos incapaces de transferir este mensaje a los políticos. El argumento de poca experiencia en reformas ya no es válido. Vemos aquí a muchos participantes, creo que tenemos mucha experiencia, que debería habernos enseñado más.

El tercer conjunto de consideraciones es: ¿Qué gatilla la reforma? Creo que un elemento importante es el proceso de difusión regional. Si vemos lo que hacen nuestros vecinos, nos empezamos a cuestionar a nosotros mismos: ¿Puedo o no hacer lo mismo? Para la última gran reforma que se hizo, la de Eslovaquia, viajaron mucho, viendo lo que habían hecho sus vecinos. Fueron a Polonia para ver lo que habían hecho. Fueron también a Suecia. Aprendieron de todos los otros que habían realizado reformas. En términos de predicción, quienes están más cercanos a quienes están haciendo reformas, son probablemente los candidatos más factibles de dar el próximo paso.

Para gatillar una reforma, tiene que haber un paradigma de reforma creíble. Las fantasías de reforma no llegan muy lejos y, de nuevo, como se ha mencionado muchas veces en esta Conferencia, el aspecto de la información y la comunicación es muy importante. Hay que vender la idea de la reforma. Pero el despegue de la reforma no es todo.

### **¿Qué es lo importante para completar una reforma de pensiones?**

La reforma de pensiones no es la única cosa que un gobierno tiene que hacer. La reforma de pensiones debe ser integral al resto de las reformas del país, particularmente, si se quiere tener éxito. Si realizamos una reforma de pensiones y los mercados de capital no

están reformados, probablemente todo el dinero terminará en bonos del gobierno. Ya hemos escuchado qué problemas resultan de este camino.

Otra parte de cómo tener éxito es ser inclusivo. Podemos decir que una reforma de pensiones ocurre cuando se legisla una reforma. Quisiera enviar un mensaje a los políticos: No agravien a la oposición. Ellos pueden ser el próximo gobierno. Si los agravian hoy, ellos estarán contentos de echar para atrás la reforma para responder al agravio. De manera que estamos hablando de un compromiso de largo plazo de los gobiernos. Por supuesto, como todo en la vida, se necesita suerte. Si se lanza una reforma de pensiones y después se entra en una crisis grave, las opciones de tener éxito serán bajas.

Por lo tanto, cuando vemos quién realizará la siguiente reforma de pensiones, tenemos que observar varias cosas. La primera es el concepto de la reforma. Tiene que ser técnicamente sano. Aquí es cuando los expertos entran en el juego, hay muchos aquí, pero estos expertos son el primer paso.

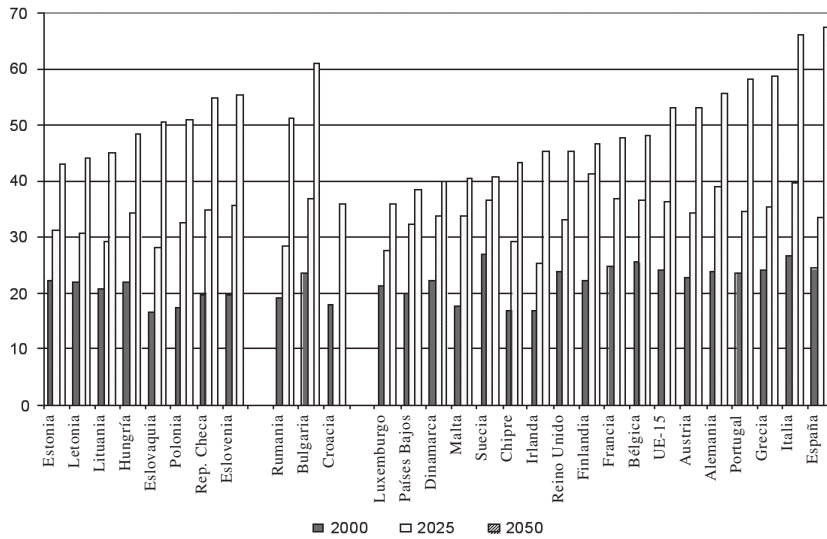
El paso siguiente es traducir el concepto técnico a políticas. Aquí entran en juego los políticos.

Las políticas son muy genéricas, así que se requiere transferirlas a programas. Aquí entra en juego el gobierno.

Finalmente, los programas deben transformarse en prácticas. Aquí entra en juego la administración completa.

En términos de qué es lo que va a pasar, observando algunos de los detonantes de la reforma, muchos son válidos aún (véase Gráfico N° 1). Basándose sólo en estos ratios de dependencia, diría que nuestros amigos de España tendrán el ratio de dependencia más alto en los próximos años. Basándose sólo en esto, diría que ustedes son los próximos. Bulgaria tiene claramente un problema con los ratios de dependencia. Tienen suerte de haber lanzado ya la reforma. El mensaje aquí es que probablemente se necesitarán más reformas porque el problema de Bulgaria en términos de dependencia es tan grande que tendrán que realizar trabajo adicional.

**Gráfico N° 1**  
**DETONANTES DE UNA REFORMA**  
*Ratios de dependencia 2000-2050*



Fuente: Elaboración del autor.

Cuando observamos los detonantes en términos de gasto público (véase Cuadro N° 1), creo que el ganador, en términos de gasto incremental como porcentaje del PIB, de lo que podemos esperar en cambios futuros en gastos en pensiones de una serie completa de países, es Chipre. Chipre incrementará sus gastos en 13 puntos porcentuales del PIB, a no ser, por supuesto, que hagan alguna reforma.

Resaltar dos países que están juntos en el cuadro: Polonia y Portugal. Polonia, a través de sus reformas recortará los gastos en pensiones en casi un 6% del PIB a lo largo de los próximos 40 años. Portugal, a no ser que reforme, incrementará sus gastos en pensiones en alrededor del 10% del PIB, así que tenemos una buena imagen. La diferencia entre hacer una reforma de pensiones y no hacerla puede sumar hasta un 15% del PIB.

**Cuadro N° 1**  
**GASTO BRUTO EN PENSIONES**  
**% del PIB, años 2004 - 2050**

	Pensiones públicas brutas, % del PIB										Cambio 2004-2030	Cambio 2030-2050	Cambio 2004-2050
	2004	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050					
BE	10,4	10,4	11,0	12,1	13,4	14,7	15,7	15,5	14,3	15,7	4,3	0,8	5,1
CZ	8,5	8,2	8,2	8,4	8,9	9,6	12,2	14,0	14,5	12,2	1,1	4,5	5,6
DK	9,5	10,1	10,8	11,3	12,0	12,8	13,5	12,8	11,3	13,5	3,3	0,0	3,3
DE	11,4	10,5	10,5	11,0	11,6	12,3	12,8	13,1	11,6	12,8	0,9	0,8	1,7
EE	6,7	6,8	6,0	5,4	5,1	4,7	4,4	4,2	5,1	4,4	-1,9	-0,5	-2,5
GR													
ES	8,6	8,9	8,8	9,3	10,4	11,8	15,2	15,7	10,4	15,2	3,3	3,9	7,1
FR	12,8	12,9	13,2	13,7	14,0	14,3	15,0	14,8	14,0	15,0	1,5	0,5	2,0
IE	4,7	5,2	5,9	6,5	7,2	7,9	9,3	11,1	7,2	9,3	3,1	3,2	6,4
IT	14,2	14,0	13,8	14,0	14,4	15,0	15,9	14,7	14,4	15,9	0,8	-0,4	0,4
CY	6,9	8,0	8,8	9,9	10,8	12,2	15,0	19,8	10,8	12,2	5,3	7,6	12,9
LV	6,8	4,9	4,6	4,9	5,3	5,6	5,9	5,6	4,9	5,6	-1,2	-0,1	-1,2
LT	6,7	6,6	6,6	7,0	7,6	7,9	8,2	8,6	7,6	8,2	1,2	0,7	1,8
LU	10,0	9,8	10,9	11,9	13,7	15,0	17,0	17,4	11,9	17,0	5,0	2,4	7,4
HU	10,4	11,1	11,6	12,5	13,0	13,5	16,0	17,1	11,6	16,0	3,1	3,7	6,7
MT	7,4	8,8	9,8	10,2	10,0	9,1	7,9	7,0	8,8	9,1	1,7	-2,1	-0,4
NL	7,7	7,6	8,3	9,0	9,7	10,7	11,7	11,2	9,7	11,7	2,9	0,6	3,5
AT	13,4	12,8	12,7	12,8	13,5	14,0	13,4	12,2	12,8	14,0	0,6	-1,7	-1,2
PL	13,9	11,3	9,8	9,7	9,5	9,2	8,6	8,0	9,8	9,2	-4,7	-1,2	-5,9
PT	11,1	11,9	12,6	14,1	15,0	16,0	18,8	20,8	14,1	16,0	4,9	4,8	9,7
SI	11,0	11,1	11,6	12,3	13,3	14,4	16,8	18,3	11,6	14,4	3,4	3,9	7,3
SK	7,2	6,7	6,6	7,0	7,3	7,7	8,2	9,0	6,6	8,2	0,5	1,3	1,8
FI	10,7	11,2	12,0	12,9	13,5	14,0	13,8	13,7	12,9	14,0	3,3	-0,3	3,1
SE	10,6	10,1	10,3	10,4	10,7	11,1	11,6	11,2	10,4	11,6	0,4	0,2	0,6
UK	6,6	6,6	6,7	6,9	7,3	7,9	8,4	8,6	6,7	8,4	1,3	0,7	2,0
EU15 <sup>1)</sup>	10,6	10,4	10,5	10,8	11,4	12,1	12,9	12,9	10,5	12,9	1,5	0,8	2,3
EU10	10,9	9,8	9,2	9,5	9,7	9,8	10,6	11,1	9,2	10,6	-1,0	1,3	0,3
EU12 <sup>1)</sup>	11,5	11,3	11,4	11,8	12,5	13,2	14,2	14,1	11,4	14,2	1,6	0,9	2,6
EU25 <sup>1)</sup>	10,6	10,3	10,4	10,7	11,3	11,9	12,8	12,8	10,4	12,8	1,3	0,8	2,2

Fuente: Elaboración del autor.

1) Excluye Grecia

Los que hagan algo, se las arreglarán para controlar los gastos y quienes no lo hagan obviamente se meterán en problemas.

Habiendo dicho esto, ¿cuáles son los próximos países que espero que realicen una reforma al sistema de pensiones?

Rumania ya ha pasado por una reforma de pensiones. En 1996, se despachó una ley, pero cambió el gobierno e, inmediatamente, este abolió la ley recientemente aprobada. Una vez más, en Rumania están a punto de lanzar una reforma de pensiones.

Tenemos, entonces, a otros países que están en una fase distinta.

Tenemos aquí a una delegación de Armenia. Están en una fase de decisión y compromiso pero, obviamente. Armenia tiene apuro por moverse y puede darse una reforma en los próximos años.

Serbia era uno de mis candidatos, pero observando sus problemas recientes, aún en formar un gobierno, pienso que no ocurrirá.

Con Albania tenemos uno de los ejemplos de cómo una vecindad puede tener un impacto. Kosovo hizo una reforma de pensiones, tienen un plan de pensiones a través del sistema de capitalización. Albania está considerando seriamente que debería estar haciendo lo mismo ahora.

Moviéndose más allá de EU hacia Asia Central, hay también una fuerte presión a reformar. La reforma de pensiones de Kazajistán ha influenciado a todos.

Ucrania es un caso interesante: No han lanzado un nuevo sistema de pensiones pero despacharon un marco legislativo en 1998. Dado que han estado trabajando en tratar de cumplir con todas las condiciones para tener éxito, piensan que ahora están listos y esperamos que lancen un sistema de pensiones de capitalización individual el próximo año.

Bielorrusia, la República Checa, Moldova y Eslovenia no tienen planes de hacer una reforma sistémica, aunque están haciendo otro tipo de reformas, que no introducen un plan capitalizado

obligatorio. Podemos agregar, por supuesto, a Francia, España y Austria. Estos países están aun más lejos de una reforma sistémica.

### Problemas no resueltos

En término de los aspectos que necesitarán tratarse en la siguiente reforma de pensiones, quiero traer uno de gran importancia: Las pensiones de las mujeres (véase Cuadro N° 2).

**Cuadro N° 2**  
PENSIONES FEMENINAS

	Esperanza de vida a la edad de 60 (2003)		Edad promedio salida fuerza laboral (2004)		Tasa de empleo 15-64 (2004)		Proporción estimada entre ingresos salariales de mujeres y hombres
	hombre	mujer	hombre	mujer	hombre	mujer	
CZ	17,3	21,4	61,3	58,9	73,3	56,3	0,64
EE	15,4*	21,3*	n.a.	n.a.	67,0	62,1	0,64
HU	15,9	20,8	60,3	60,7	63,1	51,0	0,62
LT	16,2	21,9	n.a.	n.a.	66,1	59,4	0,68
LV	15,4	20,6	n.a.	n.a.	67,6	59,3	0,62
PL	17,1	22,0	60,0	55,8	58,9	46,8	0,62
SI	17,9	23,1	n.a.	n.a.	70,4	61,3	0,62
SK	16,4	21,0	60,3	57,0	64,6	50,9	0,65
BG	16,1	19,9	62,1	59,5	60,0	51,7	0,67
RO	16,3	20,0	60,4	58,8	63,7	51,5	0,58
HR	16,2**	20,7**	n.a.	n.a.	61,8***	47,8***	0,56

Fuente: Elaboración del autor.

Aquí hay cuatro indicadores de las mujeres en la fuerza de trabajo. Primero, hemos escuchado ya en varias ocasiones que las mujeres viven más después del retiro.

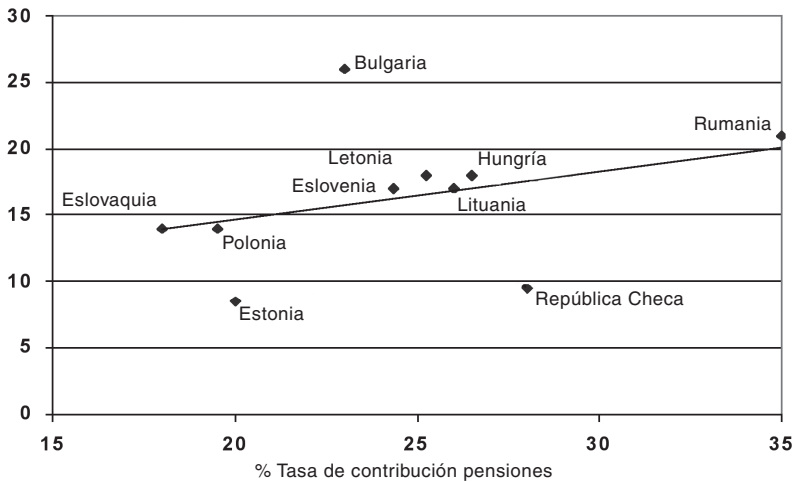
Segundo, ellas tienden a retirarse antes: Creo que las únicas damas que merecen un aplauso aquí son las de Hungría, ellas son las únicas que trabajan más que sus contrapartes hombres. Tercero, el monto de contribuciones que realizan a lo largo del tiempo que están en la fuerza de trabajo, en términos de estar empleadas, es también mucho menor que el de los hombres. Para hacerlo aun peor, los salarios de las mujeres, el ingreso esperado mientras

trabajan, es a lo mucho, de alrededor de dos tercios del que reciben los hombres.

Tomando todo esto en conjunto, de no hacerse algo, las pensiones de las mujeres serán muy bajas. Aquí no estoy mirando solo las pensiones, sino que todo el aspecto del mercado del trabajo y otras clases de política. Sin reformas adicionales, mientras más nos alejemos de un sistema que sea redistributivo hacia uno en que los beneficios de la pensión que se recibe son similares a lo que se contribuyó al sistema, habrá una crisis de pensiones de mujeres.

El otro problema que en mi opinión no se ha resuelto es el de la cobertura y aquí tengo que contradecir a mi amigo Augusto Iglesias. Existe alguna relación entre la cobertura y la tasa de contribución (véase Gráfico N° 2). El eje vertical representa el trabajo no declarado (informal y del mercado negro) y el eje horizontal representa el nivel de contribución a las pensiones. Pueden ver que existe una inclinación positiva como predeciría la economía, pero por supuesto, no es una relación fuerte.

**Gráfico N° 2**  
COBERTURA



Fuente: Elaboración del autor.



Vemos casos como Rumania, por ejemplo, en que con una tasa de contribución muy alta (que hoy está bajando), el trabajo no declarado es relativamente amplio. Pero existen *outliers*, y uno grande es Bulgaria. Ellos han estado tomando toda clase de medidas, pero a menos con la información que tengo, el trabajo no declarado de Bulgaria es muy alto en relación a lo que se espera del nivel de la tasa de contribución. Se esperaría que el trabajo no declarado fuera mucho menor.

Un *outlier* en la dirección opuesta es la República Checa. Se esperaría que un país con un nivel de tasa de contribución tan alto tuviera un nivel de trabajo no declarado mayor. Tal vez Bulgaria y la República Checa deberían trabajar juntos para ver qué pueden aprender el uno del otro. Uno en términos de bajar la tasa de contribución y el otro en términos de reducir el trabajo no declarado.

### **Situación de los planes de pensiones reformados**

Déjenme empezar con nuestro anfitrión y decir que ellos han logrado una cosa que me ha sorprendido: No soy un gran amigo del lento aumento de la tasa de contribución al plan capitalizado. Esperé que el crecimiento de la tasa de contribución al plan de pensiones capitalizado no se diera nunca y que se mantuviera en el 3%. Felicitaciones, se las arreglaron para incrementar la contribución al sistema de pensiones capitalizado. El problema principal que veo en Bulgaria es el número de pensiones por discapacidad. Los problemas del Sistema de Pensiones del Adulto Mayor están bastante arreglados, pero las pensiones por discapacidad están creciendo.

En Polonia, el gran desafío se dará en 2009, cuando empiecen a retirarse las primeras mujeres y serán las únicas, debido a su temprana edad de retiro, bajo el nuevo esquema. De nuevo aquí aparece el punto de las pensiones de las mujeres con sus problemas. Serán las primeras pensiones pagadas por el nuevo sistema en Polonia. Si resultan ser ridículamente bajas, será un impacto muy negativo para todos nosotros aquí en la sala, en términos de la reputación de las pensiones capitalizadas.

Hungría ha vencido grandes desafíos y problemas de su gran déficit fiscal y Croacia ha progresado también. Sin embargo, en el último

par de años ha habido un desgaste lento de la reforma de pensiones por alteraciones de la reforma, debido a problemas en el primer pilar, y creo que existen algunos riesgos. No creo que la reforma se revierta, pero creo que al menos habrá un impacto fiscal.

Hablando de problemas del primer pilar, uno de los aspectos que está apareciendo es el de las tasas de reemplazo (véase Cuadro N° 3). La tasa de reemplazo de Croacia ha caído sustancialmente, desde casi 50% a casi 32% del salario promedio. Esta es una caída muy grande, pero esto está pasando no solo en países con esquemas capitalizados. Algunos de los otros países que están tratando de hacer el sistema de pensiones tradicional más sustentable, como la República Checa, también han visto recortadas sus tasas de reemplazo. El caso más impresionante ha sido Eslovenia, que ha bajado sus tasas desde un promedio de 69% hasta 44%, en la línea de lo que han tenido otros países.

**Cuadro N° 3**  
TASA DE REEMPLAZO

País	Tasas de reemplazo brutas			
	Año		Año	
CZ	48,6	1996	40,7	2005
EE	25,0	1995	28,8	2005
HU	57,9	1996	39,8	2005
LV	62,8	1994	33,1	2005
PT	n.d.	-	30,9	2005
PL (1)	55,4	1995	51,6	2004
SK	42,5	1994	44,7	2005
SI	68,7	1996	44,3	2005
BG	31,3	1995	42,9	2004
RO	43,1	1994	27,6	2005
HR	48,6	1997	32,4	2005

n.d: No disponible

(1) Incluye pensiones urbanas y rurales

Fuente: Elaboración del autor

El problema es mayor en países que ya tienen tasas de reemplazo bajas. Letonia, que tiene un sistema capitalizado, básicamente redujo su tasa de reemplazo a la mitad. Así que el desafío es:

¿Cómo responderán los sistemas de capitalización para compensar esta reducción en las tasas de reemplazo, en el sistema público?

Habrá una necesidad de cumplir realmente, porque si las personas ven que los sistemas de capitalización no están cumpliendo sus promesas, mientras que al mismo tiempo el sistema público está pagando menos y menos, habrá un gran desafío.

La reforma de Eslovaquia es demasiado joven para hablar mucho de su desempeño. El problema más grande que tienen es que esperábamos que aproximadamente doscientas mil personas se unirían al nuevo sistema. Nos equivocamos en alrededor de un millón de personas. Terminaron uniéndose al nuevo sistema un millón doscientas mil personas, en vez de sólo doscientas mil. El cambio de gobierno y sus ambiciones de unirse al Euro crearon algunos problemas para las reformas en términos de intentos de revertirla.

Rusia es un ejemplo típico del lanzamiento del nuevo sistema justo antes de un cambio de gobierno, al que no le gustó el nuevo esquema. Rusia, en términos de tener un sistema capitalizado, es el país con mayor riesgo. Si hiciera una predicción, en tres años más, pueden hasta abolir el nuevo sistema capitalizado.

Macedonia ha tenido una muy buena historia, tenían todas las probabilidades en contra y han estado trabajando y resolviendo exitosamente sus desafíos.

Kazajistán tiene un problema particular. Con el boom del petróleo, ha caído dramáticamente el nivel de beneficios en relación a los salarios y, por supuesto, con todo el dinero del petróleo, las tasas de retorno han sido hasta negativas durante los años recientes. La bonanza de Kazajistán ha sido un problema para su sistema de capitalización.

### **Tasas de retorno**

Las tasas de retorno son un punto clave, porque los nuevos reformistas necesitan ser capaces de visualizar lo que está pasando en otros países y las tasas de retorno son un elemento esencial, la gran ventaja de los sistemas de capitalización sobre los de reparto.

Si las tasas de retorno son bajas, ¿para qué hacer este ejercicio? Aquí quiero felicitar a Bulgaria, Croacia y Polonia. Sus tasas de retorno (véase Cuadro N° 4) realmente se pueden poner de pie y decir: En nuestro sistema las tasas de retorno les entregarán una mejor pensión que la que hubiera pagado el sistema de reparto.

Pero cuando existen otros países cuyas tasas de retorno real están en el rango del 1%, se crea un problema.

**Cuadro N° 4**  
ESTADO DE LAS REFORMAS  
*Tasa de retorno*

República Checa	no ponderada, neta	1,1	1996-2002
Estonia	tasa interna de retorno	2,6	2002-2004
Hungría	no ponderada, neta	2,9	1998-2004
	ponderada, neta	1,5	
Letonia	tasa interna de retorno	1,7	2001-2004
Polonia	ponderada	4,8	1999-2004
Eslovaquia	no ponderada	1,8	2005
Eslovenia	no ponderada	0,9	2003-2004
Bulgaria	ponderada	5,9	2002-2004
Croacia	ponderada	6,6	2002-2004

*Fuente:* Elaboración del autor.

¿Cómo puedo ir a la República Checa o a Eslovenia y decir: Necesitamos tener contribuciones al sistema de capitalización para mejorar las pensiones cuando las tasas de retorno son tan bajas, básicamente, menores que el crecimiento de los salarios? Las personas terminarán con pensiones peores. Esto necesita ser resuelto. Algo se puede hacer para reducir los costos e incrementar los retornos netos, pero el desafío clave es incrementar las tasas de retorno. Pienso que la fuerza de las reformas previsionales de capitalización y los fondos de pensiones sufrirán a no ser que se mejoren las tasas en varios países.