
REFORMAS EN EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE: TEMAS SELECCIONADOS

MAREK GÓRA¹

-
- 1 *Marek Góra es profesor en la Escuela de Economía de Varsovia (SGH), donde recibió su PhD. Enseña y realiza investigaciones en la SGH desde 1984. Actualmente es profesor de Macroeconomía, Economía de Pensiones, Economía Laboral y Política Económica para estudiantes de pregrado y posgrado. Anteriormente enseñó Econometría y Predicción Económica. También fue director (hasta su cierre) de la Oficina del Gobierno Plenipotenciario para la Reforma de la Seguridad Social. Góra trabaja en la reforma polaca (que comenzó el 1 de enero de 1999) y al mismo tiempo está involucrado en las actividades de reforma previsional en varios países. Además, es autor de varios artículos en el campo de la economía de las pensiones, economía laboral, el desempleo, políticas del mercado laboral y problemas macro y microeconómicos de la transición en Europa Central y del Este.*

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas previsionales en Europa Central y del Este (ECE), la mayoría en nuevos Estados miembros de la Unión Europea (UE), están bastante avanzadas. La mayoría de los países en la región han implementado cambios más o menos radicales en sus sistemas previsionales. Es interesante comparar las experiencias recientes de los países de ECE con las de otras regiones, especialmente las de América Latina. Esta es una tremenda tarea. Sin embargo, en vez de presentar un estudio comparativo completo de las similitudes y diferencias de ambas experiencias, nos centraremos en temas seleccionados que son específicos de la región de ECE.

Empezaremos con una discusión sobre los factores clave detrás de las reformas en ECE y otras regiones. A continuación viene una breve descripción de los acontecimientos recientes en la región, en la que se pone énfasis en varios desafíos clave que se enfrenta actualmente, y al final hablaremos del tema más importante: la fase de desacumulación, que es todavía un tema abierto o no resuelto en la mayoría de los países. Sabemos cómo organizar el sistema de pensiones en la fase de acumulación, cómo llevar las cuentas individuales (ahorrando dinero), pero desembolsar los beneficios crea un número de problemas adicionales que tienen que ser resueltos tomando en cuenta los objetivos del sistema previsional.

II. SE REQUIEREN REFORMAS EN EUROPA

Los sistemas previsionales están siendo reformados en toda Europa. La razón clave es el creciente peso sobre las generaciones activas para financiar los sistemas de pensiones tradicionales. El gasto previsional crece debido a que la estructura de la población cambia. Cumplir con las promesas del sistema previsional tradicional en tiempos en que existen muchos jubilados y pocos trabajadores (en comparación con la situación anterior) requiere de cotizaciones más altas y/o subsidios financiados con impuestos, que al final son la misma cosa. Esa explicación es bien conocida. Vale la pena, sin embargo, observar la Tabla 1, que presenta los gastos previsionales

actuales y proyectados (en términos del PIB) en los estados miembros de la UE. El Cuadro es bastante sombrío. El gasto es alto –con pocas excepciones– y aumentará. Esta es una tendencia en toda Europa. En la Tabla 1 las proyecciones para los nuevos estados miembros de la UE están marcadas en negrita. Las reformas son necesarias y están siendo implementadas, especialmente en la región de ECE.

TABLA 1

PROYECCIÓN DEL GASTO EN PENSIONES EN LA UE (% DEL PIB)

País	2004	2025	2050	Δ (2050-2004)
Bélgica	10,4	13,4	15,5	5,1
República Checa	8,5	8,9	14,0	5,6
Dinamarca	9,5	12,0	12,8	3,3
Alemania	11,4	11,6	13,1	1,7
Estonia	6,7	5,1	4,2	-2,5
Grecia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
España	8,6	10,4	15,7	7,1
Francia	12,8	14,0	14,8	2,0
Irlanda	4,7	7,2	11,1	6,4
Italia	14,2	14,4	14,7	0,4
Chipre	6,9	10,8	19,8	12,9
Letonia	6,8	5,3	5,6	-1,2
Lituania	6,7	7,6	8,6	1,8
Luxemburgo	10,0	13,7	17,4	7,4
Hungría	10,4	13,0	17,1	6,7
Malta	7,4	10,0	7,0	-0,4
Holanda	7,7	9,7	11,2	3,5
Austria	13,4	13,5	12,2	-1,2
Polonia	13,9	9,5	8,0	-5,9
Portugal	11,1	15,0	20,8	9,7
Eslovenia	11,0	13,3	18,3	7,3
Eslovaquia	7,2	7,3	9,0	1,8
Finlandia	10,7	13,5	13,7	3,1
Suecia	10,6	10,7	11,2	0,6
Reino Unido	6,6	7,3	8,6	2,0

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA Y CÁLCULOS DEL AUTOR.

La Tabla 1 nos da también otro mensaje. En los países donde las reformas ya han sido implementadas, especialmente las reformas radicales, el aumento en el gasto es lento o aún no existe (Suecia, Italia, Austria), o se proyecta lo opuesto, es decir, una reducción en el gasto (Letonia, Estonia) o incluso una reducción brusca (Polonia). Por supuesto, estas proyecciones dependen en gran medida de las proyecciones demográficas, que son impulsadas por factores naturales. Además, el diseño de los cambios implementados y el ritmo de tal implementación han jugado un papel importante. Cuanto más radical la reforma, más rápidos y más fuertes los efectos para el país.

III. LA ECONOMÍA BÁSICA DETRÁS DEL SISTEMA DE PENSIONES

El sistema previsional es una estructura institucional para el intercambio entre las generaciones. Los jóvenes producen el PIB que se divide entre la parte inactiva de la sociedad (aquí consideramos solamente a los jubilados) y la remuneración de los factores productivos ofrecidos por esa generación. El sistema se puede organizar de varias maneras, pero al final siempre lleva a eso. La meta es diseñar el sistema de tal manera que tome en cuenta los intereses de ambas generaciones, o, mejor dicho, los intereses de cada participante en ambas fases de su vida –es decir, en el período activo y en el período de jubilación–.

A nivel “macro”, el sistema de pensiones es solamente un método para organizar la división del PIB del año en curso entre las generaciones trabajadoras y jubiladas. Las porciones de ambas generaciones están sujetas teóricamente a elección pública. En los sistemas de beneficio definido (BD) tradicionales somos rehenes de los cambios en la estructura poblacional y hoy en día la elección pública no importa. Las porciones son determinadas por la demografía. La porción del jubilado aumenta; la porción del trabajador disminuye. Un sistema en que la proporción de tales porciones es estable es económicamente neutro, lo que significa que la remuneración de los factores productivos no está afectada. Es como si el sistema previsional no existiera. Eso se parece a la definición de un sistema de reparto. Sin embargo, se aplica a todos los tipos de sistemas previsionales, incluyendo el que llamamos “capitalizado”.

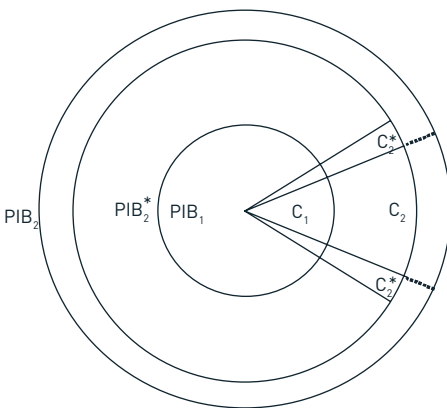
A nivel “micro”, el sistema previsional es un método de distribución del ingreso. Los trabajadores pagan contribuciones mientras están jóvenes, lo que significa que su ingreso disponible se reduce. Ellos reciben ingresos cuando están viejos y no contribuyen a la producción del PIB que consumen. Un sistema en que el valor presente de lo que pagan sea igual al valor presente de lo que reciben de vuelta es actuarialmente neutro, lo que significa que sus decisiones individuales sobre la distribución del ingreso no son afectadas. Esto se parece a la definición de un sistema capitalizado. Sin embargo, es aplicable a todos los tipos de sistemas previsionales, incluyendo el que llamamos “de reparto”.

La diferencia entre los dos esquemas está en las externalidades positivas y negativas que pueden causar.

Los sistemas tradicionales de pensiones fueron diseñados como un juego Ponzi. Claro que nadie pensó en eso cuando los diseñaron, hace décadas. Había una creencia común de que la pirámide demográfica siempre se repetiría y por lo tanto el sistema no quebraría, así que no era un juego Ponzi. Ahora sabemos definitivamente que aquella suposición estaba equivocada. Uno solo tiene que mirar las estadísticas poblacionales para saberlo. Los sistemas previsionales tradicionales no han quebrado aún debido a que los políticos han podido aumentar las contribuciones y/o los subsidios a los sistemas. Esto significa, sin embargo, que el costo de participación ha aumentado. El interés de la generación trabajadora está subvaluado.

Cuanto más paga la generación trabajadora para pensiones, menos queda para la remuneración neta de los factores productivos que dicha generación ofrece. Esto causa efectos sociales y económicos no deseados. El efecto social es una creciente incidencia de pobreza en las familias de los trabajadores, que contribuye a la pobreza infantil (aunque no discutiremos este tema aquí, se puede revisar las estadísticas de Eurostat sobre el riesgo de pobreza). Los efectos económicos son ilustrados en la Figura 1.

FIGURA 1
INTERCAMBIO INTERGENERACIONAL



FUENTE: ELABORACIÓN DEL AUTOR.

Donde: PIB_1, C_1 son el producto y las contribuciones de los trabajadores en el período uno (primera generación); PIB_2, C_2 son el producto y las contribuciones en el caso de equilibrio intergeneracional; PIB_2^*, C_2^* son el producto y las contribuciones si no hay equilibrio; PIB_1 y PIB_2 son producidos en los períodos 1 y 2 respectivamente (los dos períodos están separados en el tiempo).

Si la parte del PIB asignada a cada generación jubilada es estable en el tiempo, entonces el sistema se encuentra en un equilibrio intergeneracional, lo que significa que el sistema puede funcionar sin ninguna intervención externa más allá de ajustes en el corto plazo que responden a fluctuaciones demográficas².

Si C_2 es la misma proporción de PIB_2 que C_1 de PIB_1 , entonces la remuneración neta de la segunda generación no es afectada y el crecimiento de la seguridad social tampoco (fuerte).

Si C_2^* es una proporción mayor de PIB_2 que C_1 de PIB_1 , entonces la parte más pequeña del PIB se gasta en la remuneración de los factores productivos, lo que causa una menor oferta y un crecimiento productivo más débil, y por lo tanto el crecimiento del bienestar también es más débil de lo que habría sido en el caso del equilibrio intergeneracional.

Cuando pensamos en reformas previsionales, generalmente es para cambiar el sistema tradicional de reparto por uno de capitalización. En otras palabras, la idea es utilizar mercados financieros, los cuales –pensamos– podrían crear externalidades económicas positivas. Para el sistema previsional, la capitalización en sí no cambia mucho. La capitalización es, sin embargo, una de las vías para lograr el equilibrio intergeneracional, que es esencial para el sistema. Actualmente, la capitalización, entendida como el uso de los mercados financieros, es un muy buen método para lograrlo, pero no es el único.

IV. EVOLUCIÓN EN PAÍSES DE ECE (FASE DE ACUMULACIÓN)

Europa continental tiene una fuerte tradición de pensiones generosas pagadas por sistemas de previsionales tradicionales y “garantizadas por el Estado”. Esa tradición ha sido plenamente internalizada por la población. Esto hace la situación distinta a otras regiones donde las pensiones históricamente no eran tan generosas y/o confiables. Los países de ECE pertenecen a la misma tradición, y los buenos recuerdos del pasado retardan las reformas. Por otro lado, la transición económica, que en sí no tenía nada que ver con las reformas previsionales, creó una ventana de oportunidad para reformas radicales. En principio, hay común acuerdo en que las reformas son necesarias. Sin embargo, los países más ricos en muchos casos están menos propensos a cambiar sus sistemas de seguridad social que los países menos ricos. Los ricos piensan que

2 Véase Góra (2003).

su anterior prosperidad durará aunque no hagan nada, mientras que los no tan ricos saben que tienen que trabajar duro para desarrollarse y por lo tanto están más abiertos a nuevos esquemas. Además, las personas en los países de ECE están acostumbrados a cambios radicales y están –o probablemente lo estaban en 1999– dispuestos a aceptar nuevas ideas dentro de las pensiones. Al final, los países de ECE parecen estar más avanzados que los antiguos Estados miembros de la UE.

En Europa observamos una variedad de diseños de reforma previsional. Las diferencias nacen de los distintos enfoques económicos y de los distintos métodos técnicos aplicados. Típicamente, los países de ECE combinan experiencias de varias otras regiones como América Latina, los países anglosajones, Europa del Oeste y Escandinavia. Las reformas previsionales en los países de ECE se pueden agrupar en dos tipos: racionalización más o menos radical (reformas paramétricas) y reformas sistémicas radicales. En las primeras la naturaleza del sistema anterior permanece intacta, mientras que en las segundas un sistema nuevo reemplaza al antiguo. Los factores más importantes que nos permiten agrupar a los países es si usan un régimen de BD, de BD/CD, o un régimen de CD puro (véase la Tabla 2).

TABLA 2

REFORMAS PREVISIONALES EN PAÍSES DE ECE: BD FRENTE A CD

País	BD	CDN	CDF
Bulgaria	X		X
Croacia	X		X
República Checa	X		
Estonia	X		X
Hungría	X		X
Letonia		X	X
Lituania	X		X
Polonia		X	X
Rumania	X		X
Eslovaquia	X		X
Eslovenia	X		

BD: SISTEMAS DE BENEFICIO DEFINIDO TRADICIONALES.
CDN: CONTRIBUCIÓN DEFINIDA NOCIONAL.
CDF: CONTRIBUCIÓN DEFINIDA FINANCIERA.
FUENTE: ELABORACIÓN DEL AUTOR.

En la región, solamente Letonia y Polonia decidieron optar por una reforma radical, y cambiaron completamente el régimen de BD por uno de CD. Entre los países miembros de la UE más antiguos, Suecia e Italia decidieron hacer lo mismo.

En dos países (Letonia y Polonia) la introducción de contribuciones definidas no-nacionales (CDN) fue parte de la reforma. Las cuentas individuales de CDN operan de una manera que desde el punto de vista del afiliado del sistema previsional son casi idénticas a las contribuciones definidas financieras (CDF). Las CDN y las CDF difieren fuertemente desde el punto de vista de la gestión. La discusión de las similitudes entre las CDN y las CDF cae, sin embargo, fuera del alcance de este trabajo³. Ambos tipos de cuentas llevan al equilibrio intergeneracional, que es la meta clave de la reforma previsional.

Para los socios de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de pensiones (FIAP), las CDF son la parte del nuevo sistema que es interesante. La Tabla 3 provee información seleccionada sobre las cuentas individuales de administración privada utilizando mercados financieros.

TABLA 3
COBERTURA UNIVERSAL DE LA PARTE CAPITALIZADA DEL SISTEMA PREVISIONAL
(OBLIGATORIA)

País	Año de implementación	Obligatorio (edad)	Personas (millones)	Tasa cotización (%)	Activos (miles de millones de euros)
Bulgaria	2002	<42	2,4	5	0,5
Croacia	2002	<40	1,3	5	2,2
República Checa	-	-	-	-	-
Estonia	2002	<18	0,5	6	0,5
Hungría	1998		2,6	8	5,9
Letonia	2001	<30	0,9	2 aum. a 10	0,2
Polonia	1999	<30; <50	12,4	7,3	30,6
Rumania	2008	<35		2 aum. a 6	
Eslovaquia	2005	<18	1,1	9	0,7
Eslovenia	-	-	-	-	-

FUENTE: ELABORACIÓN DEL AUTOR.

El mercado previsional polaco es el más grande de la región, tanto en términos de activos acumulados (alrededor de 75% de la región) como de afiliados (aproximadamente 60% de la región). Esto es efecto no solamente de la escala de la población en Polonia, sino también de la implementación radical del nuevo sistema. La Tabla 4 muestra proyecciones para los activos del sistema universal de fondos de pensiones

3 Véase Góra y Palmer (2004).

para el año 2015, los que en general muestran las mismas proporciones del mercado previsional en países de ECE.

TABLA 4
ACTIVOS DE LOS FONDOS DE PENSIONES UNIVERSALES PROYECTADOS PARA EL 2015
(MILLONES DE EUROS)

País	Activos
Bulgaria	3.615
Croacia	10.164
Estonia	3.443
Hungría	30.485
Letonia	5.434
Lituania	4.623
Polonia	127.021
Rumania	2.024
Eslovaquia	7.568
Eslovenia	3.977

FUENTE: ALLIANZ GLOBAL INVESTORS (2007).

Además del equilibrio intergeneracional, la meta de un sistema previsional es generar las externalidades positivas más fuertes posibles. Desafortunadamente, los activos de los fondos de pensiones son generalmente gestionados de una manera que no maximiza las externalidades. La Tabla 5 muestra información sobre tres factores clave: la proporción de acciones en las carteras de los fondos de pensiones, la proporción de instrumentos de inversión extranjera en las carteras y el límite administrativo de tal inversión, si es que existe.

Una proporción relativamente alta en acciones se observa solamente en Estonia y Polonia. La proporción alta de acciones en Lituania es de planes de pensiones en grupo fuera del sistema universal de pensiones. Las carteras de los fondos de pensiones están repletas de bonos estatales y bonos del Tesoro. Esta estrategia se puede considerar buena, pero solo en el período inicial. En el más largo plazo se debe eliminar los instrumentos de deuda estatal. De otro modo, los fondos de pensiones capitalizados no crearían las externalidades a las que estamos apuntando. Mantener deuda del Estado no está en línea con el objetivo económico de esta parte del sistema: la inversión. En realidad, si los fondos de pensiones de administración privada que utilizan los mercados financieros mantuvieran solamente instrumentos estatales en sus carteras, entonces la CDF se convertiría en una versión de la CDN. Esta última mantiene deuda estatal por definición, pero es más barata. Es de esperar que la proporción de acciones (instrumentos del sector privado) aumente.

TABLA 5

PROPORCIÓN DE ACCIONES, LÍMITES ADMINISTRATIVOS A LAS INVERSIONES EXTRANJERAS Y PROPORCIÓN ACTUAL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN LAS CARTERAS

País	Acciones (%)	Límite a la inversión extranjera	Inversión extranjera efectiva
Bulgaria	Bajo	15%	Bajo
Croacia	Bajo	15%	Bajo
Republica Checa	Bajo	-	-
Estonia	Alto	Ningún limite	Alto
Hungría	Bajo	30%	Bajo
Letonia	Bajo	Ningún límite directo	Bajo
Lituania	Alto	-	-
Polonia	Alto	5%	Bajo
Rumania	Todavía no	15%	-
Eslovaquia	Bajo	-	-
Eslovenia	Bajo	-	-

FUENTE: ELABORACIÓN DEL AUTOR.

Los límites administrativos a la inversión extranjera se establecen generalmente para fondos de pensiones que operan dentro del sistema universal de pensiones. Solamente los Estados bálticos evitaron eso. Se espera que los límites sean relajados con el tiempo. Vale la pena mencionar que la Comisión Europea incentiva a los gobiernos a relajar los límites, ya que, según la comisión, violan el principio de libre movimiento del capital, que es una de las cuatro libertades esenciales de la UE. No estoy de acuerdo en que este argumento sea el correcto, pero la conclusión, es decir, la necesidad de relajar los límites, es bastante racional. Estoy seguro de que el límite se relajará. A pesar de los límites a la inversión extranjera, el tamaño actual de la inversión es bajo, aun más bajo de lo permitido.

V. EVOLUCIÓN EN PAÍSES DE ECE (FASE DE DESACUMULACIÓN)

Utilizamos comúnmente el término “pensiones privadas”. Sin embargo, dentro del sistema universal de pensiones deberíamos ser más específicos. “Privado” o “público” se refiere a la administración y no al sistema en sí. El sistema es público por definición. La introducción de fondos de pensiones no es lo mismo que la privatización del sistema. Su privatización significaría renunciar a la cobertura universal y dejar al público la decisión de ahorrar o no. Las empresas privadas han empezado

a gestionar una parte del sistema público, lo que tiene mucho sentido en nuestros tiempos. Este es un tipo de asociación público-privada. Las autoridades públicas proveen las regulaciones, obligan a las personas a participar y supervisan el sistema, mientras que las firmas privadas gestionan las operaciones del sistema y sirven a los participantes.

Es importante tomar en cuenta la idea de la asociación público-privada al discutir varios temas previsionales. De lo contrario, empezamos a pensar en las pensiones universales de administración privada como si fueran meramente voluntarias.

La fase de acumulación es más fácil de diseñar que la de desacumulación. El problema nace de la necesidad de cumplir con la meta social del sistema. Si no hubiera meta social, diseñar la fase de desacumulación sería bastante más fácil. La gente está obligada a participar porque en las sociedades modernas esta meta social sí importa. Si no fuera así, entonces sería mejor tener planes voluntarios y nada más. Al obligar a la gente a participar tenemos que diseñar el sistema de una manera que conduzca a nuestra meta.

Los países intentan diseñar la fase de desacumulación de varias formas. Típicamente esta fase se basa en las rentas vitalicias como el único producto previsional dominante. La Tabla 6 muestra información seleccionada al respecto.

TABLA 6

TIPOS DE PRODUCTOS PREVISIONALES EN PAÍSES DE ECE

País	Tipo	Proveedor
Bulgaria	Renta vitalicia	Fondo de pensiones
Croacia	Renta vitalicia	Asegurador autorizado
Estonia	Renta vitalicia	-
Hungría	Renta vitalicia	Fondo de pensiones o asegurador
Letonia	Renta vitalicia	Asegurador o institución de seguridad social
Polonia	Renta vitalicia	Proveedores especializados de rentas vitalicias
Rumania	Renta vitalicia	-
Eslovaquia	Renta vitalicia	-

FUENTE: ELABORACIÓN DEL AUTOR.

La renta vitalicia es el producto que se ajusta a la meta social del sistema universal. Sin embargo, diseñar la fase de desacumulación con las rentas vitalicias como único producto es un desafío. Muchos países desistieron y aceptaron otros productos también, lo que simplifica bastante el problema.

Presentamos brevemente el caso de Polonia, en el cual se trató de resolver el problema en su versión más difícil.

VI. UN EJEMPLO DEL DISEÑO DE LA FASE DE DESACUMULACIÓN (POLONIA)

El sistema nuevo fue introducido en 1999. Las regulaciones respecto a la fase de desacumulación no fueron plenamente legisladas desde el inicio. La legislación ha estado faltando durante muchos años. Eso se debe en parte a la típica tendencia de los políticos a no hacer las cosas que se necesitan hoy (los beneficios se pagarán a partir del año 2009), pero también se debía en parte a que el problema era bastante complicado. Ahora no existe ninguna posibilidad de postergar la legislación. Los proyectos de leyes apropiados han sido presentados en el Parlamento (septiembre del 2008). Las características clave del proyecto de ley son las siguientes:

- Los valores de las cuentas deben convertirse en rentas vitalicias al jubilarse.
- Las empresas especializadas de seguros de vida (empresas de rentas vitalicias) serán los únicos proveedores de los beneficios (rentas vitalicias).
- Los activos de las empresas de rentas vitalicias serán separados del fondo de rentas vitalicias que gestionarán.
- Las comisiones aplicadas deben ser idénticas para todos los participantes sin considerar sus características individuales, incluyendo sexo.
- Se ha diseñado un mecanismo para compensar a las empresas de rentas vitalicias por las diferencias en la estructura de sexos en las carteras de sus clientes.

Estas exigencias pueden ser vistas como un ejemplo de combinar las metas sociales con la eficiencia del mercado. Para implementar tales esquemas, es necesario trascender la perspectiva estrecha de la política social y los mercados financieros.

BIBLIOGRAFÍA

ALLIANZ GLOBAL INVESTORS

2007 *Central and Eastern European Pensions 2007*. <http://knowledge.allianz.com/nopi_downloads/downloads/Allianz_pensionstudy_cee.pdf>.

GÓRA, Marek

2003 *Reintroducing Intergenerational Equilibrium: Key Concepts behind the New Polish Pension System*. William Davidson Institute Working Paper 574. <<http://eres.bus.umich.edu/docs/workpap-dav/wp574.pdf>>.

GÓRA, Marek y Edward PALMER

2004 *Shifting Perspectives in Pensions*. IZA Discussion Paper N° 1369. <<ftp://ftp.iza.org/dps/dp1369.pdf>>.