

RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA REFORMA DE PENSIONES

YORDAN HRISTOSKOV¹

Quisiera agradecer a la FIAP por esta Conferencia maravillosamente organizada, que entrega una gran oportunidad de intercambiar experiencias, de aprender de los errores y los logros propios y ajenos, y de asistir en sus esfuerzos a los países que están comenzando ahora reformas a la seguridad social. Los artículos anteriores nos muestran que las personas involucradas en las reformas a las pensiones están siguiendo direcciones similares y que estamos trabajando por una causa que, aunque difícil, es importante para nuestros países.

Mi presentación se basa principalmente en la experiencia de los Estados de Europa Central y del Este (ECE). He utilizado información de distintas fuentes y algunas de ellas pueden no estar totalmente actualizadas. Así, debo empezar presentando a ustedes mis disculpas por cualquier error en los datos que voy a usar.

Desarrollo de sistemas de fondos de pensión en ECE

La reforma de pensiones en ECE estuvo motivada por la decepción de la población con los sistemas de reparto (SR) existentes. Fue claro también, para todos, que estos sistemas, que son demasiado generosos, habían acumulado déficit enormes y no se podían seguir manteniendo en la forma en que existían. En la década de los 90 se abrió una oportunidad para la reforma de pensiones y un grupo de

¹ Master en Economía y Estadística del Higher Institute of Economics. Doctor en Economía e Infraestructura Social de Bulgaria del Institute of Economics, Bulgarian Academy of Science. Director del National Social Security Institute en Sofía, Bulgaria.

países decidió avanzar en este tema (sin embargo, la oportunidad fue breve, por lo que países que retardaron las reformas, fueron dejados atrás y ahora enfrentan dificultades mucho mayores).

Lo que caracteriza principalmente las reformas de pensiones en ECE es la realización simultánea de reformas paramétricas y sistémicas. Esta estrategia se explica porque estos países tenían que cambiar el paradigma sobre el cual los sistemas de pensiones existentes se habían construido. Así, lo que se hizo fue una mejora simultánea en el diseño del primer pilar, junto con la introducción de un segundo pilar con capitalización y, finalmente un tercer pilar que apuntaba a mejorar la calidad de las pensiones que recibirán en el futuro las generaciones jóvenes actuales. Los países que siguieron este camino de “privatización oficialmente reconocida” de las pensiones sustentaron el desarrollo de programas de capitalización individual a través de iniciativas legislativas e incentivos.

Pero algunos otros países han seguido una estrategia algo distinta en la privatización espontánea (o por medio de pequeños cambios imperceptibles). Este es especialmente el caso de países en donde el sistema público era demasiado débil para entregar pensiones suficientes y se han desarrollado fondos de pensión voluntarios, aun bajo el impulso de acciones legislativas. Ejemplos de países que desarrollaron este enfoque son la República Checa y Eslovenia (véase Cuadro N° 1).

Abordaré tres aspectos diferentes de la relación público-privada en el área de las pensiones: (i) aspectos financieros de la interacción del sistema de reparto público y los sistemas de pensiones privados de capitalización individual; (ii) los aspectos institucionales de la interacción público-privada; (iii) las diferentes formas en que los programas de pensión públicos y privados se pueden complementar.

Interacción entre los sistemas de pensión público y privado: aspectos financieros

En todos los países reformistas el tamaño relativo de los pilares fue el resultado de un compromiso político dado que, como dije, el segundo pilar se estaba desarrollando a expensas del territorio del que se estaba retirando el sistema público.

Cuadro N° 1
SISTEMA DE PENSIONES EN EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE

PAÍS	SISTEMAS PÚBLICOS			SISTEMAS PRIVADOS FINANCIADOS	
	“Bismark”	“Beveridge”	Nocional de Contribución Definitiva (NCD)	Financiamiento obligatorio	Financiamiento voluntario
BULGARIA	X	x	O	X	X
POLONIA	X	x	X	X	X
HUNGRÍA	X	x	O	X	X
REP. CHECA	X	x	O	O	X
ESLOVAQUIA	X	x	O	X	X
ESTONIA	X	x	O	X	X
LETONIA	X	O	X	X	X
LITUANIA	X	x	O	X	X
RUMANIA	X	x	O	X	O
ESLOVENIA	X	X	O	O	X
MACEDONIA	X	O	O	X	O
CROACIA	X	O	O	X	X
KOSOVO	X	X	O	X	X
ALBANIA	X	X	O	O	X
SERBIA	X	O	X	O	X (En desarrollo)
RUSIA	X	X	X (En desarrollo)	X	X
UCRANIA	X	x	O	X	X
BIELORRUSIA	X	x	O	O	O
MOLDAVIA	X	x	O	O	O
KAZAJSTÁN	O	x	O	X	X

Nota: **X**: dominado X: suplementado x: de poca importancia **O**: ausente

Fuente: Elaboración del autor.

La primera área de compromiso fue el monto de cotizaciones que se transferirían del primer al segundo pilar.

La segunda área de compromiso fue la definición de la cobertura del segundo pilar. Fueron aspectos críticos en la decisión de establecer si los programas de pensión de capitalización individual deberían cubrir a toda la población activa o sólo hasta cierta edad; o alternativamente que prime la libre elección en la elección de pensiones “monopilar antiguo” y el “multipilar nuevo”. En relación a la cobertura, una pregunta relevante es si la introducción de una

restricción a la incorporación de algunos grupos al nuevo sistema de pensión constituye realmente una discriminación en contra de esas personas. De hecho, en algunos países ha intervenido la Corte Constitucional para prevenir la discriminación a este respecto. Ayer, el Dr. Hasan Ademov mencionó este problema, que podría involucrar a una proporción relevante de la población (véase Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2
COBERTURA DE LOS FONDOS DE PENSIONES EN BULGARIA
% de la fuerza de trabajo

Tipo de fondo	2002	2003	2004	2005
Universal	24,70	34,03	41,93	46,52
Ocupacional	3,29	3,48	3,69	3,79
Voluntario	10,28	10,88	11,20	11,42
Cobertura total	38,27	48,38	56,82	61,73

Fuente: Comisión de Supervisión Financiera.

La tercera área de compromiso se refiere al momento y la forma en que los nuevos programas financiados obligatorios comenzarían a operar.

Por supuesto, la forma en que se han resuelto estos compromisos en cada país depende del tamaño del déficit de pensiones que resulta de la reforma, de la situación del presupuesto público y de su respectiva capacidad financiera. Sin embargo, existen todavía varias similitudes en los enfoques seguidos por diferentes países. Distinguiremos entre estrategias “cautelosas”, “agresivas” y “moderadas”.

Los países que siguieron el “enfoque cauteloso” han transferido desde 2 a 5 puntos porcentuales de sus tasas de cotización desde programas públicos a programas del segundo pilar y tienen cobertura obligatoria limitada de los nuevos sistemas solo para los que entran por primera vez al mercado del trabajo.

Por supuesto, este “enfoque cauteloso” tiene como resultado déficit menores en el primer pilar. Al mismo tiempo, las pensiones esperadas del segundo pilar son modestas, mientras que se espera una tasa

de reemplazo del ingreso mayor que la del primer pilar. De manera que los participantes muestran menos interés en los planes de capitalización individual obligatorios. Este enfoque es típico de Bulgaria, Macedonia, Ucrania, Rusia, Estonia y Letonia.

Bajo el “enfoque agresivo” se transfieren 10 puntos porcentuales o más desde los programas del primer al segundo pilar y la cobertura obligatoria del nuevo sistema es más amplia. Con este enfoque el déficit del sistema público es mayor, lo que trae riesgos de conflictos intergeneracionales. Un ejemplo de esta estrategia está en Kazajstán, donde los pasivos del primer pilar fueron cubiertos totalmente por el presupuesto del Estado y donde el segundo pilar se administra centralizadamente por el gobierno.

La mayoría de los países han adoptado el “enfoque moderado”. En este caso se transfieren 5 a 10 puntos porcentuales de las cotizaciones del primer pilar al segundo. Al mismo tiempo, la cobertura del nuevo sistema es obligatoria para grupos de edad más amplios incluyendo, por ejemplo, a todos quienes tengan 40 o 45 años de edad. Para los trabajadores mayores la cobertura del sistema nuevo es voluntaria. Con esta estrategia, los déficits públicos son relativamente moderados. La tasa de reemplazo de ingreso para individuos más jóvenes puede alcanzar el 30%. Cuando se suman las pensiones del segundo pilar a la pensión esperada del primer pilar, se ve que las tasas de reemplazo agregadas sean bastante buenas. Polonia y Hungría utilizaron este tipo de enfoque.

Interacción entre los sistemas de pensiones público y privado: aspectos institucionales

En muchos casos la interacción entre los programas de pensión público de reparto y los programas privados de capitalización individual con cotizaciones definidas (CD) ha ayudado a fortalecer las instituciones de seguridad social.

Un ejemplo es el desarrollo de registros uniformes de pensionados para transferir cotizaciones a los fondos de pensión privados del segundo pilar y para facilitar la interacción entre las entidades de seguridad social.

Un segundo ejemplo, que se relaciona cercanamente al primero, es el desarrollo (o mejora) de sistemas centralizados para la recaudación de cotizaciones a la seguridad social, que son característicos de todos los países a lo largo de la región (la visión predominante es que solo las instituciones estatales podían realmente imponer sanciones y garantizar la recaudación de las cotizaciones). En algunos casos, ésta es una responsabilidad de la institución que administra el primer pilar. Por ejemplo, en Bulgaria lo hacía el Instituto Nacional de Seguridad Social. En otros países, como Hungría, Bulgaria y Rusia existen instituciones públicas que recaudan tanto los impuestos como las cotizaciones a la seguridad social.

Un aspecto institucional diferente ha sido la existencia de garantías sobre los resultados de los fondos de pensiones, cuyo objetivo es proteger a los partícipes del segundo pilar de los riesgos de inversión. En algunos de los países (por ejemplo Hungría) se ha establecido un fondo de garantía uniforme. En otros, cada administradora de pensiones tiene la responsabilidad de garantizar un retorno mínimo a la inversión.

Finalmente, en la mayoría de los países de la región se han desarrollado acuerdos institucionales para asistir a las personas al escoger sus fondos de pensiones.

Complementariedad de los sistemas de pensiones público y privado

Los programas privados de capitalización individual con CD y los programas públicos de reparto se pueden complementar el uno al otro. Los productos que ofrece el primer pilar público y el segundo pilar privado pueden ser similares en términos de utilizar la misma edad de jubilación, el mismo criterio de elegibilidad para empezar pagos simultáneos desde ambos pilares, con el fin de alcanzar la tasa de reemplazo integrada requerida en la reforma a las pensiones. La mayoría de los países establecen criterios de elegibilidad similares para las pensiones de cada pilar. Las edades de jubilación son las mismas en el primer y el segundo pilar. Los criterios para el caso de retiro anticipado puede constituir una excepción. Por ejemplo, en Bulgaria se permite el retiro anticipado en caso de desempleo en el segundo pilar, si el monto acumulado en la cuenta

personal es suficiente para garantizar una pensión igual o superior a la pensión mínima garantizada por el sistema público.

En los países reformistas las pensiones de invalidez están integradas en el programa público. De esta manera que todos los participantes de la seguridad social deben seguir el mismo proceso de postulación para esta pensión y ser evaluados bajo criterios similares. Se utilizan tablas biométricas comunes para la expectativa de vida en los cálculos actuariales. En cualquier caso, a partir de la presentación de Estelle James de ayer, resulta claro que los procedimientos de evaluación de invalidez pueden mejorarse. Eventualmente, las administradoras de pensiones deberían tener también a sus representantes involucrados en la certificación de discapacidad.

En un nivel diferente, la complementariedad entre los distintos tipos de programas de pensión está definida por el modelo de sistemas de pensiones que se ha escogido.

La primera alternativa es mantener un programa obligatorio de reparto cuyos beneficios se complementen con los beneficios de un programa de capitalización individual, ya sea obligatorio o voluntario. Esta es una opción que utilizan los países donde es imposible cerrar el primer pilar y financiar las pensiones (y los derechos adquiridos) con el presupuesto público.

Una segunda alternativa es tener pensiones que provengan de planes de capitalización individual, junto con los planes públicos de pensiones universales, que se pueden focalizar sobre la base a criterios de nacionalidad o tests de ingresos.

Una tercera opción es tener un esquema de tres componentes, con una pensión universal, más una pensión contributiva del sistema público de reparto, más pensiones del segundo y tercer pilar con capitalización individual. Un ejemplo de esto es Rusia.

¿Cuáles son los indicadores de la evaluación de la cobertura y la extensión del desarrollo del sistema financiado de Bulgaria?

El primero es el porcentaje de empleados cubiertos por las cotizaciones del segundo y tercer pilar (véase Cuadro N° 3). El

segundo indicador son los activos netos acumulados en los pilares (véase Gráfico N° 1); y el tercer indicador son los montos acumulados en las cuentas personales y la tasa de reemplazo del ingreso que entrega cada uno de los pilares (véase Cuadro N° 4).

Cuadro N° 3

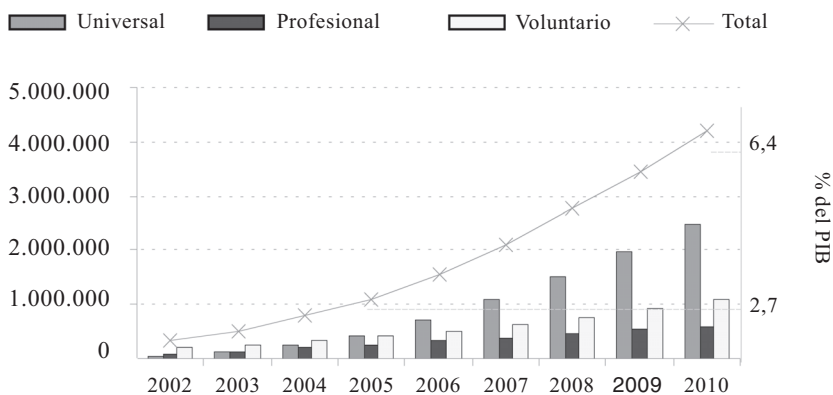
N° DE ASEGURADOS Y ACTIVOS NETOS POR TIPO DE FONDO

Indicador	Tipo de Fondo de Pensión			
	Total	UPF	PPF	VPF
	Proyecciones para año 2010			
N° de asegurados	3.605.000	2.750.000	205.000	650.000
Activos netos (en miles de BGN)	4.200.000	2.500.000	600.000	1.100.000
	Proyecciones para año 2020			
N° de asegurados	4.265.000	3.250.000	215.000	800.000
Activos netos (en miles de BGN)	16.300.000	11.500.000	1.300.000	3.500.000

Fuente: Elaboración del autor.

Gráfico N° 1

ACUMULACIÓN DE ACTIVOS NETOS EN LOS FONDOS DE PENSIONES
(Miles de BGN)



Fuente: Elaboración del autor.

Cuadro N° 4
PENSIÓN ESPERADA Y TASA DE REEMPLAZO EN UN FONDO DE
PENSIÓN UNIVERSAL

Año	Salario promedio mensual	Montos al final del año	Monto de las pensiones		Tasa de reemplazo	
			Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
2005	319,50	374,72	s.i	s.i	s.i	s.i
2015	696,18	4.249,71	21,08	s.i	3,03	s.i
2018	876,41	6.532,66	s.i	38,86	s.i	4,43
2020	1.022,02	8.494,53	46,66	s.i	4,57	s.i
2023	1.275,08	12.265,36	67,38	83,10	5,28	6,52
2030	2.082,56	26.489,01	131,39	157,56	6,31	7,57
2035	2.791,04	43.402,66	238,42	294,06	8,54	10,54
2045	4.696,82	105.668,72	414,38	536,03	8,82	11,41
2050	5.676,45	158.266,28	706,73	931,27	12,45	16,41

s.i: Sin información

Fuente: Elaboración del autor.

Comentarios finales

Hoy quería compartir con ustedes tres mensajes.

El primer mensaje es que el impacto de la reforma de pensiones sobre la estabilidad financiera de un sistema público de reparto dependerá de la proporción de la tasa de cotizaciones que va al segundo pilar y de la extensión de la cobertura del segundo pilar.

Mi segundo mensaje es que la interacción entre las instituciones de pensiones privadas y públicas, si está bien regulada y conducida, no solo ayuda a crear confianza en los nuevos programas de capitalización individual, sino que además resultará en costos administrativos menores y mayor eficiencia y efectividad de la industria de las pensiones.

El último mensaje es que los planes de pensiones privados y público deberían considerarse como instrumentos complementarios para mejorar la protección social de la población de adultos mayores. Este enfoque debería ayudar a unir los intereses de las generaciones y a aumentar las oportunidades de resolver el problema de las pensiones en nuestros países.