

“La Reforma de las Pensiones en España: Comentario”

Xavier Sala-i-Martín

Universitat Pompeu Fabra

Una reciente encuesta demuestra que los jóvenes norteamericanos creen que es más probable que existan los OVNIS que no que cobren la pensión pública de jubilación.

Déjenme empezar diciendo que he encontrado el artículo de José Herce interesante y bien escrito. Mis comentarios se dividirán en tres secciones: la identificación del problema, el análisis de las posibles soluciones, y las causas de la existencia de la seguridad social.

(A) ¿Cuál es el problema de la Seguridad Social?

La primera pregunta que un estudio sobre la reforma de la seguridad social debe dejar clara es la fuente de los problemas. Si no tenemos claro cual es el problema, difícilmente podremos encontrar una solución. En el debate sobre la reforma de la seguridad social se barajan diferentes problemas potenciales.

(A1) El sistema de pensiones se acerca a la banca rota.

Existe la ceencia que la pirámide social que nuestros abuelos constuyeron colapsará bajo la presión del aumento de la esperanza de vida y la reciente reducción de la fertilidad. Según diversos estudios, estos dos poderosos factores se confabularán para que la gente joven no pueda pagar las pensiones allí por el año 2030.

(A2) La tasa de retorno del sistema de pensiones actual es ridículamente pequeña.

El sistema de reparto actual, genera una tasa de retorno equivalente a la tasa de crecimiento de la población más la tasa de crecimiento de los salarios cotizantes (esto es cierto suponiendo que el poder político de los ancianos es constante; si éste aumenta, entonces éstos se auto-votarán unas pensiones cada vez mayores por lo que la tasa interna de rendimiento puede llegar a ser mucho mayor). Esta suma es mucho menor que la tasa de rendimiento de fondos de pensión privados por lo que el sistema de pensiones actual es visto como un sistema de ahorro financieramente ineficiente. Por ejemplo, William Shipman (1995) utiliza tasas de retorno

históricas para proyectar que los jóvenes nacidos en los años setenta cobrarían 6 veces más si invirtieran sus ahorros en fondos privados de lo que acabarían ganando con el sistema de reparto actual.

(A3) El sistema actual tiene graves problemas de equidad y discriminación.

Se puede argumentar que el sistema de pensiones actual discrimina seriamente a determinados grupos. Entre ellos, se me ocurren los siguientes:

(i) El sistema actual discrimina a las parejas trabajadoras y a los solteros. Las parejas casadas con un solo trabajador sacan mucho más del sistema que las familias con dos trabajadores (básicamente porque solamente un miembro cotiza mientras que los dos miembros recibirán pensiones: de retiro y de viudedad). A su vez, las parejas ganan más que los trabajadores solteros. En Estados Unidos, estas diferencias pueden llegar al 85 por ciento.

(ii) El sistema actual discrimina a los pobres. Bajo el sistema actual, la tasa de rendimiento de los trabajadores pobres es muy inferior a la de los ricos. La razón fundamental es que la esperanza de vida de los pobres es mucho menor que la de los ricos y, además, empiezan a trabajar mucho antes por lo que cotizan muchos más años. Es decir, los ricos cotizan menos años y reciben pensiones durante mucho más tiempo.

(iii) El sistema actual discrimina a los jóvenes. Dadas las perspectivas demográficas, los que hoy son jóvenes van a pagar mucho más y recibir mucho menos de lo que pagaron y recibieron sus antecesores. En realidad, es muy posible que paguen mucho y no reciban nada si las perspectivas negativas sobre la sostenibilidad del sistema actual se confirman.

(iv) El sistema actual discrimina a la gente "no-aburrida". Claramente, el sistema actual penaliza determinadas conductas que llevan a ciertos grupos a morir a edades cercanas a las de jubilación. Por ejemplo, la esperanza de vida de los fumadores está cerca de los 65 años. El fumador típico, por lo tanto, cotizará toda su vida y no recibirá pensiones. Aunque esto es maravilloso para las personas que no fumamos (ya que nos podremos repartir las pensiones que no cobrarán los fumadores) no deja de ser una discriminación. Otras conductas discriminadas incluyen el consumo de alcohol, las fiestas, el sexo desenfrenado y algunas otras actividades que, dejando de lado su moralidad, no deberían ser discriminadas por programas como el de la seguridad social.

(v) El sistema actual discrimina a los hombres. En la mayor parte de los países de la

OCDE, los hombres tienen una esperanza de vida de alrededor de cinco años menos que las mujeres. Además, en la mayor parte de países, las mujeres se jubilan cinco años antes que los hombres. El sistema de pensiones actual, discrimina claramente a los hombres dado que cotizan durante más años y reciben pensiones durante muchos menos.

(A4) El sistema actual tiene consecuencias económicas negativas.

La crítica más generalizada al sistema de reparto es que deprime el ahorro, la inversión y, por lo tanto, el crecimiento económico. Aunque la validez teórica de este punto no está totalmente demostrada (y está relacionada, lógicamente, al debate de la validez del teorema de equivalencia ricardiana), el gran aumento de la tasa de ahorro experimentado por la economía Chilena después de la privatización del sistema de pensiones ha vuelto a dar alas a este punto de vista.

En resumen, el primer punto de mi discusión es que en la literatura aparecen diferentes problemas potenciales con el actual sistema de pensiones. Tras leer el artículo de Herce, no me ha quedado muy claro cual es el problema que él cree que sufre el sistema español. En consecuencia, es difícil evaluar la bondad o maldad de las distintas soluciones propuestas, cuando ni siquiera sabemos cual es problema que intentamos solucionar.

(B) Cual es la Solución?

Creo que hay al menos cinco propuestas de reforma del sistema actual. Se pueden resumir de la siguiente manera:

(B1) No hacer nada.

La gente que cree que el sistema actual no tiene problemas y que califica a los críticos de alarmistas propone no tocar el sistema. Entre los defensores de esta postura están los que dicen que el único problema potencial ocurrirá en los años 2030, cuando se jubile la generación del baby boom. Este problema no es un problema de mal funcionamiento del sistema si no más bien un problema puntual durante 10 años que se debe resolver con soluciones puntuales, como podría ser la autorización de emigrantes temporales durante los años 30: estos emigrantes podrían cotizar y pagar las pensiones de la generación del baby boom y no cobrar nada al ser emigrantes temporales.

La gente que propone el *status quo* cree que el sistema actual es, a pesar de todo, superior a un sistema de capitalización ya que representa un contrato intergeneracional que protege a todos los ciudadanos de la pobreza durante la vejez. Es un sistema seguro que no está en manos de empresas privadas con potenciales problemas de quiebra. Y es un sistema sin problemas actuales. Los problemas que se auguran están basados en proyecciones a 30 años vista, proyecciones con las que los economistas nunca se han ganado demasiada buena reputación.

Los problemas de seguir con el actual sistema, pueden ser múltiples: si las proyecciones son ciertas, el trauma dentro de 30 años será muy superior al trauma que se sufriría si el problema se arreglase ahora. Si es cierto que la tasa interna de rendimiento es muy inferior a la potencial, el sistema actual, aunque funcione, es ineficiente por lo que podría funcionar mucho mejor. Si es cierto que el sistema actual discrimina, debería cambiarse para corregir las injusticias actuales.

(B2) Seguir con el mismo sistema, introduciendo pequeños cambios.

La segunda propuesta es la discutida como primera alternativa en el artículo de Herce: introducir pequeños cambios en la edad de retiro, en el tamaño de las pensiones, en las contribuciones, etc, pero dejando igual la estructura básica del sistema actual.

Entre los puntos a favor de esta alternativa se encuentran los mismos que se señalaron en la sección B1. El argumento principal a favor de hacer pequeños cambios es que el sistema sería sostenible desde un punto de vista financiero y político si tales cambios se introdujesen a tiempo. El problema de esta alternativa (el problema analizado correctamente por Herce) es saber si los pequeños cambios van a ser suficientes para evitar la quiebra del sistema actual.

(B3) Ir a un sistema de capitalización privado.

La tercera alternativa sería el cambio radical a un sistema de capitalización privado (similar al Chileno). Según esta alternativa, los trabajadores pagan una fracción de su salario a la seguridad social (en Chile, se contribuye un mínimo del 10% del salario). Los trabajadores escogen un fondo de pensiones privado (llamados *Administradoras de Fondos de Pensiones o AFP* en Chile) que administra el dinero. En Chile, el trabajador puede escoger entre un total de 21 AFP. Estos, por su parte, compiten para obtener las contribuciones (y el negocio) de cada uno de los trabajadores.

Las AFP no tienen libertad absoluta para invertir el dinero donde mejor les parezca: están fuertemente regularizadas y aseguradas con el objetivo de proteger al trabajador de quiebras y otros desastres financieros. Por ejemplo, al menos 50% de los fondos deben ser invertidos en bonos del estado y no más del 50% puede ser invertido en valores privados. De los valores privados, las acciones pueden constituir un máximo de 30% mientras que no más del 7% puede ser de una sola compañía. Todas las acciones deben ser pre-aprobadas por el gobierno. De momento, no se pueden comprar acciones extranjeras.

En el momento de la jubilación (a los 65 años para los hombres, 60 para las mujeres, aunque se puede pedir jubilación anticipada si se demuestra que se ha ahorrado lo suficiente), el trabajador tiene cuatro opciones: (1) comprar una perpetuidad con el dinero ahorrado (una perpetuidad aprobada por el gobierno), (2) recibir una pensión directamente de la AFP, (3) una combinación lineal de las dos alternativas anteriores, y (4) cobrar todo en dinero. Actualmente en Chile solamente se puede elegir entre (1), (2) y (3).

El sistema de capitalización privado tiene muchas ventajas sobre el sistema de reparto público que reina en la actualidad. La tasa de rendimiento es muy superior. Cada individuo es el amo de sus propios fondos de manera que las discriminaciones que hemos señalado en el apartado (A) desaparecen. No depende de variaciones demográficas como las que pueden llevar al sistema de reparto a la quiebra. La tasa de ahorro será muy superior (si no hay equivalencia Ricardiana). De hecho, el sistema privado se introdujo en Chile el primero de Mayo del 1981. La tasa de ahorro ha pasado de un 15% en 1981 a un 26% en la actualidad. Simultáneamente, la tasa de crecimiento de la economía chilena ha promediado el 7% anual desde entonces. Esta tasa de crecimiento no tiene nada que envidiar a los milagros económicos del Este de Asia.

El principal obstáculo para la implementación de un sistema de capitalización privado es la *transición*. Si todo el mundo se pasa al nuevo sistema de capitalización, ¿quién paga las pensiones de la gente que no se pasa? Antes de responder a esta pregunta, me parece conveniente remarcar que sería injusto achacar el “coste de la transición” al sistema de capitalización. De hecho, el daño ya está hecho: se privatice o no la seguridad social, ya ha habido una (o varias) generaciones que han recibido mucho más de lo que nunca pagaron, y esto ya no se puede recuperar. Dicho de otro modo, tarde o temprano se tendrán que pagar las galletas que nuestros abuelitos se llevaron, nos pasemos a un sistema privado o no. Una vez dicho esto, en Chile la

transición se realizó del siguiente modo: a todos los trabajadores que quisieran, el gobierno les dió un *bono de reconocimiento* a las contribuciones hechas. Este bono era una fracción de las contribuciones hechas a la seguridad social pública hasta el momento. Como los bonos de reconocimiento correspondían a menos de lo previamente pagado, parte del coste fue pagado por los trabajadores que abandonaron el sistema público. El dinero para pagar los bonos de reconocimiento más el dinero para pagar las pensiones de los trabajadores que se quedaron en el sistema público se pagó con las ventas de propiedades del gobierno (sobre todo empresas públicas). También se podrían vender tierras, parques y el Coto de Doñana. Se estima que el monte total fue de 3% del PIB en un año.

Los críticos del sistema de capitalización dicen que el objetivo de la seguridad social no es la maximización de la tasa de rendimiento sino la seguridad de los trabajadores y ésta se ve seriamente en entredicho cuando todos los ahorros de sus vidas están en manos de empresas privadas vulnerables a la quiebra. Además, el sistema de capitalización privada, se dice, lleva a la desigualdad de la renda al permitir que la gente joven con más educación y recursos sepa invertir mejor el dinero que la gente pobre con menos educación. También existe el argumento que el mercado de capitales ahora está subiendo mucho pero que cuando toda la generación del baby boom se retire y saque su dinero de los mercados financieros, estos sufrirán caídas en los precios que llevarán a la tasa interna de rendimiento a ser mucho menor de lo que ahora se calcula. Finalmente, también está el problema de la inconsistencia temporal por parte del gobierno: ¿qué hará de las viejecitas que han invertido mal el dinero y que se encuentran a sus 75 años sin dinero y sin posibilidad de trabajo? ¿Realmente dejará el gobierno que se mueran de hambre?

(B4) Ir a un sistema de capitalización público.

El sistema sería parecido al sistema privado, excepto que el gobierno administraría los fondos de pensiones. El dinero de cada trabajador pertenecería al propio trabajador, que lo tendría a su disposición (o a la de sus herederos) en el momento de la jubilación. A favor de esta solución está el hecho de que, en la medida que el gobierno invierta en empresas privadas, la tasa de rendimiento sería muy superior a la generada por el sistema de reparto. Esto sería mucho más justo y equitativo. Además, se eliminaría de esta manera la posibilidad de la especulación y la mala administración de las empresas privadas.

En contra de esta alternativa está el hecho que el gobierno se convertiría en el inversor más grande del país, con todos los problemas que esto conllevaría. Por ejemplo, ¿cómo decidiría el gobierno qué acciones comprar? ¿Qué pasaría en caso de conflicto de intereses? (Por ejemplo: ¿invertiría el gobierno en empresas que contaminan? ¿Qué tipo de regulación anti-tabaco pasaría el gobierno si éste es el propietario del 70% de una empresa productora de tabaco?) Finalmente, los defensores de los fondos privados argumentan (no sin falta de razón) que no hay mucha evidencia en favor de la teoría según la cual los empresarios privados tienen menos tendencia a robar que los políticos. Por lo tanto, no se puede de ninguna manera garantizar que los administradores públicos de los fondos de pensiones tenderán a administrar peor de lo que harían los correspondientes agentes privados. Es como si nos enfrentáramos a la disyuntiva de si preferimos que nos robe Conde o Roldán.

(B5) Eliminar la seguridad social.

Una quinta alternativa llevaría a la total eliminación del sistema de pensiones obligatorio (público o privado) basándose en el argumento de la racionalidad individual: si los individuos son racionales, ya ahorrarán lo que quieran y el gobierno no debe de ninguna manera obligarlos a hacerlo.

En el artículo que estamos discutiendo, José Herce analiza solamente dos alternativas de “solución” al problema. Mi segunda crítica es, pues: ¿por qué no se comparan las cinco alternativas posibles? Me parece que todas tienen puntos a favor y puntos en contra, por lo que se deberían considerar todas como alternativas serias.

(C) ¿Por qué existe la seguridad social?

Mi último punto es que ni los costes ni los beneficios de la seguridad social (en ninguna de sus versiones discutidas en el apartado B de mis comentarios) *no se pueden discutir si no se tiene una teoría de porqué existe dicha institución.* Diferentes teorías de la existencia de seguridad social dan diferentes respuestas a las mismas preguntas. Por ejemplo, si creemos que la seguridad social surge del hecho que los ancianos consiguen ser el votante mediano, entonces los posibles costes y beneficios (y los posibles hipótesis sobre el tamaño de las pensiones dentro de 30 años)

no se pueden separar del hecho que en 30 años habrá una mayoría aun mayor de ancianos que va a impedir cualquier reducción (por económicamente razonable que parezca) en las pensiones. Es más, es de suponer que las pensiones que se votarán en dichas circunstancias van a ser mucho mayores. ¿Se ha tenido esto en cuenta a la hora de hacer los cálculos de tasas internas de rendimiento?

Otro ejemplo, yo tiendo a creer que la seguridad social es un mecanismo para expulsar a los ancianos improductivos del mercado de trabajo (Sala-i-Martín (1996)). La razón fundamental es que hay una externalidad *positiva* del capital humano medio que hace que las personas con capital humano por debajo de la media tengan un efecto negativo sobre los trabajadores por encima de la media. Si el número de ancianos no es muy grande, es óptimo introducir un sistema de pensiones que les obligue a la jubilación a cambio de dinero. Imaginemos que esta teoría es cierta y analicemos la crisis del 2030: habrá una gran mayoría de ancianos y esto hará colapsar el sistema de seguridad social. Si la teoría es cierta, sin embargo, el colapso se producirá aunque esto no es un problema: cuando los ancianos son muy numerosos, la externalidad desaparece ya que el capital humano medio es muy parecido al del anciano medio, por lo que la quiebra de la seguridad social no es un problema sino que es óptima!!!

Según la misma teoría, las tasas calculadas convencionalmente son erróneas dado que no tienen en cuenta el beneficio en forma de salarios superiores que reciben los jóvenes cuando se jubilan los viejos: ¿de qué trabajaríamos ahora (y qué salario cobraríamos) si los ancianos a los que en su día sustituimos no se hubieran jubilado?

Sala-i-Martín, Xavier, "A Positive Theory of Social Security" *Journal of Economic Growth*, Vol 1, #2, June 1996, 277-304

Shipman, William, "Retiring with Dignity: Social Security vs. Private Markets", *Cato Institute Social Security Paper no. 2*, August 1995