

40 años de privatización de las pensiones: ¿qué nos dejaron?

NICOLÁS OLIVA :: 29/01/2019

El Chile de Augusto Pinochet fue la primera experiencia y, desde ese momento, 30 países han privatizado su sistema de pensiones

En los años '80 el mundo quedó de rodillas ante las ideas del neoliberalismo y, con ello, la privatización y minimización del Estado se extendería como un tifón por América Latina y otros países en desarrollo. Nada se salvó: el transporte, la electricidad, el agua, la educación y muchos otros sectores sucumbieron a estas ideas. Dentro de esta tendencia, la privatización del sistema de pensiones fue uno que cobró especial importancia, tanto por su novedad como por lo arriesgado de la empresa: nadie sabía qué consecuencias podría traer. A pesar de aquello, el Banco Mundial (BM)[i], el Fondo Monetario Internacional (FMI), la USAID, el Instituto Cato y otros organismos se embarcaron en una cruzada privatizadora para solucionar la “crisis” de las pensiones, quitarle un peso al Estado y, de paso, generar un jugoso negocio a las élites financieras que lucrarían con los ahorros de los trabajadores.

Sería un salto al vacío; un experimento nunca antes emprendido. Como en todo experimento, aquellos más débiles fueron por delante. El Chile de Augusto Pinochet fue la primera experiencia y, desde ese momento —entre el año 1981 y 2014—, 30 países han privatizado total o parcialmente su sistema de pensiones. De ellos, 14 fueron de América Latina, 14 de Europa del Este o la antigua Unión Soviética y 2 de África. Por el contrario, al día de hoy ningún país desarrollado —exceptuando Suecia— tiene privatizado el tronco central de su sistema de pensiones.

Al mudar del sistema público —de caja común— hacia la capitalización individual, los trabajadores dejaron de ser ahorristas con un beneficio definido y se convirtieron en “inversionistas” desinformados, obligados a aportar sin certeza del rédito que recibirían en el futuro, siempre al vaivén de los riesgos del sistema financiero internacional. El neoliberalismo llevó a la sociedad a firmar un cheque en blanco.

Después de casi 40 años hay suficiente evidencia para saber qué ocurrió. Investigaciones recientes documentan el fracaso rotundo de las pensiones privadas en estos países (Ortíz *et al.* 2018).[ii] El experimento resultó tan mal que, de los 30 países señalados, 18 han revertido la privatización y muchos otros han tenido que introducir reformas para poder sostener el descontento social (Ortíz, 2018). El Banco Mundial ya no la recomienda, ha dejado de hablar de ésta, su agenda institucional ha abandonado la privatización de las pensiones y ha minimizado el equipo dedicado a dicha tarea. A pesar de aquello, ni los diarios, revistas o analistas hablan de su fracaso. De hecho, el Instituto Cato sigue saliendo en su defensa quitando responsabilidad al modelo, como siempre, y entregándolo a los individuos o a las circunstancias. Esta omisión intencionada del fracaso hace que las pensiones nacionales por la privatización sigan vigentes, peor aun en América Latina donde las ideas de libre mercado vuelven a florecer y existen dificultades para financiar los programas sociales. Revisemos qué es lo que ofrecieron los privatizadores y qué, efectivamente, pasó.

¿Qué promesas que llevaron a la privatización?

La base discursiva que sustentó la privatización fue que los viejos sistemas de pensiones estaban en una “crisis” sistémica e inevitable. El famoso epitafio “la crisis de la vejez” acabaría siendo tan poderoso en el debate público, y tan grande la pereza de los gobiernos neoliberales por cambiar la situación, que la privatización fue declarada como la única opción. Orestein (2008)[iii]estimó que el 76% de los proyectos impulsados por los organismos internacionales llegaron a concretarse en leyes de privatización de pensiones gracias a un coctel de multimillonarios préstamos, softwares de simulación, capacitaciones, eventos, publicaciones y una estrecha cercanía y asesoramiento a los ministros de Finanzas.

En general, aseguraban que la privatización era una solución de raíz al envejecimiento poblacional. En específico, afirmaban que corregiría los siguientes problemas:

La baja tasa de cobertura de la seguridad pública dejaba a grandes porciones de la población por fuera del sistema y lo hacía insostenible en términos financieros. Con los incentivos correctos de mercado, las tasas de cobertura se incrementarían haciendo sustentable al sistema. La pensión pública era una porción muy baja del salario de referencia (capacidad adquisitiva) —tasa de remplazo—. Esto cambiaría, ya que al ser individual la capitalización, habría mayores tasas de afiliación, contribuciones y rendimientos. La injusticia y el atentado contra el esfuerzo personal que traía el sistema de caja común serían solucionados con la cuenta individual, pues incentivarían el ahorro y, por ende, un mejor rendimiento de la pensión en la vejez. Con una caja individual cada uno ganará lo que contribuya y así se estimularía el ahorro, la inversión y el crecimiento. La presión sobre la caja fiscal hacía que el Estado se encontrase, supuestamente, en un estado de “asfixia” para cubrir las pensiones. Esto se reduciría al momento de pasar al sistema privado, sin que dicha transición sea tan costosa. Los costos administrativos de manejar el sistema público eran excesivos producto de la ineficiencia del monopolio estatal y, por lo tanto, con un sistema privado los costos se reducirían como consecuencia de la competencia entre diferentes administradoras de fondos de pensiones (AFP). El sistema público de pensiones era un “botín” político, y la seguridad estaba capturada por intereses que no garantizaban resultados y rentabilidad para los ahorros. Esto cambiaría producto de la virtud más grande de lo privado: el interés individual coincide con el interés colectivo. Finalmente, la privatización traería un objetivo colateral, no menos importante, como el aumento del ahorro y el desarrollo de un sistema financiero más maduro que ayude a financiar las grandes tasas de inversión que todos los países en desarrollo demandaban para transformar su estructura social. Qué mejor para lograrlo que con una caja privada de ahorro de los trabajadores.

Para que estos objetivos se cumplieran debíamos confiar en el milagroso e inmaculado rol del mercado. En este marco, obviaron que el sector privado se enfrenta a las mismas fuerzas corrosivas institucionales y culturales que el sector público afronta día a día. El supuesto más grande del neoliberalismo es que el privado enfrenta un contexto institucional y de incentivos totalmente diferente al público. Eso no ocurrió, y las experiencias de renacionalización de otros servicios públicos lo demuestran (Kishimoto, 2015; Hall, 2012). A pesar de lo riesgoso que resultaba la privatización de las pensiones, se llevó a cabo en muchos países y hoy se ven las consecuencias.

¿Qué ocurrió?

La tasa de cobertura (porcentaje de afiliados de la fuerza laboral) se redujo o se estancó después de la privatización en la mayoría de los países. En Argentina pasó de 46% a 35% entre 1993 y el año 2002. En Chile cayó de 64% en 1980 a 61% en 2007. En Bolivia (12%) y Colombia (28%) las tasas se estancaron después de la privatización. Mesa-Lago (2004)[iv] concluye que, en promedio, en 9 países de América Latina la tasa decreció de 38% antes de la privatización a 27% para el año 2002, cuando se realizó el cálculo.

Con respecto al beneficio que reciben los pensionistas, la tasa de reemplazo sufrió un duro revés desde la privatización, y en muchos casos ha caído por debajo de la tasa de reemplazo mínima del 40% que dictamina la Convención 128 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del año 1967. Después de la privatización, Bolivia alcanzó una tasa de reemplazo del 20% de salario promedio. En Chile las proyecciones para 2025-2035 indican que la pensión mediana alcanzará tan solo el 15% del ingreso de referencia (Comisión, 2015)[v]. Tan mala es la situación en Chile que el Estado tuvo que crear en una pensión solidaria financiada por todos los chilenos. La privatización ofreció ser la solución, pero en la práctica entrega pensiones de miseria.

Otra de las justificaciones era que la capitalización individual estimulaba el ahorro y aseguraba que el Estado no atente contra el mérito: quien más contribuye tiene derecho a recibir más pensión. Esto descuidaba dos aspectos de la equidad y de la realidad de la estructura socioeconómica: primero, hombres y mujeres no se insertan en forma homogénea al mercado laboral y, segundo, no todos pueden aportar por igual. En el primer caso, la equidad de género fue seriamente herida y la inequidad para las mujeres se exacerbó. El sistema privado exigió un mayor número de contribuciones para acceder a una pensión mínima, lo cual afecta desigualmente a las mujeres que han tenido históricamente menos oportunidades en el mercado laboral y cotizan menos años. En muchos países se suprimieron los mecanismos de equidad del sistema público como, por ejemplo, reconocer el tiempo por cuidado de los hijos. En Bolivia la proporción de mujeres que reciben una pensión contributiva cayó de 23% a 12% entre 1995 y 2007. En cuanto al segundo aspecto de la equidad, los sistemas públicos garantizaban transferencias entre empleadores y empleados, entre los más aptos y saludables con los que menos y, sobre todo, entre ricos y pobres. Esto se pierde por principio en la cuenta individual. La privatización desconoce el escaso poder adquisitivo que impide a todos ahorrar y, en vez de culpar a los bajos salarios, echó la culpa al Estado.

Siempre se supo que el cambio hacia la privatización tenía inmerso un costo de transición para el Estado por dos fuentes: (i) éste debía garantizar la pensión de aquellas personas que estaban en el sistema público y (ii) el cambio abrupto de los actuales cotizantes del sistema público al privado generaba un déficit en el sistema público que, al fin de cuentas, debía ser pagado por la caja fiscal. Cuando se prometió la privatización se dijo que este costo no sería demasiado alto. No fue así. Para Bolivia se dijo que la transición costaría 0.2% del PIB y en realidad costó 1,7%, 8 veces más. En Argentina se dijo que sería 0.2% del PIB y fue 3,6%, 18 veces más que lo proyectado. En Chile representa, hasta ahora, el 4,7% del PIB. Esta mala proyección causó presión en los presupuestos y fue una de las razones por las que el Estado regresó la vista a la estatización de las pensiones en algunos países de América Latina y

Europa. Cosas similares ocurrieron en Polonia y Hungría.

Otro de los costos que prometieron ser minimizados eran los costos administrativos. El Estado “obeso” era un monopolio ineficiente. Al dejar que entren al mercado varias AFP traerían la competencia necesaria para minimizar los costos. La tabla 1 muestra lo que ocurrió:

Fuente y elaboración: Ortiz (2018)

La evidencia es categórica: todos los costos aumentaron luego de la privatización. La experiencia ha demostrado que el sector privado no es más eficiente. El discurso de la eficiencia siempre es un discurso corrosivo de las instituciones públicas. Se demuestra, nuevamente, que la ineficiencia fue sólo una justificación para lucrar con los ahorros de los trabajadores. El mercado no garantiza, necesariamente, que exista una minimización de los costos. De hecho, lo que pasó es que un mercado oligopólico privado dio paso a abusos y cobros excesivos hacia los afiliados en casi todos los países. Durán-Valverde y Pena (2011)[vi]estiman que en México y Costa Rica los miembros deben cancelar en costos administrativo un valor equivalente a 5 años de contribuciones.

Finalmente, el experimento de las pensiones no logró un efecto sustancial en el ahorro ni tampoco solucionó la gobernanza “perversa” que existía en el sistema público. Lo que pasó es que el privado siguió coludiendo y velando por los intereses de los dueños de las AFP y no en el interés de los cotizantes y pensionistas. Argentina es un buen ejemplo de ello: en el año 2000 la supervisora de las AFP se puso de acuerdo con el Gobierno para cambiar de dólares a pesos e invertir los fondos en instrumentos financieros. El fondo perdió dos terceras partes una vez el peso argentino se devaluó.

Una conclusión sin punto final

La privatización de las pensiones fue un ensayo mal logrado. La evidencia es categórica en ello y todo lo que prometió el neoliberalismo no se cumplió. Después de esta experiencia, ¿todavía hay ganas de avanzar en la privatización? Parece que la anacrónica burguesía, en países como Ecuador, quiere quedarse con los ahorros de los trabajadores. En otros países como Perú, Chile o México éstas no quieren reconocer el fracaso.

[i] Banco Mundial. (1994). “Averting the Old Age Crisis: Policies to protect the old and promote growth”.

[ii] Ortíz I., Durán-Valverde, F., Urban, S., Wodsak, V. y Yu, Z. (2018). “Reversing Pension Privatization: Rebuilding public pension systems in Eastern European and Latin American countries (2000-18)”. ESS - Working Paper No. 63, International Labor Office.

Mesa-Lago, C. (2014). “Reversing pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary”, ESS Extension of Social Security, Working Paper No. 44.

[iii] Orenstein, M. A. 2008. Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform (Princeton, NJ, Princeton University Press).

[iv] Mesa-Lago, C. 2004. An appraisal of a quarter-century of structural pension reforms in Latin America. CEPAL Review 84, December 2004 (Santiago de Chile, UN ECLAC).

[v] http://www.comision-pensiones.cl/Informe_final_CP_2015.pdf

[vi] Durán-Valverde, F.; Pena, H. 2011. Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados. Serie seminarios y conferencias No. 64 (Santiago de Chile, UN ECLAC).

www.celag.org

<https://www.lahaine.org/mundo.php/40-anos-de-privatizacion-de>