

CAPITULO VI

PERSPECTIVAS FUTURAS

El objetivo fundamental de este capítulo consiste en verificar si es previsible que los factores críticos y subyacentes de los sistemas de pensiones, especialmente de los europeos, registren un cambio de tendencia a corto y medio plazo. Adicionalmente, analizaremos también dicha problemática en el contexto de la globalización y nos referiremos a la necesidad imperante de diseñar una estrategia más realista, integrada y comprensiva para afrontar y darle solución a tales retos. Finalmente, presentaremos las estrategias adoptadas tanto en los países hispanoamericanos como en la Unión Europea que para tal efecto y desde la cumbre de Lisboa en el año 2000 decidió aplicar el llamado *Método de Coordinación Abierta*, habiendo logrado dar importantes pasos como veremos en el apartado tercero, el cual incluirá simulaciones de la Comisión Europea sobre los efectos provenientes de la implantación gradual de un sistema de capitalización total.

1. Problemática y retos del Siglo XXI

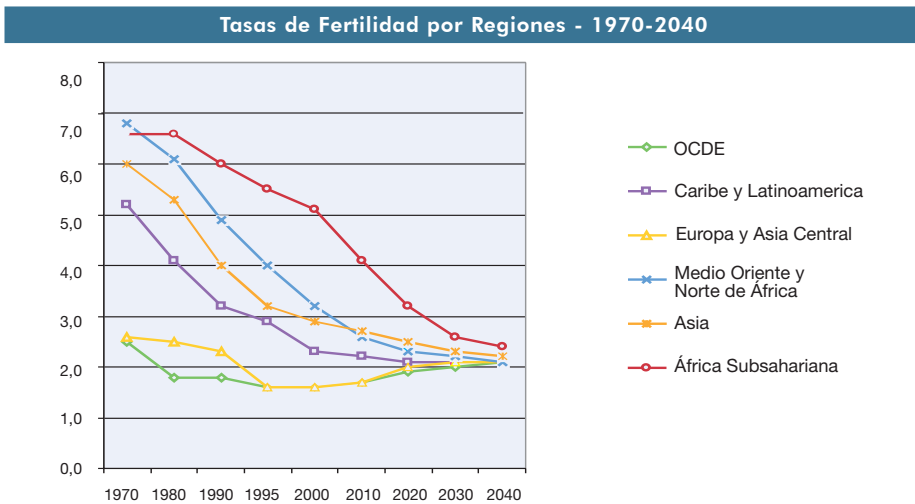
En su informe, la *Commission on Global Aging*, constituida en 1999 por el *Center for Strategic and International Studies -CSIS-* e integrada por casi 50 expertos internacionales bajo la dirección de tres personalidades mundiales, resume en los siguientes puntos, después de dos años de investigación, los retos y las problemática que sobre los siguientes aspectos originarán las tendencias demográficas a escala mundial el próximo medio siglo¹:

- ❖ La suficiencia del ahorro global;
- ❖ El mantenimiento de las tasas globales de crecimiento;
- ❖ El equilibrio fiscal de las naciones desarrolladas;

¹ Ver: Center for Strategic and International Studies CSIS (2001); *Global Aging Initiative, Summary Report of the Co-chairmen and Findings and Recommendations of the CSIS Commission on Global Aging*, www.csis.org/gai. La Comisión estuvo integrada por Walter Mondale, antiguo Vicepresidente de los EE.UU., por Ryutaro Hashimoto, antiguo Primer Ministro del Japón y Karl Otto Pöhl, antiguo Presidente del Deutsche Bundesbank.

- ❖ La estabilidad global de los mercados financieros;
- ❖ La sostenibilidad de las actuales garantías de la seguridad social y el sistema de salud pública;
- ❖ La capacidad de los países desarrollados para financiar las necesidades de inversión en los sectores de defensa, infraestructuras y educación, y
- ❖ Las relaciones entre el mundo desarrollado y aquél en desarrollo en el caso de una crisis financiera y económica global resultante de un deficiente manejo de los efectos del envejecimiento.

De acuerdo con la metodología introducida en el Capítulo tercero, hemos dividido la problemática y los retos actuales y futuros de los sistemas de pensiones en dos grupos de factores, verbigracia, los demográficos en primer lugar y los socio-económicos, en segundo término.



Fuente: Fuente: United Nations Population Division (2003); *World Population Prospects: The 2000 Revision*, www.un.org.

Aunque los factores críticos de los sistemas de pensiones que hemos descrito y analizado en el Capítulo tercero no son inmutables ni irreversibles, todo nos indica que por lo menos en lo que atañe a los de índole demográfica no hay evidencia hasta el momento de un cambio previsible de tendencia. Aún más, las estadísticas e indicadores a nivel mundial confirman que en los próximos años proseguirá con mayor o menor intensidad el proceso del envejecimiento², por-

² Ver: Bundesamt für Sozialversicherung BSV (2002); *Langlebigkeit - gesellschaftliche Herausforderung und kulturelle Chance, Schweiz zur Zweiten Weltversammlung zur Frage des Alters*, www.bsv.admin.ch.

que como anota con razón el editor Babb³ “...nos encontramos en medio de uno de los cambios demográficos más contundentes desde hace muchas generaciones...”

'Tarde o temprano', como anota el prestigioso diario alemán *Frankfurter Allgemeine Zeitung* FAZ⁴, “...el progresivo envejecimiento de la población tendrá consecuencias sociopolíticas...” aseverando más adelante “...es un problema que la política comience ahora de forma tan lenta en convertir esta realidad en reformas. El otro problema consiste en que las necesidades de reforma no se limitan exclusivamente a la política de pensiones...”, porque el cambio demográfico inducirá también un profundo cambio estructural en toda la economía y que influirá en todos los mercados, tanto en el laboral y como en el de capitales, en el de servicios y bienes.

En efecto, prácticamente todas las proyecciones coinciden en que las principales variables demográficas tendrán en el futuro una tendencia aún más acentuada que la observada a través de la experiencia histórica y que ellas, aunque con diferente intensidad, tienen validez mundial, como puede verse en el gráfico precedente sobre la evolución probable de las tasas de fertilidad por zonas geográficas y por áreas de diferentes desarrollo económico durante el periodo 1970-2040.

Los resultados de las proyecciones son sorprendentes, porque como se ve muy claramente, pese a las diferentes culturas y tradiciones en ella representadas, en el año 2040 todas las tasas de fecundidad convergerán hacia la cifra aproximada de 2,0 hijos por mujer en edad de concebir, la cual, como ya lo explicamos, no es suficiente para mantener constante el número de habitantes. De resultar acertadas tales proyecciones se confirmaría nuevamente la evidencia histórica de que las tasas de reproductividad disminuyen drásticamente y casi al mismo ritmo en que aumentan las de productividad, razón por la cual muchos observadores son escépticos de que la emigración sea una medida adecuada para contrarrestar el envejecimiento de los países más desarrollados, porque los emigrantes terminan por adoptar los mismos comportamientos sociológicos de los nacionales.

Lo mismo que ha sucedido durante el último siglo, la disminución de las tasas de fecundidad irá acompañada de un aumento de la esperanza de vida al nacer y, lo que es más relevante para los sistemas de pensiones bajo el régimen de reparto, de un aumento significativo de la esperanza de vida de las personas de

³ Ver: Blitz, R. (2003); *Ageing population trend heightens pension fears*, Financial Times, Jan 30, 2003, www.ft.com.

⁴ Ver: FAZ (2003); *Der Alterungsprozess brems langfristig das Wirtschaftswachstum*, 26. Juli, www.faz.net.

60 años, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, aunque en las últimas es más acentuada. Tales tendencias se pueden apreciar claramente en los sendos gráficos que se insertan más adelante.

Hayfliick⁵ afirma acertadamente que en el 99,9% del tiempo transcurrido desde que la humanidad existe, la esperanza de vida humana ha sido alrededor de 30 años, lo que confirma la aseveración vertida anteriormente de que nos encontramos ante uno de los cambios demográficos estructurales más profundos y de grandes repercusiones en todos los órdenes. Es por ello que el reconocido investigador Vaupel⁶ del *Max-Planck-Institut für Demographische Forschung* considera que se ha *Roto la Barrera de la Esperanza de Vida* y critica a los gobiernos porque en su política de pensiones se aferran a un lapso de duración de la vida humana ampliamente superado por la evolución histórica, mencionando, por ejemplo, al Gobierno de los Estados Unidos, el cual estima para los próximos siete años una esperanza de vida al nacer de 83,9 años, mientras que él la sitúa en 101,5 años. Según estimaciones, la esperanza de vida de los estadounidenses y europeos se acrecienta en tres meses cada año, de tal modo que el número de las personas centenarias será cada vez mayor y se habrá sextuplicado, llegando a 2,2 millones, en el transcurso de las próximas décadas.

Los mismos actuarios y demógrafos son sorprendidos en ocasiones por la inesperada evolución de este indicador demográfico. A raíz de la reciente presentación de la última tabla de mortalidad alemana, la cual se elabora cada diez años, se constató que la esperanza de vida de los sexagenarios que había sido estimada en 1994 en 21 años para el año 2004 y en 24 para el año de 2040, ya es hoy día de casi 24 años, mientras que las nuevas proyecciones actuariales indican que en el año 2040 será de 30 años⁷. Esta evolución implicará un aumento del 10% en las primas de los nuevos seguros de renta vitalicia y que las aseguradoras deban realizar, a sus expensas, dotaciones adicionales a las reservas matemáticas de las antiguas pólizas equivalentes al 2,5% de las mismas.

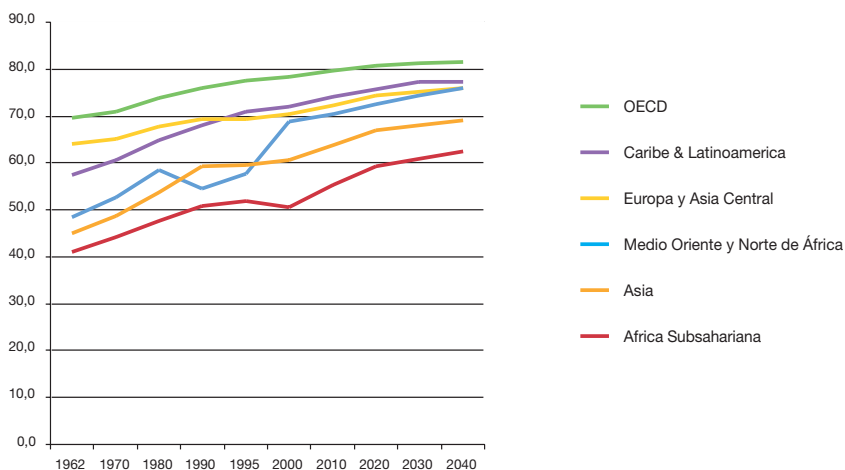
Aunque a escala mundial la convergencia de la evolución proyectada de la esperanza de vida, tanto al nacer como a los 60 años, no será tan acentuada como hemos visto respecto a las tasas de fertilidad, los dos gráficos siguientes nos indican la importante aproximación que registrarán en el año 2040, tendencia que en conjunción con las bajas tasas de natalidad implicará importantes desequilibrios para cualquier sistema de reparto.

⁵ Según Schirmacher, F. (2004); *Das Matusalem-Komplott*, München

⁶ Ver: Nota anterior

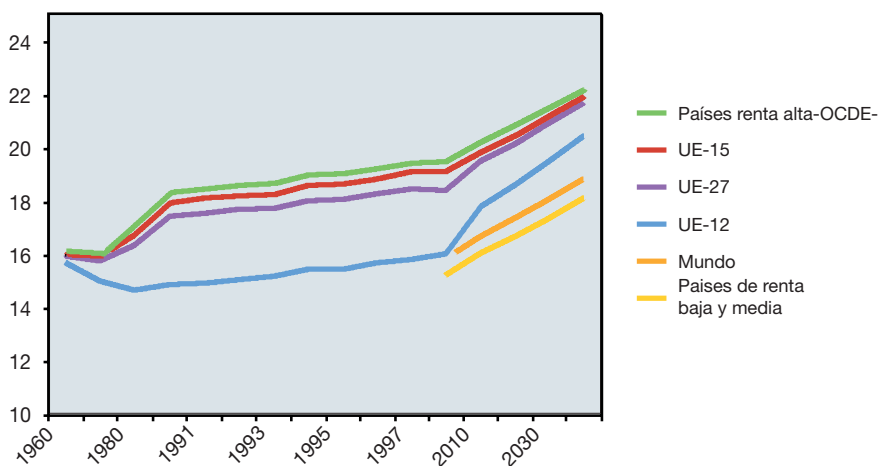
⁷ Ver: *Langlebigkeit kostet Versicherte Milliarden*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ, 17. Juni 2004, www.faznet.de.

Esperanza de Vida al Nacer por Regiones - 1970-2040



Fuente: United Nations Population Division (2003); *World Population Prospects: The 2000 Revision*, www.un.org.

Esperanza de Vida a los 60 Años de Edad - Hombres



Fuente: United Nations Population Division (2003); *World Population Prospects: The 2000 Revision*, www.un.org.

Según EUROSTAT⁸, entre 1970 y el 2000, la esperanza de vida para la edad de 65 años aumentó en la Unión Europea en un 25%, para situarse en 15,5 años para los hombres y 19,5 años para las mujeres, frente a 12,6 y 15,9 años respectivamente en 1970.

Esta evolución demográfica se reflejará irremediamente en las variables que determinan el coste de los sistemas de pensiones, porque la tasa de dependencia de las personas mayores aumentará considerablemente, deteriorándose simultáneamente la relación, clave para el sistema de reparto, entre la población afiliada o cotizante y aquella jubilada, llegando en algunos países a cifras cercanas 1:1,5, en 2050, siendo de 1,8:1,0 la esperada en la UE-15⁹. Por otro lado, mientras que en 1970 un recién jubilado en Francia tenía un promedio de vida probable de 14,0 años; de 15,1 en Italia; de 12,9 en España; de 13,4 en Alemania y de 13,6 en los Estados Unidos, en 1999 las cifras eran de 20,7; 20,3; 19,3; 18,6 y 15,9 años respectivamente.

Según las Naciones Unidas, en los 100 años comprendidos entre 1950-2050 la edad promedio de la población mundial habrá aumentado alrededor de trece años, al pasar de 23,6 a 36,2 años, mientras que la de los países desarrollados se incrementará en 17,8 años, pasando de 28,6 a 46,4 años¹⁰. Ello inducirá un cambio trascendental en la estructura demográfica y en la situación geopolítica del mundo, al pasar de un 10% la participación del grupo de edad de las personas de 60 y más años en el año 2000 a un 19% en 2040, envejecimiento que será más acentuado aún en los países miembros de la OCDE, cuyas personas de 60 y más años representarán el 32% de la población total en 2040, frente al 19% en el año 2000¹¹.

Pese a la dificultad inherente a cualquier pronóstico sobre las consecuencias de la futura evolución, algunos autores, tales como Börsch-Supan¹², han estudiado detenidamente las diversas interrelaciones y opinan que el envejecimiento tendrá una importante repercusión en el sistema productivo y en el patrón o estructura del consumo, porque según sus estimaciones en el lapso

⁸ Ver: EUROPEAN COMMISSION, EUROSTAT, (2001); *Long-term mortality scenarios for the countries of the European Economic Area*, www.europa.eu.int.

⁹ Ver: Verhaegen, Ch. (2001); *Tasas de Contribuciones y beneficios de los sistemas de Pensiones en la UE*, II Conferencia Internacional de Pensiones, Santiago de Chile, www.world-pensions.org.

¹⁰ Ver: Zimmermann, H. und Bubb, A.(2002); *Das Risiko der Vorsorge, Die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft*, Avenir Suisse, www.aveniruisse.ch.

¹¹ Ver: Schwarz, A.M (2001); *Los Cambios Demográficos y el Impacto de los Fondos Privados de Pensiones*, Presentación II Conferencia Internacional de pensiones, Santiago de Chile, www.world-pensions.org y United Nations Population Division (2003) *World Population Prospects: The 2000 Revision*, www.un.org.

¹² Ver: Börsch-Supan, A. (2002); *Der demographische Wandel: Was die Alterung für die Arbeits- und Kapitalmärkte bedeutet*, www.dia.de.

de 30 años habrá un 15% menos de población productiva, de tal modo que *“...si ésta debe producir para satisfacer un nivel de consumo como el de hoy, la productividad deberá incrementarse en forma muy considerable...”*

Pero un aumento de la productividad general solamente se puede lograr mediante una mayor productividad laboral o a través de una mayor intensidad de capital en el proceso productivo, intensidad que aumenta automáticamente porque el factor trabajo se torna más escaso y es sustituido parcialmente por más capital. Sin embargo, entre los economistas no hay consenso sobre las consecuencias del envejecimiento en la productividad laboral, porque este fenómeno no solamente reduce la fuerza laboral, sino que ésta se vuelve mayor en promedio y sobre la productividad laboral específica según la edad hasta el momento sólo hay algunas hipótesis de trabajo, debido a que no se ha analizado profundamente hasta qué punto influyen las capacidades y condiciones físicas. Sobre este aspecto comenta con cierta ironía dicho autor *“cuanto más envejezco más me convenzo de que la productividad tiene que ver más con la experiencia que con las condiciones físicas”*. Con base a un modelo macroeconómico, Börsch-Supan llega a la conclusión de que el envejecimiento *'actúa negativamente en el crecimiento económico'*.

Otros autores, Steinmeier¹³, por ejemplo, son más optimistas sobre las posibilidades de encarar con éxito mediante aumentos de la productividad los retos del envejecimiento, considerando que la movilización de la reserva de clase trabajadora potencial y configurada por mujeres y hombres mayores constituye uno de los instrumentos adecuados y argumentando de que es errada la opinión general de que las personas mayores son menos innovadoras, eficientes o con un peor estado físico para el trabajo que los jóvenes, porque los estudios más recientes han demostrado que el desempeño y capacidad laboral no tienen que disminuir forzosamente con la edad, como tampoco la motivación y la capacidad de adaptación.

Abogan también en pro de mayores inversiones en los recursos humanos, necesarias para estimular los sectores de la enseñanza, la formación y la investigación, mediante los cuales es posible lograr un mayor crecimiento económico y un aumento de la productividad laboral, con la cual, opinan, es posible, a su vez, absorber no solamente mayores salarios y cargas extrasalariales, sino también los efectos del envejecimiento.

Sin embargo, según datos de la Comisión Europea, los aumentos anuales en la productividad para compensar los efectos demográficos han sido, durante los

¹³ Ver: Steinmeier, F-W. (2001); *Der demographische Wandel und die Zukunft der Gesellschaft*, FAZ, 23. Mai 2001

últimos años, 0,3 puntos porcentuales inferiores a los necesarios, aunque países como Alemania, según el *Institut für Wirtschaftsforschung* de Halle, deberían tener aumentos superiores a un punto porcentual.

El mismo autor antes mencionado considera indispensable un renacimiento de la política en pro de la familia, aunque advierte que sería falso suponer que con solo medidas de esta índole se pueden superar los problemas del envejecimiento, por la sencilla razón, como ya anotamos en otro apartado, de que una política de fomento a la natalidad tardaría entre 20 y 30 años en producir efectos tangibles, los cuales, estiman los expertos, apenas aumentarían la cifra de reposición biológica entre 0,3-0,5 nacimientos por mujer en edad fértil, con lo cual resultaría irrisorio pretender aumentar los 1,35 hijos actuales hasta los 2,1 que se consideran necesarios para mantener constante el número de habitantes.

La argumentación finaliza con la invocación al error cometido por Malthus, quien hace más de 200 años predijo que la población mundial aumentaría en progresión geométrica, mientras que la producción de alimentos sólo lo haría en progresión aritmética, ignorando por completo el factor productividad, gracias a la cual no se cumplió la profecía de una pauperización total.

No obstante, como afirman con mucha razón Galazo y Profeta¹⁴, “...a menos de que la productividad crezca lo suficientemente rápido para compensar la negativa demografía, la carga del envejecimiento debe ser soportada por alguna generación, ya sea a través de mayores cotizaciones o menores pensiones. El proceso político debe conciliar los intereses opuestos de las generaciones subsiguientes...”

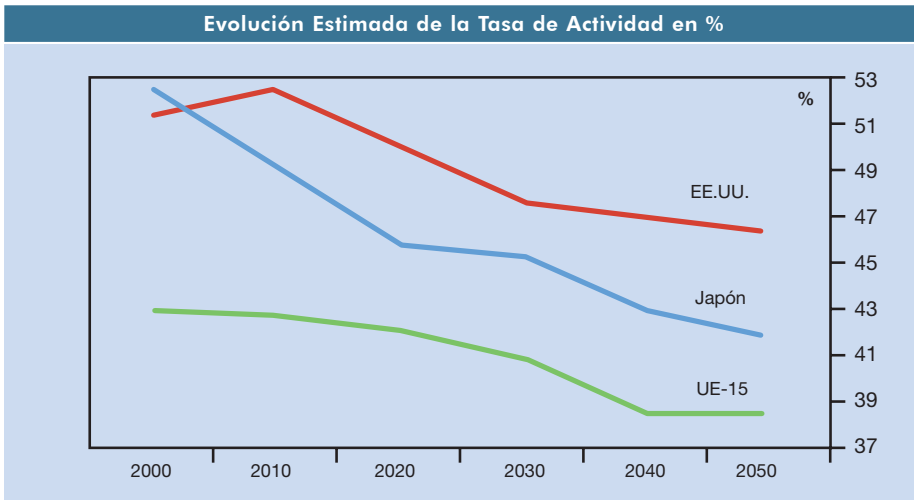
Algunos expertos¹⁵ opinan diferente y consideran que los aumentos en la productividad no son decisivos en las proyecciones de los costes de pensiones a largo plazo; en primer lugar, porque tales cálculos siempre incluyen una tasa anual de incremento en la productividad y, en segundo término, porque al estar indexadas las pensiones en curso de devengo a los salarios reales, los cuales incluyen normal e implícitamente las mejoras en las productividad laboral, cuando ésta aumenta lo hacen también éstos.

Además, según nuestra opinión, dada la magnitud del envejecimiento no parece que los simples incrementos de la productividad laboral sean suficientes para absorber los mayores costes, porque como reflejan las siguientes cifras de la

¹⁴ Ver: Galazo, V. and Profeta, P. (2004); *Lessons for an Aging Society: The Political sustainability of Social Security Systems*, Center for Retirement Research at Boston College, www.bc.edu/crr.

¹⁵ Ver: Jackson, R. (2002); *Global Retirement - Crisis, The Threat to World Stability and What to Do About Security's Financing Gap*, Center for Strategic and International Studies, www.csis.org.

Comisión Europea, las tasas de actividad se reducirán, además, drásticamente en la UE-15, con porcentajes bastante inferiores a los de Estados Unidos y Japón.



Fuente: K. McMorrow, K. & Roeger, W. (2000); *The Economic Consequences of Ageing Populations (A Comparison of the EU, US and Japan)*, www.eu.int/comm/economy_finance.

Un importante factor diferencial entre los Estados Unidos y la Unión Europea es el relacionado con el número anual de horas trabajadas por persona, las cuales exceden aproximadamente en unas 200 horas anuales a la media europea. Aunque la introducción legal de la semana laboral de 35 horas se halla en entredicho - en Francia, verbigracia, ya se registra una fuerte tendencia para revertirla - y algunas empresas están exigiendo, so pena de trasladar parte de la producción a zonas de bajos salarios y más horas de trabajo sin contraprestación - tendencia muy fuerte en Alemania - en Europa existe una importante diferencia en el número de horas de trabajo contempladas, por término medio, en los respectivos convenios colectivos. Mientras que en Suiza la media es de 40,5 horas y de 40 en Finlandia, Luxemburgo, Italia y Portugal, y los Estados Unidos, en España se sitúa en 39,5 horas, en 39,0 en Francia e Irlanda, 37,5 en Noruega, 37 en Dinamarca y 35,7 horas en Alemania Occidental.

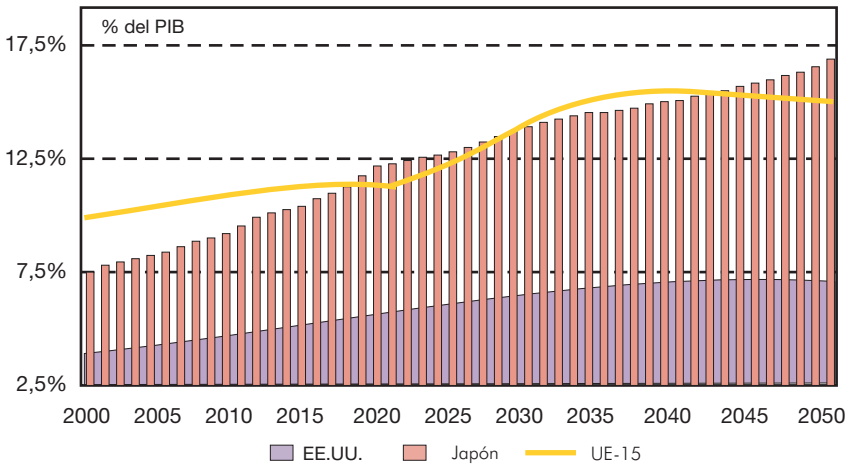
Se da así la paradoja, difícil de compaginar, de una población laboral en ciernes de reducirse sustancialmente en el futuro, una baja productividad laboral, un fuerte aumento de la esperanza de vida, una disminución del periodo de vida laboral y unos gastos crecientes por concepto de las pensiones públicas y la asistencia sanitaria.

Muy clara es la presión demográfica sobre las finanzas de los sistemas de pensiones públicas, porque, según se puede ver en el siguiente gráfico, el coste

anual de pensiones llegará a representar importantes porcentajes del PIB, tanto en Japón como en la Unión Europea, en comparación con un porcentaje relativamente modesto en el caso de los Estados Unidos.

Aquí estriba el gran reto para el futuro, porque este mayor coste debe ser financiado o reducido. Según anota el *Centre for Strategic and International Studies* en su ya citado estudio sobre *“The Global Retirement Crisis”*¹⁶ *“...nuestra investigación nos indica que las antiguas predicciones sobre la relación trabajadores/jubilados y la cuantía de las necesidades financieras para soportar los sistemas fueron demasiado optimistas...”* añadiendo en otro párrafo que *“...pese al debate en Europa para asegurar los recursos adecuados para la jubilación en el futuro y a los paquetes de medidas adoptadas, si nuestros resultados son correctos, es necesario hacer aún más...”*

Gasto por Pensiones en % del PIB - 2000-2050



Fuente: K. McMorrow, K. & Roeger, W. (2000); *The Economic Consequences of Ageing Populations (A Comparison of the EU, US and Japan)*; www.eu.int/comm/economy_finance.

Otros estudiosos del tema, verbigracia, Zimmermann y Bubb¹⁷, echan en falta el exiguo conocimiento que existe sobre las ventajas de los sistemas de capitalización, con los cuales, gracias al crecimiento exponencial derivado del interés compuesto, es posible reducir en forma sustancial los costes de una transición parcial o total del sistema de reparto al de capitalización. A título de ejemplo numérico presentan las siguientes cifras relativas a la estructura financiera de

¹⁶ Ver: Watson, R.M. (2002); *Pressure on Europe's pillar I worse than expected*, www.ipeonline.cpm.

¹⁷ Ver: Zimmermann, H. und Bubb, A. (2002); *Das Risiko der Vorsorge, Die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft*, Avenir Suisse, www.avenirsuisse.ch.

una pensión mensual de CHF 1.000 mensuales después de 40 años de capitalización y según diferentes hipótesis de rentabilidad.

Importancia del Interés Compuesto en la Financiación de una Pensión de Jubilación					
TASA DE INTERÉS	4%	5%	6%	7%	8%
Reembolso capital	41,3%	32,4%	25,2%	19,4%	14,9%
Rentabilidad	58,7%	67,6%	74,8%	60,6%	85,1%

Fuente: Zimmermann, H. und Bubb, A. (2002); *Das Risiko der Vorsorge, Die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft*, Avenir Suisse, www.avenirsuisse.ch.

Ello significa, con un tipo de mercado de un 5% anual, que el 67,6% de la pensión mensual es financiado mediante la rentabilidad obtenida y el resto a través del desembolso del capital ahorrado. En otras palabras, es el mercado financiero y de capitales y, en última instancia, los oferentes de títulos valores quienes financian la mayor parte de la pensión.

Durante la denominada *Mesa Redonda de Servicios Financieros Europeos -European Financial Services Round Table*¹⁸ celebrada en marzo de 2003 se puso claramente de manifiesto el gran esfuerzo financiero que debe efectuar Europa para mantener su actual nivel de prestaciones por concepto de jubilación, habiéndose estimado en € 456 millardos anuales la cuantía que es necesario movilizar adicionalmente para tal fin, razón por la cual los líderes financieros allí reunidos solicitaron ahincadamente a los Gobiernos tomar las medidas conducentes para *desactivar la bomba demográfica*. A su juicio, “...si los Gobiernos europeos deliberadamente lastran el sustento de 377 millones de personas porque no hacen frente a la bomba de las pensiones, no harían gala de un comportamiento responsable...” Dicha suma adicional de recursos ha sido calculada suponiendo una congelación del actual nivel de costes por concepto de pensiones en todos los países. El grupo de expertos financieros abogó por la creación de un mercado único de servicios financieros.

En su amplio e interdisciplinario estudio sobre el envejecimiento y las posibilidades de mantener el grado de prosperidad, la OCDE¹⁹ hace un balance sobre el futuro de los sistemas públicos de pensiones y llega a la conclusión que de no tomarse ninguna medida correctora “...en la mayoría de los países se registrará un déficit permanente en aproximadamente 10 años...” Considera que el aumento de las tasas de cotización para equilibrar los sistemas sería de tal magnitud que representaría un desestímulo al trabajo y una merma

¹⁸ Ver: Crooks, E. (2003); *Europe 'has €315bn pensions gap'*, Financial Times, March 10 2003, www.ft.com. Versión española: Los europeos necesitan 456.000 millones anuales para asegurar sus pensiones, EXPANSIÓN, 11/03/2003, www.expansiondirecto.com.

¹⁹ Ver: OECD(1999); *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris.

importante del nivel de vida de la clase trabajadora, motivo por el cual opina que es necesario cambiar la estructura de ingresos de los futuros jubilados, aunque las pensiones públicas sigan representando su parte más importante.

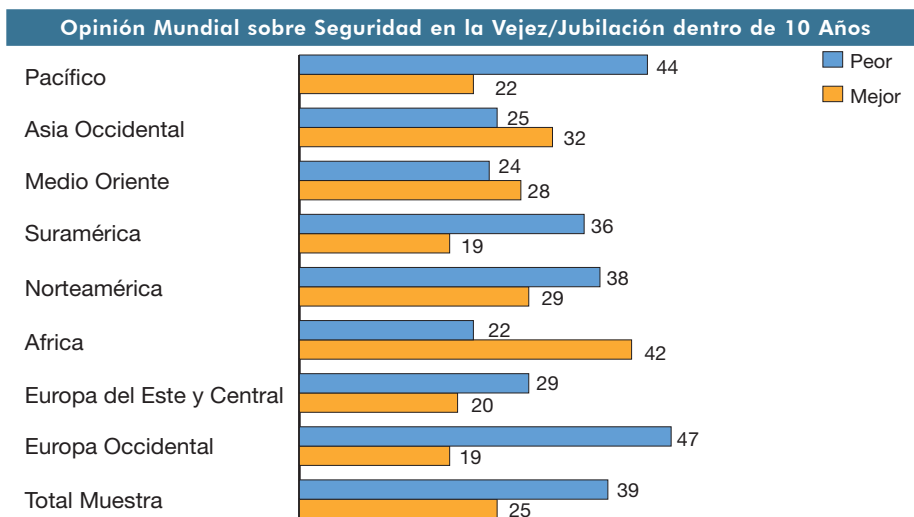
Para lograrlo es indispensable, según dicho organismo, un fuerte estímulo y desarrollo de los sistemas privados de pensiones, de tal modo que los ingresos durante la tercera edad provengan de varias fuentes y no signifiquen un castigo o penalización del factor de producción trabajo. Aboga también en pro de una prolongación de la vida laboral, eliminando los incentivos actuales para la jubilación anticipada, así como en pro del concepto de *envejecimiento en actividad* mediante el mecanismo de la jubilación flexible.

Dadas las múltiples interrelaciones entre el envejecimiento y otras variables económicas, sociales y laborales, la OCDE recomienda proseguir una verdadera estrategia integrada para afrontar los diferentes problemas, estrategia que como veremos en el tercer apartado de este Capítulo ha sido ya decidida y adoptada por la Unión Europea, aunque con dificultades en su implantación práctica.

Previamente a la celebración del último *Foro Mundial de Davos*, la empresa *Gallup Internacional* quiso conocer la percepción de la opinión pública mundial sobre el grado de seguridad actual y dentro de 10 años durante su vejez o jubilación, realizando en diciembre de 2003 una encuesta demoscópica con 43.000 personas en 51 países.

Los resultados obtenidos aparecen en el siguiente diagrama, el cual indica claramente el bajo grado de confianza sobre la capacidad del sistema de pensiones de ofrecer en el futuro la adecuada seguridad durante la vejez o jubilación. Con la excepción de África, en todos los continentes los encuestados opina que empeorará - 47% en Europa Occidental y un 39% en promedio mundial -, lo cual, a nuestro juicio, tiene dos lecturas estrechamente concatenadas entre sí. En primer lugar, la gente está convencida de que por todos los factores enunciados y analizados los sistemas públicos han llegado a su límite de capacidad y viabilidad y, en segundo término, por los mismos motivos, espera se haya producido una reforma profunda durante dicho lapso de tiempo.

Estos resultados corroboran, según nuestra interpretación, que la opinión pública a nivel general no estaría en contra de que sus respectivos gobiernos acometiesen profundas reformas para equilibrar el sistema público a largo plazo y que en alguna forma las esperan, razón por la cual no siempre encontramos explicable la actitud reacia de los gobernantes para tomar dicha decisión.



Fuente: Gallup International, (2004); *Voice of the People Survey* exclusively for the World Economic Forum, Davos, Switzerland.

2. La Globalización y los Sistemas de Pensiones

El proceso de globalización y liberalización a nivel mundial constituye otro elemento a tomar en cuenta con relación a los sistemas de pensiones, porque la competencia comunitaria e internacional ejercerá una fuerte presión sobre los Gobiernos para reducir o adaptar los costes laborales de las empresas con el fin de que mantengan su capacidad competitiva y no se deterioren las exportaciones ni la balanza comercial y de pagos.

Aunque el vocablo *globalización* se ha convertido en una palabra en *vogue* y que evoca toda clase de reacciones, desde el temor hasta la complacencia, como anota Geppert²⁰ no se trata de un fenómeno nuevo en la economía mundial, porque las primeras manifestaciones, aunque sin ese nombre, se remontan a los siglos XIX y XX. En los años de la posguerra se intensificaron los intentos por lograr un orden económico internacional más libre y sin barreras arancelarias y el mundo fue testigo de la creación del *Banco Mundial*, del *Fondo Monetario Internacional* y del *GATT*, con sus diferentes rondas de negociación, institución antecesora de la *World Trade Organization WTO - Organización Mundial de Comercio* que persigue como fin casi exclusivo la liberalización del comercio internacional, incluyendo tanto bienes como servicios.

²⁰ Ver: Geppert, W. (2000); *Globalisierung und soziale Sicherheit: Herausforderungen für die Politik*, Internationale Forschungskonferenz 2000 über soziale Sicherheit, 'Die soziale Sicherheit im globalen Dorf', www.issa.int.

En realidad no existe una definición sobre el concepto *globalización*, porque cada disciplina académica tiene un punto de partida y percepción diferentes; para el economista es el mercado y para el sociólogo el hombre, mientras que el politólogo la centra en las relaciones políticas y el sociólogo lo enfoca pensando en la sociedad civil. En todo caso suele hablarse de los ganadores y perdedores del proceso y más de uno ha sugerido la idea de una *Cumbre sobre Globalización*, al estilo de la celebrada por los países integrantes del G-7.

Ya en el año 1978, durante la Cumbre de Rambouillet, el antiguo canciller alemán Schmidt opinaba que era necesario conservar el estado social, aunque fuese necesario reestructurarlo y renovarlo de acuerdo con los retos y exigencias de la globalización. Es por ello que muchos piensan que el estado de bienestar y globalización no son excluyentes y que son completamente compatibles la flexibilidad laboral y la protección social, aunque bajo un marco diferente al actual, porque la globalización y liberalización de los mercados traen aparejada la búsqueda por parte de las empresas de los lugares más ventajosos económicamente para situar sus plantas de producción o sistemas de administración y distribución y, precisamente, ello es lo que se pretende en cualquier proceso de integración económica.

Obviamente, las ventajas y desventajas de la globalización son dispares y mientras que algunas fomentan el bienestar social, otras lo ponen en peligro, lo cual ha inducido a que muchos imploren la intervención del Estado para evitarlo y para que se establezca un marco regulador, lo cual se asemejaría a la política de *ponerle puertas al campo* y es mucho más difícil de llevar a cabo en áreas económicas más amplias y sometidas a un consenso o por lo menos a una mayoría entre muchos participantes, como es el caso de la Unión Europea con sus 25 miembros actuales. Además, los Estados Miembros de la UE siguen considerando que la política social y, por ende, la de pensiones debe seguir siendo un reducto de la soberanía nacional, punto de vista que se ha puesto claramente de manifiesto durante la gestación de la Constitución Europea. Por tal motivo resulta, en las actuales circunstancias, utópico e iluso pretender, como muchos pregonan, una *globalización de la política* como respuesta a la *globalización de la economía*.

Según estimaciones mencionadas en el trabajo de Geppert, mientras que a principios de los años 70 del siglo pasado el número de empresas multinacionales era de 6.000, actualmente sobrepasan las 37.000 - su núcleo duro se estima en 600 - y en algunas de ellas su presupuesto anual es superior al de algunos Estados. Prácticamente, la inmensa mayoría de ellas busca aprovechar las ventajas comparativas que un mercado más amplio y libre les depara, con el objetivo de mantener o aumentar su cuota de mercado y producir al menor

coste posible. Pero no hay que pasar por alto que en algunas de ellas buena parte de sus accionistas son inversores institucionales, entre los que destacan los fondos de pensiones.

En sus análisis sobre la globalización y la Seguridad Social, otros autores estudian el impacto de ésta sobre la distribución intergeneracional de la renta nacional, llegando a la conclusión que sus efectos son significativos en los países desarrollados, pero de menor relevancia en aquéllos en vías de desarrollo²¹. El modelo de pensiones adoptado en cada país influirá también en la competencia entre los Estados nacionales para atraer inversores de otros países y plantas de producción con el fin de crear puestos de trabajo. En el caso de la Europa comunitaria, verbigracia, no existe un modelo único, de tal modo que el de Bismarck compite con el de Beveridge²²; obviamente, lo que marca la diferencia sustancial no son solamente los niveles de prestaciones, sino la financiación del sistema general de pensiones, porque como demostraremos con un simple ejemplo numérico, a largo plazo el régimen de capitalización es *más barato*.

Pero también las divergentes políticas de pensiones de los distintos países comunitarios representan un peligro para la estabilidad presupuestaria y monetaria. Para evitarlo, la UE ha emprendido la estrategia de adaptación y reforma que describiremos en el siguiente apartado.

Lo mismo que sucede en el ámbito nacional, algunos autores²³ pregonan el establecimiento de una solidaridad internacional para los sistemas públicos de pensiones, esgrimiendo argumentos de justicia y cohesión social. No nos parece plausible el establecimiento de un sistema de reparto a nivel comunitario o mundial, porque, en primer lugar, como ya anotamos, los países no están dispuestos a delegar su soberanía nacional sobre la protección social en organismos comunitarios, como ha quedado claramente reflejado en la Constitución Europea que a instancias del Reino Unido contempla para tales asuntos el derecho al veto; en segundo término, tampoco parece probable que la población de un país esté dispuesta a subsidiar con sus cotizaciones a la población mayor o jubilada de otra nación y, en tercer lugar, si el envejecimiento fuese un fenómeno exclusivamente de carácter nacional o regional sería financieramente factible un sistema de reparto mundial, pero como hemos visto se trata

²¹ Ver: MacKellar, L., Ermolieva, T. and Reisen, H. (2000); *Globalization and Social Security*, Internationale Forschungskonferenz 2000 über soziale Sicherheit, Die soziale Sicherheit im globalen Dorf, www.issa.int.

²² Ver: l'Observatoire des Retraites (2003); *Les retraites dans l'Union européenne*, www.observatoire-retraites.org.

²³ Ver: Demuijnck, G. & Greiner, D.(2000); *La légitimation de la sécurité sociale dans une économie mondialisée: assurance individuelle, solidarité sociale, ou égoï sme communautaire?*, Conférence internationale de recherche en sécurité sociale, La sécurité sociale dans le village global, www.issa.int.

de una tendencia internacional, de tal modo que la solidaridad a mayor escala tampoco resolvería el problema.

Conjuntamente con la globalización, el envejecimiento demográfico modificará sustancialmente la geopolítica del mundo, porque como ya se dijo se producirá un fuerte desplazamiento del núcleo hacia la periferia, de los países más desarrollados a aquéllos en vías de desarrollo. En efecto, mientras que en 1950 el 23% de la población mundial vivía en los países industrializados, las proyecciones demográficas de las Naciones Unidas indican que solo el 10% lo será en el año 2050. La experiencia en la política internacional durante los últimos años nos demuestra que en muchas decisiones no solamente cuenta el poder económico de los países desarrollados, sino también el poder demográfico de las naciones menos desarrolladas.

Por otra parte, en el ámbito nacional surgirán grupos de *lobby* o partidos políticos *ad hoc* para defender los intereses de la población jubilada, como ha sido el caso en Holanda y en Rusia con los *nuevos partidos de los pensionistas*. Por esta razón, aunque en varios países desarrollados se han reducido las prestaciones por concepto de pensiones para la población joven, casi en ninguno ha habido reducciones para la población jubilada, porque a medida que aumenta la edad se incrementa también la participación electoral y, con ello, la aversión de los políticos a perder votos en este segmento de la sociedad. En los Estados Unidos, por ejemplo, en las elecciones del año 2000, las dos terceras partes de las personas de 65 y más años concurrieron a las urnas, mientras que solamente lo hizo un 25% de los menores de 25 años.

Del comportamiento de los grupos de presión de los jubilados actuales y futuros dependerá en alguna forma si se mantiene el *status quo* o se emprenden reformas más profundas en los sistemas públicos de pensiones, porque no debemos olvidar que en los próximos 25 años un adulto de cada dos habrá alcanzado la edad de jubilación en las naciones desarrolladas²⁴.

A la par con el fenómeno de la disminución del número de habitantes y de la deslocalización empresarial - analizada en el capítulo precedente - surge también una especie de tendencia contraria respecto a la mano de obra proveniente de la emigración, ya sea legal o clandestina. Países poco proclives a fomentar la inmigración, verbigracia Japón, han iniciado ya los primeros pasos ante la presión de las asociaciones empresariales. Sin embargo, la inmigración pone claramente de manifiesto las contradicciones de una sociedad de bienestar acostumbrada a percibir prestaciones generosas, porque pese a que la tasa de desempleo se mantiene a niveles altos, el empleo crece alimentado por

²⁴ Ver: Jackson, R. (2002); *Global Retirement - Crisis, The Threat to World Stability and What to Do About Security's Financing Gap*, Center for Strategic and International Studies, www.csis.org.

la inmigración de mano de obra más barata. Los emigrantes pasan a realizar trabajos que los nacionales no están dispuestos a desempeñar por motivos salariales, profesionales o porque las prestaciones del sistema público les son suficientes y, en algunos casos, superiores a las provenientes de un trabajo.

En el ya mencionado informe de las Naciones Unidas sobre la migración hacia los países más desarrollados como solución al problema del envejecimiento²⁵ se llega a la conclusión de que para la UE-15 es necesario el siguiente número de emigrantes:

- ❖ 47 millones para mantener el tamaño de la población hasta 2050;
- ❖ Alrededor de 79 millones para mantener constante el grupo de edades 15-64 años, y
- ❖ Cerca de 674 millones para mantener constante la tasa de dependencia de los mayores, o sea, el equilibrio demográfico - no forzosamente el financiero - del sistema de reparto.

Como señalan miembros de la *International Financial and Actuarial Service de la International Labour Office -ILO-, Organización Internacional del Trabajo*²⁶ es obvio que flujos migratorios de tal envergadura acarrearían serios problemas políticos y económicos en la Comunidad y en los países exportadores de mano de obra - fuga de cerebros - por lo cual la migración por sí sola no es la solución ni es capaz de cubrir la brecha en el PIB, como tampoco lo es una mayor tasa de actividad laboral de la población nativa. Para tal fin es necesaria una combinación de diferentes medidas, concluyendo que “*si deseamos vivir y no solamente trabajar*” resulta imprescindible revisar hacia la baja nuestras expectativas de nivel de vida a largo plazo; mantener un aumento de la productividad no inferior a 0,5 puntos porcentuales sobre la tasa de crecimiento per cápita; aumentar, por lo menos, un 15% la tasa de actividad laboral y aceptar que tenemos que compartir nuestra prosperidad económica con una importante población emigrante que fácilmente llegaría al 25% de la población doméstica en el año 2050.

Con relación a los sistemas privados de pensiones, la globalización, en especial la liberalización de los regímenes de inversión y de los mercados financieros y de capitales, encierra tanto peligros como oportunidades²⁷. Como comentamos

²⁵ Ver: UN Population Division (2000); *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*

²⁶ Ver: Cichon, M. Léger, F. and Knop, R. (2003); *White or prosperous: How much migration does the aging European Union need to maintain its standard of living in the twenty-first century?* 4th International Research Conference on Social Security, Social security in a long life society, www.issa.int.

²⁷ Ver: Obstfeld, M. (2001); *Globalization and Capital Markets*, NBER Conference Globalization in Historical Perspective, www.econ.ucdavis.edu.

en la primera parte de este libro, la reciente Directiva Comunitaria sobre Instituciones de Previsión para la Jubilación ha sido bienvenida por las empresas con actividades en varios países comunitarios, por representar una importante reducción de costes.

De acuerdo con las conclusiones del estudio encargado por la Comisión Europea a un grupo de expertos, “...*la integración financiera europea conducirá a profundos cambios en la estructura y operación del sector de servicios financieros en todo el continente...*”²⁸, entre los cuales las aseguradoras y gestoras de fondos de pensiones ocupan un lugar preponderante como inversores institucionales. La mayor competencia traerá importantes beneficios y ventajas, tanto para los promotores, partícipes y beneficiarios de los seguros y fondos de pensiones, como para las empresas emisoras de valores. Los primeros dispondrán de una paleta más amplia de inversiones para diversificar sus carteras y aprovechar las sinergias de un mercado más amplio, mientras que las segundas tendrán acceso más fácil y económico a las fuentes de financiación.

Las simulaciones econométricas efectuadas por el grupo de expertos indican que se producirán importantes reducciones - hasta de diez puntos básicos - en los costes de los sistemas de compensación y liquidación de valores, implicando una reducción total, en promedio, de 50 puntos básicos en el coste del capital como factor de producción. Si tomamos en cuenta que los activos de los fondos de pensiones a nivel mundial exceden los US\$ 13.000 millones y representan al 40% aproximadamente de la inversión institucional, es muy claro que la integración financiera redundará en beneficio del sistema privado de pensiones, porque es bien sabido que el grado de aceptación y el éxito comercial de los regímenes de capitalización privados dependen más de la obtención de una buena rentabilidad en las inversiones que de otros factores.

La experiencia en muchos países ha demostrado que las tasas de rentabilidad obtenidas en el largo plazo han sido muy positivas, tanto en términos nominales como reales, pese a las importantes minusvalías ocasionadas durante los últimos años por la crisis en los mercados financieros internacionales, porque como hemos incidido en otro lugar, a largo plazo los índices bursátiles suelen acusar valorizaciones o plusvalías importantes.

²⁸ Ver: London Economics, PricewaterhouseCoopers and Oxford Economic Forecasting (2002); *Quantification of the Macro-Economic Impact of Integration of EU Financial Markets*, Final Report to The European Commission - Directorate-General for the Internal Market, www.europa.eu.int.

3. Estrategias frente al envejecimiento

3.1. Consideraciones generales

Parece existir un amplio consenso sobre la necesidad de abordar el problema del envejecimiento mediante el diseño y seguimiento de una estrategia concreta que incluya todos elementos que conforman el fenómeno, aunque se corre el peligro de formular un sin fin de recomendaciones inspiradas en la mejor voluntad posible, pero que en muchos casos no dejan de convertirse en pura retórica. Así, por ejemplo, el *Plan de Acción Internacional Madrid sobre el Envejecimiento, 2002*, aprobado durante el Congreso Internacional celebrado en la capital española abarca un total de 45 páginas con muchas declaraciones de principios, pero con muy pocas medidas concretas.

Sobre el tema relacionado con las pensiones públicas el epígrafe 21 reza textualmente: *"...Los encargados de la formulación de políticas han debido afrontar la necesidad simultánea de introducir ajustes para tener en cuenta las consecuencias del envejecimiento de la fuerza de trabajo y mejorar al mismo tiempo la productividad y competitividad del trabajo, garantizando además la sustentabilidad de los sistemas de protección social. En todos los casos pertinentes, habría que aplicar estrategias múltiples de reforma para dotar a los sistemas de pensiones de una base financiera sólida..."*

Tal plan proclama también en su artículo 43º que *"...La solidaridad entre las generaciones a todos los niveles - las familias, las comunidades y las naciones - es fundamental para el logro de una sociedad para todas las edades. La solidaridad constituye también un requisito previo primordial de la cohesión social y es el fundamento tanto de la beneficencia pública estructurada como de los sistemas asistenciales no estructurados. Las cambiantes circunstancias demográficas, sociales y económicas requieren el ajuste de los sistemas de pensiones, de seguridad social, de salud y de atención a largo plazo a fin de sostener el crecimiento económico y el desarrollo y garantizar el mantenimiento adecuado y eficaz de los ingresos y la prestación de servicios..."*

Algo más concretas son las recomendaciones emanadas del estudio de la *Commission on Global Aging*²⁹, la cual opina que la política de pensiones ya no puede limitarse solamente a los aspectos de la jubilación, porque el fenómeno del envejecimiento la obliga a incluir otros aspectos, tales como el ahorro, la

²⁹ Ver: Center for Strategic and International Studies CSIS (2001); *Global Aging Initiative, Summary Report of the Co-chairmen and Findings and Recommendations of the CSIS Commission on Global Aging*, www.csis.org/gai.

inversión, el mercado laboral, la productividad, la inmigración y los flujos de capital. Los días en que los sistemas públicos de pensiones se establecían y ampliaban sin tomar en cuenta la situación económica y sus principales variables pertenecen al pasado, como lo es ignorar la evolución más allá de las fronteras nacionales, porque en la actual “...*economía global la omisión de alguno de los países grandes en reformar su sistema de pensiones puede desestabilizar los mercados financieros...*”

Por otra parte, según dicha Comisión, el lento crecimiento de las economías más desarrolladas originará una mayor diversificación a nivel mundial de las inversiones de los fondos privados y seguros de pensiones, la cual se convertirá en un elemento clave de la seguridad financiera y del control de los riesgos de inversión.

Por tratarse de una institución que afecta a todos los estamentos sociales y a cada ciudadano, los sistemas de pensiones no se pueden reformar si no existe un amplio consenso que trascienda las ideologías e intereses partidistas y sienta las bases para permitir una adecuada planificación de la jubilación y el retiro de la vida laboral, los cuales exigen un periodo largo de decisiones y formación de capital por parte de los individuos por tratarse de un proyecto vital en la actividad de cada trabajador o empleado.

Las recomendaciones están enunciadas en 33 epígrafes diferentes, conteniendo la mayoría de ellos varios puntos de reflexión o propuestas de reforma. Se trata de un catálogo de recomendaciones verdaderamente interdisciplinario y que contempla las medidas que deben tomarse para contrarrestar los efectos del envejecimiento. Se pueden considerar como una guía muy útil para el diseño de una política y estrategia gubernamental adecuada, pero en aras de la brevedad las presentaremos en forma muy sucinta. Aunque la mayoría de las modalidades o parámetros de reforma propuestos ya fue tratada en el *Capítulo III*, consideramos interesante, a título de recapitulación, transcribir a continuación algunas de ellas:

A. Política de pensiones públicas y de jubilación

1. Proseguir una estrategia integrada y diseñada para aliviar la carga fiscal proveniente de las crecientes tasas de dependencia en los sistemas de reparto - 1^{er} pilar - tomando las siguientes medidas:

- ❖ Reducción gradual de la tasa de sustitución a niveles adecuados y sostenibles;
- ❖ Sustitución gradual del sistema de reparto mediante mecanismos de financiación acordes con el mercado, pero comple-

mentados mediante una garantía pública de pensiones adecuadas después de un periodo específico de cotizaciones;

- ❖ Aumento de la edad legal de jubilación en concordancia con los incrementos de la esperanza de vida en las edades legales de jubilación;
- ❖ Eliminación de los elementos desincentivadores de una participación laboral de las personas mayores, incluyendo aquéllas que penalizan la jornada a tiempo parcial;
- ❖ Supresión de las medidas que no incentivan o que limitan la participación de la mujeres en la vida laboral, y
- ❖ En el caso de países con sistemas de reparto predominantes, introducción de sistemas complementarios de pensiones bajo el régimen de capitalización, ya sean obligatorios o voluntarios.

B. Política de Sistemas de Pensiones y Jubilación Privados

- ❖ Establecimiento de planes de pensiones de capitalización promovidos por las empresas en los países en los que todavía no existen. En aquéllos que ya los han implantado, exigir que sean de capitalización total;
- ❖ Prosecución de una estrategia integrada y diseñada para proteger los intereses de los jubilados y para lograr mayores tasas de rentabilidad en las inversiones de los fondos privados de pensiones, adoptando medidas tales como el principio de hombre prudente; eliminando restricciones a las inversiones transfronterizas de los fondos; suprimiendo la obligación para los fondos de pensiones de invertir en deuda pública; velando por un buen funcionamiento y transparencia de los mercados financieros y removiendo las trabas a la movilización y transferibilidad de los derechos adquiridos por cambio de lugar trabajo.

C. Reestructuración Económica y Política Laboral

- ❖ Proseguir una estrategia integrada para incrementar la productividad, incluyendo medidas tales como la adopción de normas de desregulación para aumentar el grado de competencia, especialmente en aquellos sectores menos sujetos a la competencia entre los cuales se encuentran el de los servicios, así como el establecimiento de un marco impositivo favorable y la concesión de ayudas financieras para la I+D;

- ❖ Proporcionar ayuda financiera e incentivos fiscales adecuados para el desarrollo del capital humano;
- ❖ Diseñar una estrategia integrada para asegurar una adecuada participación en el mercado laboral, promoviendo la eficiencia mediante la eliminación de esquemas de protección social que desincentiven el trabajo o faciliten el retiro prematuro de la vida laboral;
- ❖ Aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo, reformando y eliminando las regulaciones que no constituyan un incentivo para las empresas para crear nuevos puestos de trabajo, tales como las trabas para adaptar las plantillas a las condiciones y exigencias del mercado.

Las recomendaciones incluyen también aspectos relacionados con las políticas de inmigración y de familia, incluyendo medidas para ser adoptadas por el sector privado, así como iniciativas de la llamada sociedad civil y acciones en el campo internacional.

Finalmente, se incluyen también algunas recomendaciones tendentes a la gestión del *shock* o impacto originado por el envejecimiento, entre las que sobresale una que consideramos de gran importancia por ser una *avis raris* – cuál es el reconocimiento franco y sin ambages, frente a la población y la opinión pública, sobre la gran vulnerabilidad de las finanzas del estado de bienestar.

3.2. La estrategia de América Latina y de Europa del Este

Casi en contraposición y en claro contraste con la estrategia proseguida por los países pertenecientes a la OCDE y por la Unión Europea, estrategia que analizaremos más detenidamente en el próximo apartado, la de América Latina y de Europa del Este, desde la introducción del modelo chileno en los años 70 del siglo pasado, ha apostado por la capitalización individual y la administración privada de los sistemas de pensiones mediante sociedades creadas *ad hoc*, con objeto social exclusivo e independientes de las empresas tanto jurídica como económicamente³⁰.

No obstante, debemos tener presente que aunque el fenómeno del envejecimiento ya era notorio en los países latinoamericanos, no fue el principal desencadenante de las reformas realizadas. La gran dispersión de los sistemas de previsión - existente también en algunos países europeos - con una escasa capacidad de compensación de riesgos y de gestión, así como la extremada

³⁰ Ver: James, E. (1998); *New systems for old age security: experiments, evidence and unanswered questions*, World Bank Research Observer, August 1998, www.worldbank.org.

generosidad de muchos regímenes pertenecientes a los Gobiernos centrales, departamentales, provinciales y municipales o a sectores específicos o profesionales de la actividad privada constituyeron uno de los mayores impulsos para cambiar tal estado de cosas.

El éxito logrado con la *exportación del modelo chileno* no solamente a la mayoría de los países de dicha área geográfica, sino también a muchas economías en transición, algunas de ellas pertenecientes ya a la UE-25, ha traído, como es obvio, un importante número de variaciones y opciones, aunque en esencia se conservan ciertas características fundamentales.

Como hemos visto a lo largo de la descripción del sistema de pensiones en varios países, el modelo chileno ha sido utilizado, en la mayoría de ellos, como un sistema para privatizar la Seguridad Social, cumpliendo el Estado la función de asumir la garantía de pensiones mínimas y de las no contributivas.

Aunque no viene al caso repetir con todos los detalles la tipificación y clasificación presentada, en el apartado dedicado al análisis de las reformas estructurales en el Capítulo tercero, sobre las características esenciales del modelo latinoamericano, no sobra recordar a continuación algunos de sus elementos constitutivos con el fin de facilitar la comparación con la estrategia europea que describiremos más adelante. Ellos son:

- ❖ Coexistencia permanente o temporal entre el antiguo sistema público de reparto y el nuevo privado de capitalización, teniendo o no los trabajadores la libertad de elegir entre cualquiera de los dos;
- ❖ Adopción del principio de capitalización individual y obligatoria, formalizada en cuentas personales;
- ❖ Reconocimiento de los derechos adquiridos en el sistema público antes de la reforma mediante la asignación de bonos o certificados revalorizables de reconocimiento en función de un índice, o de pensiones o prestaciones compensatorias a partir de la jubilación y sufragadas por el sistema público de pensiones o el Estado;
- ❖ Formalización a través de planes de pensiones en la modalidad de aportación definida y con garantía de una rentabilidad mínima, en función de la situación del mercado, por parte de las gestoras o administradoras de fondos de pensiones;
- ❖ Aportaciones obligatorias, prefijadas legalmente en un porcentaje del salario, por parte de los empleados en la mayoría de los países, aun-

que en algunos casos aportan también las empresas y parte de ciertas prestaciones son asumidas por el Estado;

- ❖ Posibilidad de aportaciones voluntarias por parte de los empleados o de los llamados *fondos convenidos* aportados por terceros;
- ❖ Cobertura de los riesgos de vejez, invalidez y muerte, así como el reconocimiento de prestaciones por jubilación ordinaria, anticipada o postergada y diferentes opciones de cobro de la prestación;
- ❖ Administración a cargo de sociedades especializadas y autorizadas previamente; régimen de inversiones con limitaciones cuantitativas y cualitativas y supervisión y control por parte del estado.

3.3. La estrategia europea

Muy lentamente se ha ido gestando en el seno de la Unión Europea una estrategia común para resolver los problemas del envejecimiento en los sistemas públicos de pensiones, pese a que como ya anotamos los Estados Miembros no están dispuestos a ceder a un organismo supranacional su soberanía nacional en asuntos relacionados con la política social, incluyendo la política de pensiones, circunstancia que únicamente permite actuaciones con carácter no vinculante mediante recomendaciones y labores de coordinación y estudio. El convencimiento de que el envejecimiento representa una amenaza para el bienestar social ha permitido, no obstante, formular por parte de la Comisión los puntos fundamentales de una estrategia comunitaria, especialmente desde la firma del Pacto de Estabilidad y Desarrollo y la adopción, en 2001, de las llamadas *Orientaciones Generales de Política Económica - Broad Economic Policy Guidelines -BEPGs-*, las cuales comprenden tres objetivos, a saber, aumentar las tasas de empleo, reducir el déficit fiscal y reformar los sistemas de pensiones, con la posibilidad de cierto grado de capitalización.

En la Comunicación³¹ de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico Social presentada en el año 2001 bajo el título *Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado*, se esboza una estrategia coherente, en cuya descripción recurriremos casi textualmente al mencionado texto, así como a su correspondiente anexo cronológico y al artículo sobre el mismo tema del Banco Central Europeo³².

³¹ Ver: Comisión de las Comunidades Europeas (2001); *Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, www.europa.eu.int.

³² Ver: European Central Bank ECB (2003); *The need for comprehensive reforms to cope with population ageing*, ECB, Monthly Bulletin, April 2003, www.ecb.int.

Aunque ya en el Reglamento de 1971 del Tratado Constitutivo se habla de la coordinación de los regímenes de seguridad social obligatoria, coordinación orientada fundamentalmente a los aspectos relacionados con el pago de prestaciones, debieron transcurrir 27 años para que en 1998 se promulgase la Directiva 98/49 sobre la protección de los derechos adquiridos por los trabajadores en sistemas complementarios de pensiones, la cual, en nuestro país, fue la base para la prohibición posterior de los fondos de pensiones internos. Esta Directiva persigue garantizar la movilidad dentro de la Unión por cambio de empleo.

Las posteriores directivas liberalizadoras sobre la libertad de establecimiento y de prestación de servicios del seguro directo de vida - expedidas en 1979 y 1990 respectivamente y modificadas en 1992 - significaron un importante avance y progreso para la creación de un mercado único con relación a la previsión social privada.

Con la propuesta, presentada en el año 2000, de una Directiva relacionada con la actividad de los organismos de previsión para la jubilación se pretendió ampliar el mercado único a los sistemas de previsión distintos al seguro de vida. Después de sufrir varias vicisitudes, esta Directiva fue aprobada en el año 2004, siendo su objetivo fundamental el de establecer normas mínimas de prudencia, el definir las funciones y responsabilidades de los organismos de supervisión y control; la introducción de criterios cualitativos de inversión y la gestión transnacional de los sistemas de previsión profesionales, mediante la adopción del denominado pasaporte único, libertad que se complementa con la liberalización, prevista ya en el Tratado, de los movimientos de capital.

En las llamadas *Orientaciones Generales de Política Económica*, adoptadas en el año 2001 durante el Consejo Europeo de Gotemburgo³³ y cuyo seguimiento se lleva a cabo mediante informes periódicos nacionales, se abordó en forma comunitaria la problemática del envejecimiento y se trazaron las líneas fundamentales para el diseño de una estrategia nacional al precisar textualmente que “...*Los Estados miembros deben desarrollar estrategias globales para hacer frente a los problemas económicos y presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población. Las medidas estratégicas podrían incluir una reforma de las pensiones y..., el aumento de la edad real de jubilación, la incentivación de una mayor participación laboral, especialmente de los trabajadores mayores, la creación y el incremento de los fondos de reserva públicos de pensión y, si es posible, el fomento o la expansión de los sistemas*

³³ Ver: Commission of the European Communities (2003); Communication from the Commission on the Implementation of the 2002 Broad Economic Policy Guidelines COM(2003)4 final e Implementation Report, Country notes, Commission Staff Working Paper, Annex to the Communication from the Commission on the implementation of the 2002 Broad Economic Policy Guidelines, COM(2003) 4 final, www.europa.eu.int.

de pensiones privados (pilares 2 y 3). Estas estrategias deberían presentarse conjuntamente con programas de estabilidad y convergencia, y examinarse en el contexto de la vigilancia multilateral, teniendo debidamente en cuenta el principio de subsidiariedad...

En la Comunicación de la Comisión del 14 de julio de 1999³⁴, titulada *Una estrategia concertada para modernizar la protección social*, se propuso una forma de cooperación más estructurada, especialmente en lo relacionado con el objetivo de garantizar la viabilidad de las pensiones públicas. Más tarde, el Consejo Europeo de Estocolmo reiteró que “...cuando sea factible, deberán aprovecharse plenamente todas las posibilidades que ofrece el sistema abierto de coordinación, en particular en el ámbito de las pensiones...”

Especial importancia reviste la reunión del Consejo Europeo celebrada en Lisboa durante el mes de marzo de 2000, Consejo que solicitó un estudio sobre la evolución futura de la protección social bajo una perspectiva a largo plazo, prestando particular atención a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y un informe sobre la contribución de las finanzas públicas al crecimiento y al empleo, en el que, entre otras cosas, se debía incluir el análisis de la viabilidad de las finanzas públicas a la luz del envejecimiento demográfico.

Un año más tarde, el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 resaltó la necesidad de adoptar un planteamiento global para afrontar el reto del envejecimiento demográfico y aprobó los siguientes tres principios generales para garantizar la viabilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones, principios formulados y propuestos en su informe sobre *Pensiones adecuadas y viables* por el Comité de Protección Social³⁵:

1º *Mantener la capacidad de los sistemas de pensiones* de cumplir sus objetivos sociales, mediante la aportación de ingresos seguros y adecuados a los jubilados y a las personas a su cargo;

2º *Garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones*, para que el futuro impacto del envejecimiento demográfico no ponga en peligro el equilibrio de las finanzas públicas a largo plazo o la capacidad de cumplir objetivos fundamentales de la política presupuestaria y no dé lugar a un reparto de recursos injusto entre las generaciones;

3º *Mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas de pensiones ante los cambios en las necesidades de la sociedad y las personas, con-*

³⁴ Ver: Comisión de las Comunidades Europeas (1999); *Una estrategia concertada para modernizar la protección social* (COM(99)347 final, www.europa.ue.int).

³⁵ Ver: *Pensiones seguras y viables*, Informe del Comité de Protección Social sobre la evolución futura de la protección social

tribuyendo así a mejorar la flexibilidad del mercado de trabajo, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en materia de empleo y de protección social, y la adaptación de los sistemas de pensiones a las necesidades individuales.

En la mencionada Comunicación, la Comisión hace hincapié en “...*la necesidad de adoptar estrategias claras e integradas para afrontar el problema que plantea el envejecimiento demográfico a los sistemas de pensiones...*”, añadiendo que “...*estas estrategias no deberán centrarse únicamente en los sistemas de pensiones del primer pilar. Los otros dos pilares serán también importantes para lograr los objetivos generales de los sistemas de pensiones*”.

Considera también que a nivel comunitario el instrumento apropiado es el *Método Abierto de Coordinación*, adoptado posteriormente, con el fin de que los actuales procesos políticos que inciden en el futuro de los sistemas de pensiones no alteren las responsabilidades políticas respectivas a nivel europeo y nacional, siendo el objetivo perseguido la creación de un marco integrado de intercambio de información sobre las estrategias nacionales.

El *Método Abierto de Coordinación* implica definir objetivos comunes, trasladar esos objetivos a las estrategias políticas nacionales y, por último, realizar una supervisión periódica, en el marco de un proceso de aprendizaje mutuo, sobre la base, entre otras cosas, de indicadores acordados y definidos conjuntamente.

Según se expresa textualmente la Comisión, este método ofrece una serie de ventajas, a saber:

- ❖ Los objetivos comunes ayudarán a los Estados miembros a centrarse en las reformas necesarias y a dar mayor transparencia a la política de pensiones, lo que permitirá a los ciudadanos adaptarse a los cambios previsibles;
- ❖ Estos objetivos contribuirán también a lograr un consenso sobre las reformas necesarias, lo cual reforzaría la confianza de los ciudadanos en el futuro de los sistemas de pensiones;
- ❖ El intercambio de experiencia, basada en buenas prácticas y planteamientos innovadores, impulsará el aprendizaje mutuo y ampliará las opciones políticas barajadas en cada Estado miembro, y
- ❖ Por último, los indicadores acordados conjuntamente contribuirán a evaluar los avances respecto a la situación en otros Estados miembros y a los objetivos comunes.

El texto casi literal, pero abreviado y renunciando al usual entrecomillado, de los objetivos propuestos y su exposición de motivos, incluidos en la Comunicación de octubre de 2000 y aprobados sin modificaciones sustanciales en el Consejo Europeo de Laeken en 2001 son los siguientes, debiendo aclarar que las opiniones vertidas corresponden a las de la Comisión:

1. Pensiones adecuadas.

Los sistemas de pensiones deberán prevenir eficazmente la pobreza y la exclusión social de las personas mayores, ofreciéndoles un nivel de vida digno durante su jubilación, independientemente de su capacidad de adquirir derechos de pensión propios, y permitiéndoles beneficiarse del bienestar económico de su país. Estos sistemas, gracias a la combinación de sus pilares, deberían ofrecer al conjunto de las personas mayores la oportunidad de adquirir derechos de pensión que les permitan mantener el nivel de vida que deseen tras la jubilación o en caso de discapacidad permanente. Ello implica que los diferentes sistemas y pilares de pensiones contribuyan de manera coherente y complementaria a los objetivos de prevenir la pobreza y permitir a las personas mantener, dentro de unos límites razonables, su nivel de vida después de la jubilación.

2. Viabilidad financiera de los sistemas de pensiones públicos y privados

Sólo se podrán ofrecer pensiones adecuadas si se dispone de los recursos financieros necesarios, condición que dificultará progresivamente el envejecimiento demográfico. A falta de reformas adecuadas, el envejecimiento disminuirá el número de personas activas que deberán sustentar el creciente colectivo de jubilados. El reto consiste, pues, en mantener la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones a pesar del envejecimiento demográfico. Es importante, pues, incrementar la participación laboral o el empleo total a través de la inmigración para garantizar la viabilidad financiera a largo plazo de los sistemas de pensiones.

Las reformas de los sistemas de pensiones y los avances en el aumento del empleo deberían mantener el porcentaje del PIB dedicado a las pensiones en un nivel razonable, compatible con el objetivo de viabilidad de las finanzas públicas.

3. Modernización de los sistemas de pensiones ante los cambios en las necesidades de la sociedad y las personas.

Los sistemas de pensiones deben adaptarse a los cambios de la sociedad y del mercado de trabajo. Numerosas normas de los sistemas de pensiones están basadas en teorías obsoletas sobre la estructura familiar y laboral, la función del hombre y la mujer en el hogar y en el mercado de trabajo, y generalizaciones

sobre las preferencias de las personas en materia de jubilación. Deberían modernizarse los sistemas de pensiones de manera que tengan en cuenta los cambios de la sociedad y satisfagan las necesidades de una mano de obra más móvil y flexible y de familias menos estables.

4. Garantizar la viabilidad social y financiera de las pensiones mediante políticas que se refuerzan mutuamente.

Ello constituye un reto vital para el desarrollo socioeconómico de la UE y debería considerarse un elemento clave de la Estrategia de Lisboa, cuyos objetivos son un crecimiento económico sostenible, el pleno empleo y una mayor cohesión social. La reforma de los sistemas de pensiones es un elemento fundamental de una estrategia de modernización de la protección social con vistas a crear una sociedad del bienestar activa y garantizar un alto nivel de cohesión social. Es también fundamental para conseguir la consolidación fiscal, así como la buena gestión y viabilidad de las finanzas públicas.

Es fundamental, pues, avanzar hacia los objetivos comunes de las reformas de las pensiones. La evaluación de ese avance, en el marco de los procesos existentes y del método abierto de coordinación, debería contribuir al proceso general de coordinación política, y los resultados de ese trabajo deberían integrarse en las Orientaciones Generales de Política Económica. La integración de las estrategias nacionales racionalizaría los procedimientos de elaboración de la información necesaria y garantizaría su coherencia.

Por último, el Consejo de Barcelona en 2002 instó a “...*la reforma de los regímenes de pensiones, tanto para asegurar su sostenibilidad financiera como para que puedan seguir cumpliendo sus objetivos sociales...*” y, en este contexto, hizo hincapié en “...*la importancia del informe conjunto de la Comisión y el Consejo sobre las pensiones al Consejo Europeo de primavera de 2003, que se basará en los informes de estrategia nacional que se presenten en septiembre de 2002...*”

El primer resultado práctico del *Método Abierto de Coordinación* fue la presentación, en septiembre de 2002, de los informes nacionales de estrategia donde cada Estado ha explicado cómo intenta cumplir los once objetivos comunes. En estos informes se pone de manifiesto que los Estados Miembros han adoptado y siguen adoptando una serie de medidas para cumplir dichos objetivos. En relación con el objetivo de la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones, los Estados miembros han integrado en sus planteamientos la estrategia tripartita -aumento de las tasas de empleo, reducción de la deuda pública y adaptación de los sistemas de pensiones- para abordar las implicaciones financieras del envejecimiento de la población que fue establecida en el

Consejo de Estocolmo e incorporada más tarde en las Orientaciones Generales de Política Económica de 2002.

El llamado *Método de Coordinación Abierto* - aplicado anteriormente con éxito para la política y estrategia de empleo -*European Employment Strategy-EES*- se ha convertido en un buen instrumento, dentro de las limitaciones ya anotadas, para promover las reformas necesarias de los sistemas de pensiones. Éste combina la llamada *contextualización* de las mejores prácticas y su seguimiento regular. En esencia consiste en examinar la transferencia de las experiencias positivas logradas por el país anfitrión, de tal modo que se produce una cierta europeización y muchas veces un avance significativo en los objetivos y su convergencia a largo plazo.

Sin embargo, los críticos de esta metodología de trabajo la consideran demasiado *blanda* para lograr a corto plazo los resultados que el proceso de envejecimiento demanda. Argüyen que representa una buena curva de aprendizaje, pero que ella queda generalmente sólo en las mentes de muchos funcionarios y burócratas que no tienen el poder decisivo suficiente en su país para ponerlas en práctica, de tal manera que las medidas legislativas se quedan cortas o no se producen. Quizás ésta sea la causa de que recientemente, en otra Comunicación³⁶, la Comisión haya propuesto fortalecer dicho método.

Para lograr una homologación de las proyecciones nacionales, un grupo de expertos definió los factores y variables a utilizar y tanto el Comité de Política Económica como la Comisión publicaron varios estudios y proyecciones provisionales correspondientes al gasto de las pensiones públicas durante el periodo 2000-2050³⁷.

En la primavera de 2003 fue presentado el Informe Conjunto³⁸ al Consejo de Europa. Dicho Informe analiza en profundidad la problemática del envejecimiento y, en especial, el cumplimiento por parte de los países de los tres objetivos formulados, llegando a la conclusión de que, según las proyecciones del *Grupo de Trabajo sobre el Envejecimiento*, el gasto público en pensiones

³⁶ Ver: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2003); *Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*, COM(2003) y final, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, www.europa.eu.int.

³⁷ Ver: ECONOMIC POLICY COMMITTEE (2001); *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances* http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc_en.htm y COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2000); *The Future Evolution of Social Protection from a Long-Term Point of View: Safe and Sustainable Pensions*, COM(2000) 622 final, www.europa.eu.int.

³⁸ Ver: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003) *Proyecto de Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*, Comité de Política Económica y el Comité de Protección Social, 6527/2/03 REV 2, www.europa.eu.int.

aumentará entre tres y cinco puntos porcentuales del PIB en la mayoría de los Estados miembros durante las próximas décadas, de acuerdo con la hipótesis básica de trabajo asumida de que las políticas vigentes en 2000 permanecerían inalteradas. Las diferencias en el aumento esperado para el futuro del gasto público entre los Estados miembros son bastante amplias.

En muchos Estados miembros sería necesario que se produjera un aumento de las tasas de cotización sobre los salarios entre cinco y diez puntos porcentuales, lo que equivale a un aumento de la carga fiscal total de varios puntos porcentuales del PIB. La mayoría de los Estados miembros considera que la reducción continuada de la deuda pública y, en consecuencia, de los pagos de intereses, o las acumulaciones de fondos de reserva son formas importantes de prepararse para los futuros gastos necesarios que resultan del envejecimiento.

La financiación de las pensiones públicas aún no está completamente garantizada por las medidas adoptadas para reformar los sistemas de pensión en sí, ni por la acumulación de activos para satisfacer los futuros derechos. Para evitar grandes aumentos de las cotizaciones o de los tipos impositivos, los Estados miembros se han comprometido a llevar a cabo políticas macroeconómicas y públicas sanas, así como a emprender reformas estructurales destinadas a proporcionar un crecimiento estable, mayores tasas de empleo y menores niveles de endeudamiento.

Los informes de estrategia nacional muestran que, para la mayor parte de los Estados miembros, la tendencia esperada en el gasto público en pensiones no se diferencia mucho en las proyecciones del CPE y en las proyecciones nacionales. Las proyecciones de gasto presentadas anteriormente ponen de manifiesto las presiones financieras que afrontan los regímenes públicos de pensiones.

En el marco de las políticas actuales, en casi todos los países surgirán nuevas necesidades para las finanzas públicas, que exigirán mayores cotizaciones, edades de jubilación más altas, menores prestaciones, mayores transferencias del presupuesto general. Los Estados miembros responden con unas políticas lo más exhaustivas posibles. En muchos Estados miembros sería necesario que se produjera un aumento de los índices de cotización en los salarios de entre cinco y diez puntos porcentuales, lo que equivale a un aumento de la carga fiscal total de varios puntos porcentuales del PIB.

En el Informe Conjunto, la Comisión realiza un balance de situación sobre las reformas emprendidas, extrayendo en 13 puntos las siguientes conclusiones generales sobre los objetivos perseguidos, las cuales reproducimos en su literalidad, aunque en forma abreviada y también sin recurrir a las comillas.

Las proyecciones de gasto presentadas anteriormente ponen de manifiesto las presiones financieras que afrontan los regímenes públicos de pensiones. En el marco de las políticas actuales, en casi todos los países surgirán nuevas necesidades para las finanzas públicas, que exigirán mayores cotizaciones, edades de jubilación más altas, menores prestaciones, mayores transferencias del presupuesto general u otras medidas para apoyar la viabilidad financiera.

1º Cumplimiento de los objetivos comunes

La primera evaluación general de los sistemas y las políticas de pensiones a escala de la UE demuestra que los Estados miembros están comprometidos a garantizar la adecuación de sus sistemas de pensiones. Al mismo tiempo, muchos de ellos deben hacer frente a unos incrementos muy altos del gasto en sus sistemas de pensiones conforme a las políticas actuales, y tienen aún que adoptar medidas para poder afrontar estos retos financieros sin que se vea perjudicada la adecuación de sus sistemas. Estos incrementos del gasto podrían minar gravemente la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. Sin embargo, el mantenimiento de la viabilidad financiera a largo plazo no solamente es importante de por sí, sino que constituye una condición previa indispensable para proveer unas pensiones adecuadas en el futuro. El equilibrio entre los elementos sociales y económicos es esencial para el éxito político de las reformas de las pensiones; los tres objetivos globales de adecuación, viabilidad financiera y modernización son inseparables.

Todos los Estados miembros han comenzado sus reformas; algunos de ellos introdujeron ya en los noventa reformas importantes, incluso radicales en algunos casos. No obstante, la mayoría de los Estados miembros consideran la reforma de las pensiones un proceso continuo, y no un evento único y aislado.

2º Adecuación de las pensiones

Estableciendo la afiliación obligatoria a un fondo de pensiones de vejez y promoviendo el amplio acceso a los regímenes de pensiones, todos los Estados miembros se aseguran de que, por lo general, la totalidad de sus ciudadanos adquieren unos derechos de pensión que contribuyen, si es posible, a que tengan una autonomía económica al llegar a la edad avanzada. Además, cuentan con disposiciones que establecen un nivel mínimo de ingresos para las personas mayores que, por una u otra causa, no han acumulado por sí mismas una pensión suficiente.

3º Permitir a las personas mantener su nivel de vida

Los sistemas de pensiones, incluidos los regímenes del primer pilar de cotización fija o relacionados con la retribución, los regímenes profesionales priva-

dos -2º pilar- y los fondos de jubilación individuales -3º pilar-, ofrecen a la mayoría de los europeos oportunidades adecuadas para mantener su nivel de vida tras la jubilación. Esto se refleja en los niveles medios de ingresos de las personas mayores de 65 años, que se aproximaban al 90 % de los ingresos medios de las personas de edad inferior. La mayoría de estos ingresos por pensiones provienen de regímenes del primer pilar, los cuales cabe esperar que sigan siendo la principal fuente de ingresos para las personas mayores en la mayor parte de los Estados miembros. Sin embargo, los informes de estrategia nacional presentan una amplia gama de reformas de las pensiones puestas en práctica hasta la fecha para contener el futuro crecimiento del gasto público en pensiones y dejar más margen a los fondos privados.

También los fondos de pensiones profesionales y personales se están desarrollando en muchos Estados miembros, de manera que las menores tasas de sustitución procedentes de los regímenes del primer pilar pueden complementarse con unas prestaciones más elevadas de los regímenes privados. Sin embargo, puede que los fondos privados voluntarios no llenen automáticamente el vacío que dejan unos fondos públicos reducidos. Así pues, un número creciente de países permite a los interlocutores sociales establecer regímenes de pensiones sectoriales basadas en convenios colectivos obligatorios que hacen posible conseguir un grado elevado de cobertura o mediante el intento de facilitar el acceso a planes de pensiones personalizados.

4º Promover la solidaridad

Los Estados miembros integran en sus regímenes de pensiones del primer pilar sólidos elementos redistributivos, concretamente en forma de garantías de renta mínima o de créditos para algunos periodos sin ingresos computables a efectos de pensión -por ejemplo, desempleo, estudios, permiso parental, etc.-. Esto no es incompatible con unas relaciones más directas entre las cotizaciones y las prestaciones, sobre todo si los elementos de solidaridad se financian con cargo a presupuestos generales. También en los regímenes de pensiones profesionales puede haber sólidos elementos de solidaridad, basados en convenios colectivos. Los datos de la última encuesta disponible sobre la renta sugieren, para el conjunto de la UE, unas disparidades de renta algo menores entre las personas de edad avanzada que entre la población total.

5º Viabilidad financiera de los sistemas de pensiones

Todos los Estados miembros consideran que sus esfuerzos por elevar las tasas de empleo son un elemento importante de sus estrategias a largo plazo para hacer que las pensiones sean sostenibles. Si las tasas de empleo aumentan, mayor es el número de personas que contribuyen a la financiación de las pres-

taciones y, de este modo, el adecuado nivel de éstas puede mantenerse. Las previsiones del gasto público en pensiones indican que, si se cumplieran los objetivos de Lisboa relativos al empleo, con un crecimiento continuo del empleo más allá de 2010, el aumento del gasto público en pensiones como porcentaje del PIB podría reducirse alrededor de un tercio en 2050, comparado con una situación de referencia de políticas invariables. Esto significa que el mero hecho de que aumenten las tasas de empleo no resolverá el problema de la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones.

6º Prolongar la vida activa

En la actualidad, la mayoría de los europeos se jubilan antes de alcanzar la edad de jubilación reglamentaria. Si se pudiera aumentar en un año la edad efectiva de jubilación sin incrementar los derechos de pensión, el aumento previsto del gasto en pensiones se reduciría 0,6-1 puntos porcentuales del PIB en 2050. Esto quiere decir que un incremento de un año en la edad efectiva de jubilación absorbería cerca del 20 % del incremento medio previsto del gasto en pensiones en 2050. Los Estados miembros han declarado su compromiso de retrasar el inicio de las pensiones anticipadas y están reformando los sistemas de pensión anticipada y las políticas del mercado de trabajo, al tiempo que promueven el envejecimiento activo. Sin embargo, en muchos casos el ritmo de esas reformas no basta para alcanzar los objetivos de Estocolmo y Barcelona relativos a la tasa de empleo de los trabajadores de más edad -50 % antes del fin de 2010, frente al 38,5 % actual- y para aumentar la edad efectiva de jubilación en unos cinco años para 2010.

7º Sistemas viables de pensiones en el contexto de unas finanzas públicas sanas

Algunos Estados miembros han puesto o están poniendo en práctica estrategias amplias para asegurar la viabilidad de los sistemas de pensiones y las finanzas públicas en su conjunto, de acuerdo con la triple estrategia - elevar las tasas de empleo, reducir la deuda pública y reformar los propios sistemas de pensiones - incorporada en el marco de las *Orientaciones Generales de Política Económica*. Sin embargo, en todos los Estados miembros se prevén grandes incrementos del gasto en pensiones públicas y, además, algunos países siguen teniendo dificultades a causa de unos elevados coeficientes de deuda y de la necesidad de consolidación presupuestaria. Son necesarias reformas en los tres ámbitos, sobre todo en el de las pensiones en aquellos Estados miembros que aún no han salvaguardado la viabilidad a largo plazo de sus sistemas de pensiones.

8º Ajuste equilibrado de las prestaciones y las cotizaciones

Los Estados miembros están comprometidos a mantener unos fondos de pen-

siones adecuados a pesar del envejecimiento demográfico, pero son conscientes de que no pueden conseguirlo sobrecargando a las futuras generaciones de contribuyentes. Para evitar efectos perjudiciales sobre el empleo, hay que procurar evitar que aumenten las cargas fiscales totales, en particular sobre la mano de obra, y lograr un equilibrio sostenible entre los impuestos sobre el trabajo, por un lado, y otras formas de imposición, en especial sobre el capital, por otro. Ningún Estado miembro prevé financiar el mayor gasto en pensiones únicamente elevando las tasas contributivas, a las que algunos de ellos ponen, de hecho, límites máximos.

A la vista de las repercusiones financieras que tendrá sobre los sistemas de pensiones en los próximos decenios la jubilación de las cohortes del *baby boom*, varios Estados miembros han establecido en los regímenes públicos de pensiones fondos de reserva que han de permitirles evitar un aumento considerable de las cotizaciones. Algunos esperan poder permitirse grandes transferencias del presupuesto general a sus regímenes públicos de pensiones, merced a una reducción de la deuda durante los próximos años, y, por ende, a unos menores pagos de intereses en el futuro, o gracias a una mayor recaudación tributaria de las futuras prestaciones de pensión sometidas a una imposición fiscal diferida. Varios Estados miembros han tomado medidas para reducir gradualmente las tasas de sustitución en los regímenes públicos de pensiones, creando al mismo tiempo mejores oportunidades para los fondos privados complementarios.

9º Garantizar que la gestión de los planes de pensiones basados en la capitalización sea adecuada y sana desde el punto de vista financiero

La viabilidad financiera no es sólo un problema para los regímenes públicos de pensiones basados en el sistema de reparto. Los planes de pensiones basados en la capitalización dependen del rendimiento de los mercados financieros. Los riesgos asociados a este tipo de planes pueden reducirse considerablemente mediante una supervisión eficaz y una gestión prudente de los activos.

10º Modernización de los sistemas de pensiones- Adaptación a unos modelos de empleo y carrera profesional más flexibles

Los regímenes obligatorios, en general, responden bien al reto de proporcionar pensiones a los trabajadores atípicos - a tiempo parcial, temporales, autónomos - y móviles. En cambio, los regímenes del segundo pilar siguen planteando problemas en ambos frentes. Los Estados miembros con regímenes de pensiones profesionales muy desarrollados son conscientes de estos problemas y han empezado a abordarlos por medio de la legislación o la negociación colectiva. Sin embargo, a pesar de las mejoras conseguidas en muchos Estados miembros, la situación no puede considerarse aún satisfactoria: la cobertura de los trabaja-

dores atípicos por los regímenes profesionales sigue siendo menos buena y, en muchos Estados miembros, quienes cambian de empleo tienden a finalizar su carrera profesional con unos derechos de pensión profesional inferiores a quienes han permanecido con el mismo empleador.

11º Conseguir una mayor igualdad entre mujeres y hombres

Los Estados miembros están adaptando poco a poco sus sistemas de pensiones a la evolución de los papeles sociales y económicos de hombres y mujeres. Están pasando de la discriminación directa en la legislación sobre pensiones en favor de las amas de casa dependientes a unas normas nuevas que pretenden facilitar a ambos padres la conciliación de las responsabilidades familiares con el trabajo. Sin embargo, a pesar de esas medidas y de una participación cada vez mayor de las mujeres en el mercado de trabajo, aún persistirán por mucho tiempo unas diferencias significativas entre los derechos de pensión de las mujeres y de los hombres. Es necesario seguir evaluando desde el punto de vista de la igualdad las recientes reformas, y en concreto el desarrollo de los fondos de pensiones complementarias, para comprender sus efectos sobre la situación relativa de hombres y mujeres.

En este contexto resulta interesante aunque a nuestro juicio equivocada, la intención de la Comisión Europea, por iniciativa de la Dirección de Asuntos Sociales, de exigir que el coste anual de las pensiones complementarias sea idéntico para hombres y mujeres, pasando por alto que la esperanza de vida y el periodo de percepción de la pensión de las últimas es entre 5-7 años mayor que la de los hombres.

12º Demostrar la capacidad de los sistemas de pensiones para responder a los retos

Los Estados miembros se están esforzando por aumentar la transparencia de sus sistemas de pensiones, informando sistemáticamente a las personas acerca de sus derechos y efectuando un seguimiento regular del rendimiento global y la viabilidad del sistema de pensiones en su conjunto. Es éste un aspecto importante, pues permite a las personas planear y prever su jubilación de modo que alcancen el nivel de vida deseado, y hace posible garantizar la viabilidad y estabilidad a largo plazo del sistema y, por lo tanto, la confianza de los ciudadanos en el futuro de los sistemas de pensiones. El que exista una información de gran calidad tanto para los responsables políticos como para los ciudadanos ha de facilitar, asimismo, el consenso necesario para las reformas.

La información periódica a los ciudadanos acerca de sus derechos de pensión genera un sentimiento de propiedad y les permite asumir la responsabilidad de su propia previsión de jubilación. Podría cambiar la naturaleza misma de algu-

nos sistemas de pensiones y acelerar el paso hacia unos sistemas donde la adquisición de derechos es más lineal y está más vinculada a las cotizaciones o a otros esfuerzos que pueden recompensarse por medio de los derechos de pensión, por ejemplo, el cuidado de hijos y otras personas dependientes.

13º Una mayor cooperación a escala de la UE

Debe mantenerse el impulso del proceso de reforma para asegurar la viabilidad de unas pensiones adecuadas. Estas reformas han de entenderse como parte de los esfuerzos coordinados de los Estados miembros para aplicar la estrategia de crecimiento exigida por la Cumbre de Lisboa, en especial por lo que se refiere a las reformas estructurales y fiscales y a una inversión pública mejor y más productiva.

El envejecimiento empezará a dejar sentir sus efectos en los sistemas de pensiones en los próximos diez años, y en muchos Estados miembros. Por lo tanto, es urgente poner en práctica estrategias creíbles y eficaces e indicar a los ciudadanos qué es lo que pueden esperar de sus sistemas de pensiones y qué es lo que tienen que hacer para conseguir un nivel de vida adecuado en su jubilación.

La reforma de las pensiones es casi un proceso continuo en la mayoría de los países, y es necesario evaluar el impacto de las reformas practicadas para comprobar si se han materializado los resultados financieros y sociales esperados. Este primer intercambio exhaustivo de información debería ser, por tanto, objeto de un seguimiento diverso.

Finalmente, debe recordarse que el informe conjunto del Comité de Protección Social y el Comité de Política Económica *“Calidad y viabilidad de las pensiones - Informe conjunto sobre los objetivos y los métodos de trabajo en el ámbito de las pensiones”*, presentado al Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001, pidió a la Comisión y al Consejo que evalúen los objetivos y los métodos de trabajo antes de finalizar 2004 y que decidan los objetivos, los métodos y el calendario para que prosiga esta coordinación en materia de pensiones. Esto se hará teniendo presentes los informes de los nuevos Estados miembros y cualesquiera actualizaciones de los informes de estrategia presentados ya por los quince Estados miembros iniciales.

El susodicho Consejo solicitó, igualmente, estudios especiales sobre incentivos para prolongar la vida laboral, sobre las actuales y en el futuro previstas tasas de sustitución, así como sobre la regulación de los sistemas privados de pensiones, sobre las modalidades de aportación definida y prestación definida y sobre el impacto del sexo en los sistemas de pensiones. Está previsto que a mediados de 2005, los países comunitarios presenten sus nuevas proyecciones sobre los

sistemas públicos de pensiones acompañadas con el Informe Nacional sobre la Estrategia adoptada. En el año 2006, la Comisión presentará nuevamente Informe Conjunto, incluyendo a los diez nuevos miembros³⁹.

Aunque de la lectura del Informe Conjunto, el lector desprevenido pueda llegar a la conclusión de que las reformas emprendidas en el ámbito de la UE-15 han sido importantes, entre líneas y despojados del prescriptivo lenguaje diplomático y del necesario tono de buenos consejos, es fácil detectar que la Comisión no está plenamente satisfecha con los avances logrados, opinión que comparte el Banco Central Europeo⁴⁰ cuando escribe que “...*las reformas previas de los sistemas de seguridad social han sido extremadamente simples y pocos países parecen estar bien situados para gestionarlas cargas financieras inducidas por el envejecimiento...*”, considerando que son necesarias estrategias más ambiciosas, amplias, decididas y tomadas a tiempo.

La otra conclusión es la de que gracias a los rigurosos análisis y estudios realizados, la Comisión conoce a cabalidad los problemas que origina el envejecimiento y es plenamente consciente sobre la necesidad de acometer profundas reformas, pero se encuentra impedida por su escaso margen de maniobra y las dificultades para lograr un consenso.

Otro factor añadido es la ya mencionada reticencia de los Estados para delegar o ceder sus derechos de soberanía nacional en un órgano supranacional, habiéndose intentado en las negociaciones sobre la Constitución Europea que se eliminase el principio de unanimidad en decisiones relacionadas, verbigracia, con la homologación de las prestaciones de los sistemas públicos de pensiones. Dicha oposición proviene, principalmente, por parte del Reino Unido y a nuestro juicio es justificable por completo. Suponemos que dicho país teme que dicha homologación o nivelación de las prestaciones se haga por lo alto, o sea, con las tasas más altas de sustitución imperantes en casi todos los otros países, frente a las más bajas del Reino Unido con su sistema complementario privado y eficiente de pensiones y que proporciona, como ya vimos, buena parte de los ingresos de los jubilados, siendo, además, uno de los principales motores del mercado financiero londinense.

En el trasfondo del problema de las muy modestas reformas subyace, por consiguiente y de acuerdo con nuestra opinión, la secular controversia entre los que pregonan la existencia casi exclusiva de sistemas de pensiones públicos bajo el régimen de reparto y redistributivos y aquéllos que predicán las bondades de los sistemas privados de pensiones bajo el régimen financiero de la capi-

³⁹ Ver: Jacob, R. (2003); *Adequate and Financially Sustainable Pensions in Europe*, www.europa.int

⁴⁰ Ver: European Central Bank (2003); *The need for comprehensive reforms to cope with population ageing*, ECB, Monthly Bulletin, April 2003, www.ecb.int.

talización. La diplomacia francesa, país que ideológicamente siempre se ha inclinado por los sistemas de reparto - pese a sus esfuerzos internos de reforma - ha logrado introducir en la jerga comunitaria la expresión *modelo social europeo*, el cual defiende el predominio de los sistemas de pensiones basados en la redistribución de la renta nacional y considera que el practicado primordialmente en los países anglosajones, pero en especial en los Estados Unidos, no pueden constituir un ejemplo a seguir en la estrategia para afrontar los problemas del envejecimiento.

Aunque los partidarios de la capitalización argumentan que en muchos países europeos se ha sobrepasado la línea de una razonable redistribución, acen- tuando así el problema del desempleo y que la mejor política social es una buena política económica que estimule la creación de empleo, la polémica entre los dos modelos de previsión subsiste en grado tal que en vísperas de la aprobación de la Constitución Europea, tanto los sindicatos como el mundo empresarial han tratado de imponer sus tesis y modelo⁴¹. En efecto, la *Confederación Europea de Sindicatos - CES* - exigía, en una conferencia de prensa, un “...*modelo de economía de mercado social en lugar de una economía de mercado liberal a la americana...*” Por su parte, las 36 asociaciones patronales que configuran UNICE recalcan que “...*para las empresas es clave que los Estados acuerden un tratado que ponga las bases para reforzar la competitividad europea, la adaptabilidad a los cambios estructurales y el futuro del empleo...*”

En un informe elaborado conjuntamente por la Comisión Europea y la *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, se afirmaba ya hace varios años que es necesario encontrar un “...*marco de renovación de la política social manteniendo los valores fundamentales del modelo social europeo pero asegurando que la Unión esté bien colocada para responder a los nuevos y emergentes retos de un mundo cambiante con gran rapidez...*”⁴².

Con razón, uno de los artífices de la legislación alemana, el gran socialista y economista Adolf Wagner, comparaba la institución de la Seguridad Social con la cabeza del rey Jano de la antigua mitología romana. En efecto, el rey Jano posee una sola cabeza, pero dos rostros y Wagner afirmaba que una de las caras, en cualquier sistema de Seguridad Social, debe mirar siempre hacia el factor trabajo, mientras que la otra debe hacerlo siempre hacia el factor capital.

A nuestro juicio, quería significar con ello que siempre debe existir un equilibrio en cualquier sistema de Seguridad Social, si se quieren evitar tensiones y

⁴¹ Ver: *Los sindicatos piden una UE social y la patronal la prefiere más competitiva*, EXPANSIÓN, 16 de junio de 2004.

⁴² Ver: Carley, M. (1998); *European Social Policy Forum - Summary Report*, Bruselas

distorsiones y que este equilibrio no puede lograrse si no se contemplan, por igual, los intereses del capital y del trabajo, más aún hoy día cuando los profundos cambios estructurales en la economía y las mutaciones demográficas de la sociedad nos colocan ante un escenario completamente diferente al existente cuando vio luz la Seguridad Social.

En el mismo tenor se expresa un siglo más tarde Adler⁴³, al discurrir sobre la democracia y su importancia para la estabilidad política y económica, cuando afirma que “...*la seguridad en una democracia orientada hacia el mercado persigue mantener un equilibrio entre la protección para el bienestar financiero de aquéllos faltos de recursos y el funcionamiento eficiente de la economía...*”, añadiendo que “...*si el nivel de la protección social es demasiado alto, la economía no funcionará bien, porque la diferencia de ingreso entre trabajar o no se torna demasiado exigua para incentivar el trabajo y el coste de los pagos de la protección social se convierte en una pesada carga para las empresas, los empleados y los contribuyentes...*”

Son numerosos los sistemas de Seguridad Social que no han observado esta máxima y a ello se debe que en casi todos los países del mundo sus crisis se hayan tornado recurrentes o permanentes y cada día más acentuadas. Como muy bien se expresó un observador alemán refiriéndose a su país y a la economía social de mercado, introducida por Erhard en 1948 y la cual constituyó el fundamento del *milagro alemán*, desafortunadamente durante los últimos años se le ha dado demasiada importancia al vocablo *social* y muy poca al de *mercado*, hecho que explica cabalmente la difícil situación social, económica y financiera de dicho país, con un alto número y porcentaje de desempleados, costos salariales - previsión social - muy altos y acentuados déficit fiscales.

3.3.1 Propuesta y Simulaciones de Reforma en el Ámbito de la Unión Europea de los 15

Como continuación al estudio técnico sobre *The Economic Consequences of Ageing Populations*⁴⁴ - *Las Consecuencias Económicas del Envejecimiento de la Población* -, publicado a finales de 1999 y otros análisis⁴⁵ relacionadas con el tema, en el año 2002 se dio a conocer por parte de la Comisión Europea un

⁴³ Ver: Adler, M. ed. (1994); *Democracy and social security*, University of Edinburgh., Edimburgo

⁴⁴ Ver: Mc Morrow, K. and Röger, R. (2003); *Economic and financial market Consequences of ageing populations*, Economic Papers, European Commission, www.europa.eu.int .

⁴⁵ Ver: Commission of the European Communities (2003); *Communication from the Commission on the Implementation of the 2002 Broad Economic Policy Guidelines* COM(2003)4 final e *Implementation Report, Country notes*, Commission Staff Working Paper, *Annex to the Communication from the Commission on the implementation of the 2002 Broad Economic Policy Guidelines*, COM(2003) 4 final, www.europa.eu.int.

profundo y muy riguroso Documento de Trabajo⁴⁶ elaborado por los mismos autores -las fechas de publicación no coinciden con las de edición-, en cual se presenta una serie de simulaciones sobre el impacto que tendrían varios escenarios de reforma, tanto paramétricas como estructurales, incluyendo algunas en el mercado laboral. Para su realización los autores de la investigación trabajaron con un modelo, diseñado y elaborado con cifras y proyecciones demográficas de Eurostat en el año 2000 y tomando en cuenta las características esenciales de los actuales sistemas.

Las simulaciones han sido realizadas con una y varias variables con el fin de analizar su grado de sensibilidad y las posibles repercusiones. En primer término se analizan las principales alternativas u opciones de reforma dentro del modelo bajo el sistema financiero de reparto, para, en la última parte del análisis, simular las consecuencias de transitar hacia un sistema óptimo de capitalización total -100%- y, además, bajo las hipótesis de una capitalización parcial, cuantificando los respectivos costes de transición, así como las correspondientes tasas internas de retorno. Obviamente, para poder medir el impacto originado en la modificación o reforma de los distintos parámetros y variables utilizadas, los autores crean -como es usual en esta clase de estudios- un escenario básico o de referencia y finalizan su investigación con un completo resumen sobre los principales puntos del análisis y las más relevantes conclusiones políticas.

No es de sorprender que los autores lleguen a la conclusión de que a mediano o largo plazo el sistema de pensiones debe funcionar bajo un régimen de capitalización total, presentando argumentos y justificaciones para las llamadas *key policy conclusions - conclusiones políticas clave*, según se pueden ver en el último cuadro inserto más adelante, mientras que en el primero de ellos se resumen las dos fases propuestas para la estrategia de reforma de las pensiones en la Unión Europea. Enseguida presentamos tales conclusiones - al igual que con las de la Comisión Europea - en forma literal y textual, sin la utilización de comillas, de tal modo que no se trata de opiniones del autor:

1. Una gradual transición hacia un sistema de capitalización total es la opción preferible.

Esta transición se justifica por dos razones esenciales:

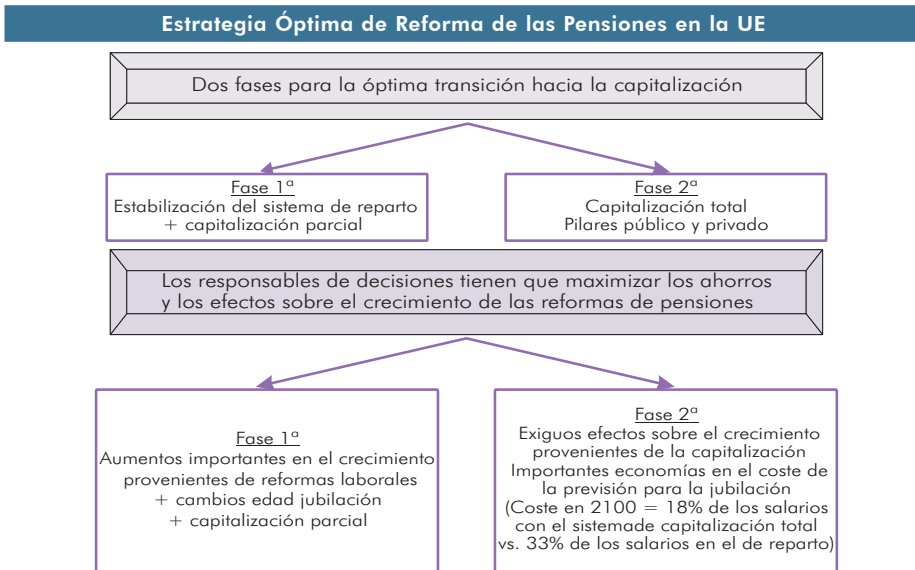
PRIMERA

Un régimen de ingresos para la jubilación basado en puras transferencias como es el sistema de reparto, definitivamente sólo puede seguir funcionando en un

⁴⁶ Ver: Mc Morrow, K and Röger, W. (2002); *EU pension reform - An Overview of the debate and an empirical assessment of the main policy reform options*, Economic Papers, Nr. 162, Brussels, www.eu.int/comm/economy_finance.

contexto de crecimiento demográfico, porque con un aumento de la esperanza de vida y, consecuentemente, con un mayor número de pensionistas a soportar, el método de reparto necesita una creciente población en edad laboral para sostenerlo. Con base en la proyección central de población de *Eurostat* estas condiciones no se darán en las próximas décadas, siendo un hecho que la situación actual se empeorará en términos de las cargas de dependencia.

Si se aceptan tales proyecciones demográficas, los flujos intergeneracionales del sistema de reparto se tornarán crecientemente insostenibles con la muy probable posibilidad de que los trabajadores futuros obtengan tasas negativas de retorno en sus aportaciones o cotizaciones al sistema de reparto.



Fuente: Mc Morrow, K and Röger, W. (2002); *EU pension reform - An Overview of the debate and an empirical assessment of the main policy reform options*, Economic Papers, Nr. 162, Brussels, www.eu.int/comm/economy_finance.

SEGUNDA

Aunque la evolución demográfica fuese mejor de lo esperada, el balance de un sistema de previsión de ingresos para la jubilación basado en la capitalización es económicamente superior al sistema de reparto. Aún aceptando que la evidencia empírica sobre los efectos positivos de la capitalización con relación a la oferta de mano de obra y los provechos para el ahorro y el mercado financiero está lejos de ser convincente, la opinión ponderada de los autores es que, por lo menos, la capitalización ofrece la oportunidad de cosechar estas ganancias de crecimiento adicional, incumbiendo por lo tanto a los responsables

políticos considerar seriamente esta posibilidad en vista de los retos que para el crecimiento implica el envejecimiento de la población.

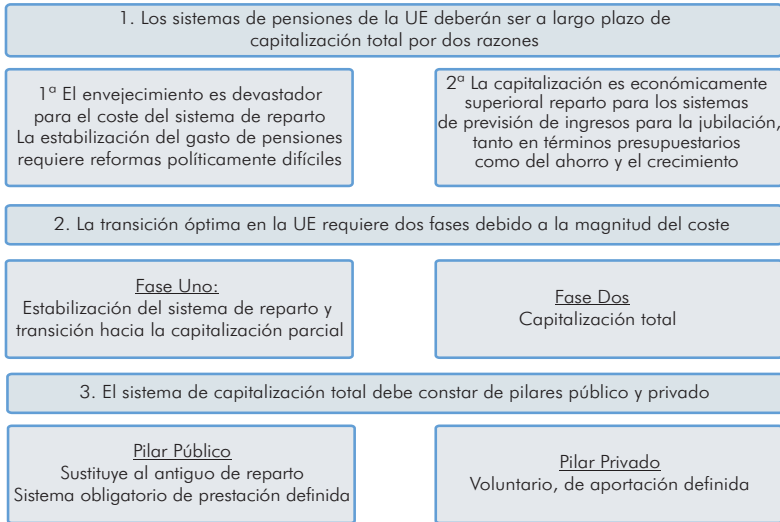
Con una cautela deliberada, en términos del crecimiento económico proveniente de la capitalización, el presente estudio sugiere que la transición de un sistema de reparto hacia uno de capitalización podría significar una ganancia por año en la tasa promedio de crecimiento anual del 0,1%, posiblemente del 0,2%, durante los próximos 50 años, aumentos que serían significativamente superiores en medio punto porcentual si la reforma de pensiones se acompaña con las reformas del mercado laboral anunciadas por el Comité de Política Económica y, además, con una prolongación de la edad efectiva de jubilación.

2. Los responsables de decisiones políticas deberán concentrar sus esfuerzos en diseñar una transición óptima, más allá de una sola generación de trabajadores, basada en consideraciones de crecimiento, presupuestarias y de distribución de la renta.

En el contexto de la situación en la Unión Europea y dada la magnitud de los costes de transición del sistema predominantemente de reparto - aproximadamente el 90% del total - hacia el de capitalización plena, además del justificable temor a los costes adicionales asociados con el sistema voluntario de aportación definida administrado por el sector privado y relacionados con los gastos de administración, los incentivos tributarios y de seguros, representa claramente una difícil tarea el encontrar la senda adecuada para lograr un sistema óptimo en cuanto a la maximización del crecimiento, los beneficios en el presupuesto y la distribución del ingreso. Ello solamente sería alcanzable mediante la adopción de dos fases en el proceso de tránsito, a saber:

- 1ª Fase: Estabilización del sistema de reparto y tránsito parcial hacia el sistema de capitalización, y
- 2ª Fase: Sistema de capitalización total o plena. Este proceso de dos fases encierra la enorme ventaja de aliviar considerablemente los costes de transición, con la posibilidad de acelerar el cambio si las circunstancias lo permiten, mientras que los efectos negativos sobre el crecimiento asociados con el envejecimiento durante los próximos 50 años serán eliminados, el actual temor sobre el gasto público será atenuado, y tanto los jubilados como la población trabajadora ganarán durante el periodo de transición. Estos altamente favorables efectos serán la resultante del cambio en el método de financiación de la pensiones, pero también y, más importante, de las reformas en el mercado laboral y la edad de jubilación, las cuales constituyen las bases de este escenario.

Conclusiones Políticas Clave



Fuente: Mc Morrow, K and Röger, W. (2002); *EU pension reform - An Overview of the debate and an empirical assessment of the main policy reform options*, Economic Papers, Nr. 162, Brussels, www.eu.int/comm/economy_finance.

3. Nuevo sistema de capitalización completa debe contar con pilares público y privado.

El nuevo sistema totalmente capitalizado contará con dos pilares, uno público y otro privado, debiendo definir libremente cada Estado miembro la participación de cada uno de ellos en función de sus propios y específicos factores económicos, políticos e institucionales. Respecto al pilar público, éste deberá sustituir en esencia al antiguo sistema de reparto y debe compartir muchas de sus características, tales como ser de la modalidad de prestación definida, representar un ahorro obligatorio y tener bajos costes administrativos. La diferencia esencial con el anterior sistema radica en que será individualizado, más transparente y con una clara equivalencia actuarial entre las cotizaciones y las prestaciones.

Adicionalmente, la administración actual de los activos de fondos de pensiones existentes debería ser contratada con gestores especializados del sector privado sobre la base de una selección mediante concursos abiertos y competitivos. El pilar privado deberá ser voluntario, de aportación definida y diseñado específicamente para que pueda cumplir su cometido crucial, mediante un marco regulador apropiado y competitivo, con requisitos según los principios de prudencia y evitando que incurra en altos gastos administrativos.

Aunque nos parece poco probable que una propuesta de esta envergadura tenga la suficiente acogida y sea puesta en práctica a corto plazo, porque la UE está literalmente cautiva y atrapada en la concepción redistributiva casi a ultranza del sistema público de pensiones, no dejaría de ser sorprendente y una ironía de la historia que, *grosso modo*, el *modelo social europeo* fuese sustituido por el *modelo latinoamericano*, aunque representaría, simultáneamente, una gran satisfacción constatar que la lógica, la racionalidad y el sentido común, despojados de cualquier connotación ideológica, terminan por imponerse ante la dura realidad.

ULTÍLOGO

Con el devenir del tiempo, la idea original que originó este libro se ha ido transformando de constituir una descripción sobre los sistemas de pensiones en los países más representativos, con especial énfasis en España, a convertirse en una obra más amplia que incluye otros aspectos íntimamente relacionados, como son las tendencias mundiales, sus interrelaciones con el ahorro personal, institucional y familiar, su importancia para los mercados de capital y las propuestas e intentos de reforma para acomodarlos a las nuevas circunstancias y realidades económicas y sociales.

Aunque la amplitud de los temas abordados excede en muchos aspectos la capacidad y posibilidades de un solo autor, hemos tratado de que las estadísticas vertidas y las evoluciones descritas sean lo más actuales posibles, tarea nada fácil, por no decir imposible, ante los continuos cambios en los sistemas de pensiones nacionales y la falta de una fuente de información que los recoja o recopile en forma expeditiva, especialmente cuando del 2º y 3º pilar y de las comparaciones internacionales se trata. Además, resulta obvio lo difícil que resulta compaginar en una obra de estas características la redacción de la misma y la elaboración del sinnúmero de cuadros y gráficos con la actualización de la información y cifras estadísticas.

A fuer de tales limitaciones y como lo expusimos en el prólogo, creemos que lo verdaderamente importante de este libro radica, no solamente en la descripción de la actual situación, sino en el análisis de las tendencias actuales y futuras, con el fin de que el lector o estudioso se pueda formar una idea más clara y global acerca de la problemática que se cierne sobre los sistemas públicos de pensiones, originada básicamente por el envejecimiento, así como sobre las principales propuestas de reforma formuladas o adoptadas en los principales países tendentes a garantizar su viabilidad a medio y largo plazo.

No conocemos en español ninguna publicación que reúna en un único libro y con la amplitud dispensada en éste, los temas que hemos desarrollado y que hoy presentamos al lector, esperando le sean de utilidad para comprender los

desafíos, retos y peligros que amenazan al estado y la sociedad del bienestar, los cuales, por paradójico que parezca, han sido originados por el mismo estado y sociedad del bienestar.