

La reversión de la privatización de las pensiones: aspectos clave



Oficina
Internacional
del Trabajo

Nota Informativa sobre la Protección Social para Todos

Diciembre 2018

Entre 1981 y 2014, treinta países privatizaron total o parcialmente sus sistemas de pensiones públicos obligatorios (Figura 1). Catorce eran países de América Latina: Chile (el primero en privatizar en 1981), Perú (1993), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), el Estado Plurinacional de Bolivia, México y la República Bolivariana de Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicaragua (2000), Costa Rica y Ecuador (2001), República Dominicana (2003) y Panamá (2008). Otros catorce países de Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética también emprendieron el experimento de la privatización de las pensiones: Hungría y Kazajstán (1998), Croacia y Polonia (1999), Letonia (2001), Bulgaria, Estonia y la Federación de Rusia (2002), Lituania y Rumania (2004), Eslovaquia (2005), Macedonia (2006), República Checa (2013) y Armenia (2014). Dos países africanos también privatizaron su sistema público de pensiones: Nigeria (2004) y Ghana (2010).

En el año 2018, dieciocho países habían re-reformado, revirtiendo la privatización de las pensiones (Figura 1); concretamente: la República Bolivariana de Venezuela (2000), Ecuador (2002), Nicaragua (2005), Bulgaria (2007), la Argentina (2008), Eslovaquia (2008), Estonia, Letonia y Lituania (2009), el Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Hungría (2010), Croacia y Macedonia (2011), Polonia (2011), la Federación de Rusia (2012), Kazajstán (2013), la República Checa (2016) y Rumania (2017). La gran mayoría de los países revirtieron la privatización luego de la crisis financiera mundial de 2007-2008, cuando los fallos del sistema privado se hicieron evidentes y tuvieron que ser corregidos.

Con la mayoría de países habiendo revertido la privatización, y teniendo en cuenta la evidencia acumulada de impactos sociales y económicos negativos, se puede

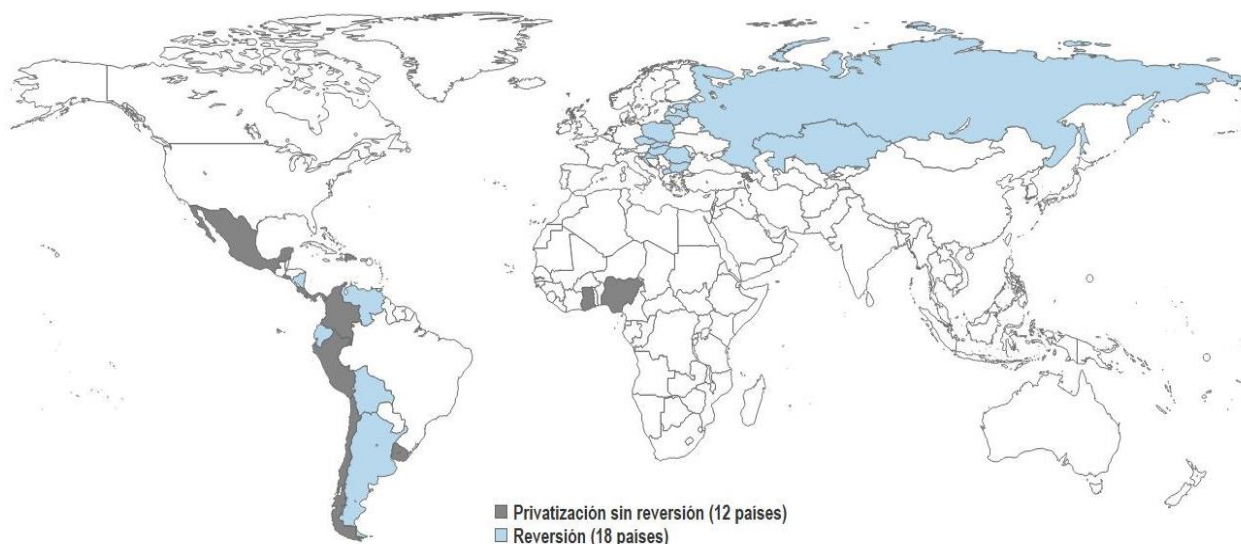
afirmar que el experimento de privatización ha fracasado.

Lecciones tras tres décadas de privatización de las pensiones

La privatización de las pensiones se presentó como una solución concreta para abordar el envejecimiento de la población y garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones de la seguridad social. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados:

- Las tasas de cobertura se estancaron o disminuyeron.** Los defensores de la privatización de las pensiones argumentaban que las cuentas individuales obligatorias ganarían una mayor rentabilidad, y, por lo tanto, mejorarían el cumplimiento y la voluntad de los afiliados para contribuir; sin embargo, la mayoría de los países registraron una disminución en las tasas de cobertura de los sistemas contributivos. En Argentina las tasas de cobertura se redujeron en más del 20 por ciento. Se observaron efectos similares en Chile, Hungría, Kazajstán y México, mientras que en otros países (por ejemplo, Bolivia, Polonia, Uruguay) la cobertura se estancó.
- Los niveles de beneficios se deterioraron.** El cambio de un sistema de beneficio definido a un sistema de contribuciones definidas tuvo un impacto negativo en la suficiencia de los beneficios, pues las tasas de reemplazo a menudo no cumplen con las normas de la OIT, creando importantes protestas sociales y haciendo impopular la privatización de las pensiones. En Bolivia, después de la reforma, la tasa de reemplazo alcanzó un promedio

Figura 1. Países que privatizaron los sistemas obligatorios de pensiones de la seguridad social y que revirtieron la privatización, 1981-2018



del 20 por ciento del salario promedio ganado durante la vida activa. En Chile, la mediana de las tasas de reemplazo proyectadas es del 15 por ciento y sólo del 3.8 por ciento para los trabajadores de bajos ingresos. El deterioro de los niveles de prestaciones dio lugar a un aumento de la pobreza en la vejez, afectando el objetivo principal de los sistemas de pensiones de proporcionar una adecuada seguridad de los ingresos durante la vejez, lo que normalmente requiere un apoyo público importante.

(c) Aumento de la desigualdad de género y de los ingresos. La privatización de las pensiones incumplió el contrato social consagrado por la seguridad social. Los programas de seguro social bien diseñados son redistributivos, por dos razones principales: (i) incluyen las transferencias desde los empleadores hacia los trabajadores, y (ii) están diseñados para redistribuir el ingreso de quienes a lo largo de su vida han ganado más, a quienes han ganado menos, y de las personas sanas y capaces a las personas enfermas y con discapacidad o incapacitadas para trabajar, como en el caso de las mujeres durante la maternidad. Con la introducción de las cuentas individuales se suprimieron los componentes redistributivos de los sistemas de seguridad social. Se eliminaron las aportaciones de los empleadores. Las pensiones son el resultado del ahorro individual; por lo tanto, los individuos con bajos ingresos o con carreras interrumpidas (por ejemplo, debido a la maternidad o al cuidado de la familia) consiguen muy bajos niveles de ahorros y consecuentemente terminan percibiendo pensiones exiguas, dando lugar a la generación de mayores desigualdades. En Bolivia, por ejemplo, como resultado de la reforma, la proporción de mujeres adultas mayores que percibían una pensión contributiva se redujo del 23,7 por ciento en 1995 al 12,8 por ciento en 2007; en Polonia, la proporción de mujeres adultas mayores en riesgo de pobreza alcanzó el 22,5 por ciento.

(d) Los altos costos de transición crearon enormes presiones fiscales. Los costos de transición de los sistemas públicos solidarios a los sistemas privados de cuentas individuales no fueron evaluados adecuadamente ni por las instituciones financieras internacionales ni por los tecnócratas que promovían la privatización; fueron gravemente subestimados en todos los países que emprendieron reformas, originando nuevas presiones fiscales. En Bolivia, los costos efectivos de transición vinculados con la reforma resultaron 2,5 veces superiores a los de las proyecciones iniciales. Del mismo modo, en la Argentina, se estimó inicialmente que el costo de transición al sistema privado oscilaría entre el 0,2 por ciento del PIB y un superávit del 0,2 por ciento del PIB; sin embargo, después de la privatización, se estimó que la transición costaría el 3,6 por ciento del PIB, es decir, 18 veces la estimación original. La crisis fiscal creada por la privatización de las pensiones fue inaceptable para muchos gobiernos, sobre todo porque la preocupación por las presiones fisca-

les y la sostenibilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones había sido el principal motor de las reformas. La privatización había sido presentada como el remedio para evitar una “crisis de la seguridad social” y para garantizar un financiamiento futuro más sostenible de los sistemas de pensiones. En Polonia, los costos de transición acumulados entre 1999 y 2012 se estiman en un 14,4 por ciento del PIB de 2012. En general, los costos de transición fueron muy altos en todos los países, constituyendo una de las razones principales por las que los gobiernos revirtieron la privatización de las pensiones para regresar a un sistema público.

(e) Altos costos administrativos. Los costos administrativos de los fondos privados de pensiones son mucho más elevados que los resultantes en los regímenes públicos y, en consecuencia, hacen que la rentabilidad de las inversiones y, en última instancia, los montos de pensiones, sean menores. Los administradores de fondos privados de pensiones deben financiar muchos gastos generales que no existen en los sistemas públicos, como las comisiones de administración, las comisiones por gestión de inversiones, las comisiones de custodia, las comisiones de garantía, los gastos de auditoría, los gastos de mercadeo y los gastos legales, entre otros, causando reducciones en los activos acumulados en las cuentas individuales (o las pensiones); para un período de 40 años de contribuciones, se estima que la reducción alcanza hasta un 39 por ciento en Letonia, 31 por ciento en Estonia y 20 por ciento en Bulgaria.

Cuadro 1. Costos administrativos antes y después de las reformas de privatización en países seleccionados (como porcentaje de las cotizaciones)

País	Antes de la privatización	Después de la privatización
Argentina	6,6 (1990)	50,8 (2002)
Bolivia	8,6 (1992)	18,1 (2002)
Hungría	2,0 (1998)	14,5 (2007)
Colombia	2,6 (1993)	25,9 (2002)
Chile	8,0 (1980)	19,5 (2002)
El Salvador	7,8 (1996)	21,3 (2002)
Perú	n.a.	30,5 (2002)
México	n.a.	40,3 (2002)
Uruguay	6,5 (1990)	18,2 (2002)

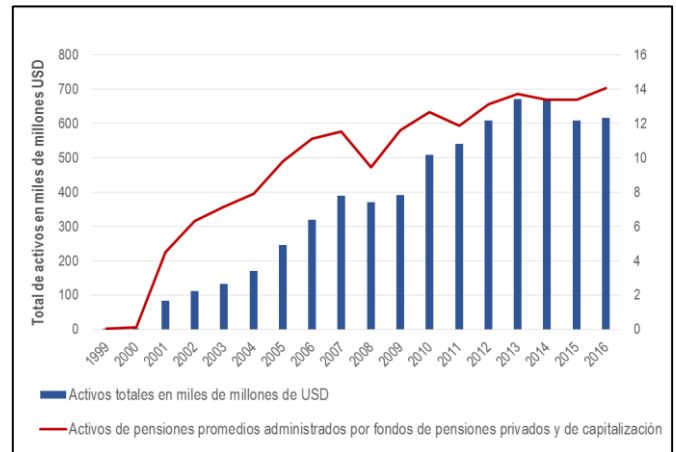
(f) Deficiencias en la gobernanza: captura de las funciones de regulación y supervisión. La “captura del regulador” es aquella situación en la que un organismo regulador, creado para defender el interés público, actúa atendiendo a determinados grupos de interés económico del sector a los que está encargado de regular y supervisar. En general, la gestión, supervisión y regulación de los fondos de las pensiones ha sido deficiente; los nexos estrechos entre los políticos y el sector financiero, así como la escasez de personal altamente especializado en materia de regulación de los mercados

financieros, contribuyó a que se seleccionara reguladores provenientes del sector ya existente, dando así cabida a la injerencia de intereses privados. Además, en muchos países, como el Estado Plurinacional de Bolivia y Polonia, se excluyó la participación directa de los interlocutores sociales en la supervisión de los fondos privados de pensiones, con lo cual se redujo la capacidad de supervisión previamente existente.

(g) Concentración del sector de los seguros privados. Otro argumento de los defensores de la privatización de las pensiones era que se esperaba que ésta generara competencia entre muchas administradoras de pensiones y mejorara así la eficiencia y la prestación de los servicios. La competencia entre los fondos de pensiones fue baja; en algunos países (por ejemplo, Bolivia, El Salvador) sólo había dos grandes administradoras de pensiones, lo que creó mercados oligopólicos y, por ende, se negaban los presuntos beneficios de la competencia. El número de AFP chilenas se redujo de 21 (1994) a 5 (2008); la concentración de afiliados en las tres empresas más grandes aumentó del 67 al 86 por ciento. A menudo, los grupos financieros internacionales son accionistas importantes de las administradoras de fondos de pensiones nacionales, o los fondos de pensiones nacionales actúan como subsidiarias.

(h) ¿Quién se benefició de los ahorros para la jubilación de los ciudadanos? El sector financiero. Esta es una pregunta importante desde la perspectiva del desarrollo nacional. En muchos países, las reservas de los sistemas de pensiones aún jóvenes y en su fase acumulativa, se utilizaron para el desarrollo nacional (por ejemplo, en Europa). Sin embargo, el uso potencial de los fondos de pensiones para la inversión pública nacional se perdió casi por completo con el paso a los sistemas privatizados de "capitalización", en los que los ahorros individuales se invierten en los mercados de capitales en busca de alta rentabilidad, dejando de lado los objetivos de desarrollo nacional. La experiencia con la privatización en los países en desarrollo muestra que son el sector financiero, las administradoras privadas de fondos de pensiones y las compañías de seguros de vida los que aparentemente se benefician más de los ahorros para la jubilación de los ciudadanos, a menudo junto con grupos financieros internacionales que poseen la mayoría de los fondos invertidos. De hecho, en la mayoría de los países, las regulaciones nacionales no incluyen ninguna restricción a la inversión de fondos de pensiones en el extranjero, ni siquiera en países muy necesitados de inversiones sociales y económicas (por ejemplo, Armenia, Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Lituania, Rumania y Eslovaquia). En otros países se señalan algunos límites: en Chile, las administradoras privadas de fondos de pensiones pueden invertir hasta el 80 por ciento de sus activos en el extranjero, cifra equivalente al 56 por ciento del PIB del país.

Figura 2. Activos en los fondos privados de pensiones y de capitalización en 25 países que han privatizado las pensiones (en miles de millones USD y como porcentaje del PIB)



(i) Efecto limitado en los mercados de capitales en los países en desarrollo. En los países con mercados de capitales poco profundos y no muy diversificados, las inversiones podrían estar, o bien muy concentradas en el extranjero, o en bonos del Estado. Los bonos del gobierno a menudo se emitían para financiar los altos costos de transición de la privatización de las pensiones, generando un ciclo vicioso y costoso, en el que los administradores de los fondos de pensiones privados eran los únicos beneficiarios de este ciclo, cobrando los costos administrativos de las transacciones financieras. En Hungría, El Salvador y el Estado Plurinacional de Bolivia, los bonos del gobierno constituyeron inicialmente alrededor del 80 por ciento de todos los activos. Sin embargo, en Chile y en las economías de alto ingreso, hay evidencia de efectos positivos en los mercados de capital.

(j) Los riesgos demográficos y del mercado financiero se trasladaron a los individuos. Los esquemas de cuentas individuales privadas transfirieron los riesgos sistémicos a los individuos, donde son los trabajadores o los jubilados quienes asumen los riesgos de inversión, longevidad e inflación. En 2008, las AFP chilenas perdieron el 60 por ciento de todas las prestaciones acumuladas durante el período comprendido entre 1982 y 2008.) En la Argentina, la crisis financiera interna de 2001-2002 provocó una disminución del 44 por ciento en el valor de los fondos de pensiones en 2002. En el Perú, durante la crisis financiera mundial de 2008-2009, los activos de los fondos de pensiones se redujeron en un 50 por ciento o más, debido a que los administradores de cartera de las AFP habían invertido los fondos en instrumentos de alto riesgo. En algunos países, el Estado ha intervenido para financiar y proporcionar o complementar las pensiones que el sistema privado de pensiones debería haber proporcionado. Por ejemplo, en 2008 el gobierno de Chile tuvo que proporcionar un complemento al monto de las pensiones, y el gobierno de Argentina tuvo que intervenir para cubrir el 77 por ciento de los pagos de pensiones a 445.000

pensionados del pilar privado, así como pagos adicionales a 179.000 pensionados para mantener la garantía de pensión mínima.

- (k) Deterioro del diálogo social.** La mayoría de las reformas estructurales se llevaron a cabo sin un diálogo social adecuado, lo que posteriormente condujo a cuestionar su legitimidad. Hubo fuertes campañas en los medios de comunicación para promover la privatización; a menudo los administradores de fondos privados de pensiones realizaron campañas de mercadeo a fin de disminuir la oposición pública. La desconfianza en los sistemas privados de pensiones aumentó rápidamente cuando las tasas de reemplazo se desplomaron y la suficiencia de las pensiones se volvió un problema grave al no ser capaces de proporcionar suficiente protección en la vejez. Antes de la reforma, la mayoría de los fondos de pensiones de la seguridad social tenían alguna forma de gobernanza tripartita a través de los representantes de los trabajadores, los empleadores y el Estado. La privatización eliminó esa participación en el nuevo sistema, a pesar de que los trabajadores eran los únicos cotizantes y propietarios de las cuentas individuales.

Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones

Después de dos décadas de implementación problemática, muchos países comenzaron a re-reformar sus sistemas de pensiones. La privatización de las pensiones no estuvo a la altura de las expectativas y generó mucha frustración en la mayoría de los países. La crisis financiera de 2008 afectó severamente a los mercados financieros y de capitales, reduciéndose significativamente el valor real de los activos de los fondos privados de pensiones y causando, por ende, indignación popular con los resultados del sistema privado. Muchos beneficiarios de pensión tuvieron que depender del apoyo social, debido a que el valor de sus pensiones había caído a niveles muy bajos, a menudo por debajo del umbral de pobreza. Por otra parte, para los países de la eurozona que luchaban por cumplir los criterios de Maastricht en materia de deuda y déficit fiscal, los costos de la transición resultaron excesivos, lo que redujo el apoyo de parte de los gobiernos al sistema privado. El apoyo político que había dado pie a la privatización echó marcha atrás para favorecer un retorno al sistema público o minimizar la participación de los regímenes privados obligatorios en la provisión de seguridad social en la vejez.

Otros países ya venían cuestionando el modelo privado con anterioridad, como fue el caso de la República Bolivariana de Venezuela (2000), Ecuador (2002) y Nicaragua (2005). En estos países se sostuvieron fuertes debates nacionales en los que se cuestionó el beneficio público de las pensiones privadas, lo que en última instancia llevó a que las pensiones privadas fueran declaradas inconstitucionales y a que se derogaran las leyes que las habían creado. La experiencia en materia de pensiones es similar a la de otros sectores, tales como el de abastecimiento del agua, el transporte, los servicios postales, la electricidad y la energía, que también revirtieron las

privatizaciones anteriores y renacionalizaron o re-municipalizaron los servicios públicos en los últimos años.

En total, dieciocho países -trece de Europa Oriental y la antigua Unión Soviética y cinco de América Latina- revirtieron las privatizaciones.

Si bien cada país presenta un caso específico que es preciso evaluar en su contexto, también existen algunos elementos comunes que se resumen a continuación:

El proceso de las re-reformas. La oportunidad con que las reformas son implementadas es de vital importancia para los diseñadores de política. ¿Cuánto tiempo llevará? Las reversiones más rápidas a las privatizaciones de las pensiones tomaron sólo unos meses. En Hungría, el proceso de re-reforma fue implementado entre abril y diciembre de 2010, y en Argentina entre octubre y diciembre de 2008. En Kazajstán, la re-reforma se llevó a cabo en aproximadamente un año entre 2012 y 2013; en Polonia, por otro lado, se implementó en varios pasos a partir de 2010 y se completó en aproximadamente 4 años.

Las leyes promulgadas. En algunos casos, el país tuvo que aprobar primero una ley que reducía la dimensión del sistema privado y luego otra que lo cerraba (Argentina, Hungría y Polonia), mientras que en otros sólo se requirió una ley para revertir la privatización (Kazajstán y el Estado Plurinacional de Bolivia).

Las características básicas del nuevo modelo público. Existen elementos comunes en la configuración de los sistemas de pensiones re-reformados. La información del Cuadro 2 permite diferenciar entre las reformas que redujeron la dimensión de las cuentas individuales y las reformas que les pusieron fin.

Un número de países regresaron a un sistema público de reparto como el que existía antes de la privatización que, en virtud de las normas internacionales de la seguridad social de la OIT, puede ser de beneficio definido (como en el caso de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y Hungría) o de cuentas nocionales (como en el caso de Polonia).

El nuevo modelo consiste en un sistema de tres pilares:

- *Pilar 0: Piso de protección social.* Una pensión solidaria no contributiva (universal como en Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y Kazajstán; o sujetas a comprobación de recursos o de pensión como en Hungría y Polonia).
- *Primer Pilar: Seguro social.* Un sistema de pensiones de la seguridad social, de beneficio definido y obligatorio.
- *Segundo Pilar: Pilar complementario.* No todos los países necesitan establecer este pilar (por ejemplo en Polonia y Kazajstán para los trabajadores que desempeñan ocupaciones de alto riesgo).
- *Tercer pilar: Regímenes voluntarios.* Este pilar también es complementario, para personas con la capacidad económica necesaria para realizar ahorros personales adicionales generalmente gestionados por las administradoras privadas de pensiones con regulación estatal.

- Fortalecimiento de la solidaridad y responsabilidad compartida entre Estado, empleadores y trabajadores.

Los nuevos derechos y prestaciones. Con la reversión de la privatización, los niveles de beneficios mejoraron en la mayoría de los países. Hubo un gran aumento de las tasas de reemplazo y se han introducido pensiones solidarias no contributivas en la mayoría de los países. En Hungría, la tasa de reemplazo de la pensión del sistema del régimen de reparto está garantizada en un 74 por ciento de los ingresos promedio para personas con 35 años de cotización. En Argentina la tasa de reemplazo de las pensiones de reparto y de beneficio definido se estimó en alrededor del 71,6 por ciento suponiendo 35 años de cotización sobre la base del salario promedio. En el Estado Plurinacional de Bolivia se redujo la edad de jubilación para acceder a la nueva pensión pública del régimen de reparto con beneficio definido a los 55 años para los hombres y 50 años para las mujeres; además, se garantiza una tasa de

reemplazo del 70 por ciento al acreditar 30 o más años de cotización.

El restablecimiento o creación de una entidad pública administradora. Tras la desaparición de las cuentas individuales de administración privada, el manejo fragmentado por parte de múltiples gestores privados que recaudaban contribuciones y administraban cada uno pequeños fondos, fue sustituido por una administración pública centralizada. En algunos casos, se creó una nueva entidad, encargada de la administración de las cuentas individuales, como en Kazajstán, mientras que en otros casos la gestión fue transferida a las entidades administradoras públicas preexistentes (por ejemplo en Polonia). Esto permitió una mayor eficiencia, vinculada con la reducción de los costos administrativos, además de mejoras en los niveles de beneficios en la mayoría de los países. La reducción del número de administradoras de fondos también permitió lograr una mayor transparencia y mancomunación de riesgos.

Cuadro 2. Reversión de la privatización de las pensiones y las cuentas individuales

Clausura del régimen de cuentas individuales	Reducción del tamaño de las cuentas individuales
<ul style="list-style-type: none"> • Venezuela, Rep. Bol. de (2000), Ecuador (2002) y Nicaragua (2005). • Argentina, 2008 (cierra las cuentas individuales y transfiere los fondos al sistema público de reparto) • Hungría, 2010 (transfiere las cuentas individuales al sistema público de reparto, fusionándolo con el presupuesto del Estado) • Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009 (prohibición constitucional de la privatización de la seguridad social y cierre del sistema de cuentas individuales para los nuevos afiliados) • Federación de Rusia, 2012 (las contribuciones a las cuentas individuales se canalizan al seguro social) • Polonia, 2011 (reducción) y 2014 (transferencia de todas las cuentas individuales al sistema de reparto del seguro social del ZUS) • República Checa, 2016 (el nuevo gobierno pone fin al Sistema de Cuentas Individuales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bulgaria, 2007 (canceló el aumento de las contribuciones al pilar de cuentas individuales, actualmente congelado en el 5 por ciento) • Estonia, 2009 (la contribución del 4 por ciento al segundo pilar está suspendida) • Letonia, 2009 (reducción de la contribución a las cuentas individuales del 8 al 2 por ciento) • Lituania 2009 (reducción de la contribución a las cuentas individuales del 5,5 al 1,5 por ciento) • Macedonia, 2011 (las contribuciones a las cuentas individuales obligatorias se redujeron del 7,42 al 5,25 por ciento) • Croacia, 2011 (reducción de la contribución obligatoria a las cuentas individuales del 10 al 5 por ciento). • Eslovaquia, 2012 (reducción de la cotización a las cuentas individuales del 9 al 4 por ciento) • Kazajstán, 2013 (transferencia de la administración al Estado) • Rumania, 2017 (el gobierno redujo y congeló las tasas de contribución al segundo pilar de cuentas individuales)

La transferencia de afiliados y los fondos, y reconocimiento de derechos adquiridos. En los casos principales, la reversión de la privatización de las pensiones significó la transferencia de la mayoría de los afiliados y sus activos acumulados a un fondo público colectivo. Los fondos transferidos mejoraron la situación fiscal de los gobiernos, lo que puso fin a las presiones creadas por los costos de transición asociados a la privatización y redujo la deuda y el déficit fiscal.

En la Argentina, todos los afiliados y activos acumulados de los fondos privados obligatorios -alrededor de 9,5 millones de personas y 25.500 millones USD- se transfirieron al sistema público. En el Estado Plurinacional de Bolivia, todas las cuentas individuales y activos acumulados -alrededor de 0,5 millones de afiliados y 5.400 millones USD- fueron transferidos al sistema público. En Hungría, en 2011, casi todos los afiliados -2,93 millones de un total de 3 millones y cuyos activos acumulados ascendían a 11.000 millones USD- optaron por retornar al sistema público de reparto. En Kazajstán, la administración de todos los fondos y afiliados al sistema de cuentas individuales se transfirió automáticamente al Fondo de Pensiones Unificado propiedad del Estado. En Polonia, no fue necesaria la transferencia de afiliados ya que los propietarios de las cuentas individuales también estaban afiliados al sistema público. En 2014, aproximadamente 33.000 millones USD en activos de los fondos de pensiones de cuentas individuales se transfirieron al plan público de cuentas individuales nacionales (cuadro 3).

Cuadro 3. Impactos positivos del cambio de los sistemas privados a los sistemas públicos de pensiones., 2009–14 (países seleccionados)

Argentina	Se transfirieron 25.500 millones USD de fondos privados al fondo público, eliminando el déficit del sistema público y reduciendo la deuda pública del 53 al 38 por ciento entre 2009 y 2011.
Bolivia	Se transfirieron 5.400 millones USD del sistema privado al público, lo que redujo la deuda pública del 38,5 al 33,9 por ciento del PIB entre 2010 y 2011.
Hungría	Se transfirieron 11.000 millones USD de los fondos privados al fondo público, lo que redujo el déficit fiscal del 5,8 por ciento entre 2005-2010 al 2,75 por ciento en 2011 y la deuda pública disminuyó del 81,8 al 79 por ciento del PIB entre 2010 y 2012.
Polonia	Se transfirieron 33.000 millones USD al ZUS, reduciendo el déficit fiscal del 4,78 por ciento (entre 2006 y 2011) al 3,72 por ciento (entre 2012 y 2017), y la deuda pública del 56,2 al 50,2 por ciento del PIB entre 2011 y 2014.

Financiamiento y nuevas tasas de cotización con la reintroducción de las cotizaciones patronales. En muchos de los casos de reforma, se volvieron a introducir las contribuciones de los empleadores y se fortalecieron los principios de solidaridad y participación de todos los actores sociales en el financiamiento de las pensiones (cuadro 4). Las pensiones solidarias no contributivas (piso de protección social) se financian con cargo al presupuesto general.

Cuadro 4. Nuevas tasas de cotización de los sistemas públicos de pensiones (como porcentaje del salario del trabajador)

País	Trabajadores	Empleadores
Argentina	11	10,17
Bolivia	12,71	3
Hungría	10	24
Polonia	9,76	9,76

Recaudación de cotizaciones y administración de fondos. En todos los casos se centralizó la recaudación de las cotizaciones en una entidad pública, ya sea a cargo de la agencia recaudadora de impuestos o de la entidad pública administradora de las pensiones, lo que permitió aumentar la eficiencia y la eficacia. En la Argentina, la Administración Federal de Ingresos Públicos, el organismo central de recaudación de impuestos, se encarga ahora de recaudar las cotizaciones. En Polonia, la entidad estatal ZUS sigue siendo el ente encargado de recaudar las cotizaciones al seguro social, pagar las pensiones y gestionar las inversiones del régimen público de pensiones. Al centralizar también la gestión de las inversiones en una entidad pública, algunos países, como el Estado Plurinacional de Bolivia, disponen de una cartera más diversificada, mientras que otros, como la Argentina y Kazajstán, se enfocaron más en proyectos de desarrollo.

Cambios en la supervisión y regulación del sector. Con la reversión de la privatización de las pensiones, la mayoría de las agencias de regulación y supervisión de las pensiones privadas fueron abolidas y reemplazadas por entidades públicas recién creadas o reforzadas como parte de una estructura reguladora más amplia, aumentando la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza del sistema de pensiones, y al mismo tiempo haciéndolo menos propenso a la captura de la industria. Por ejemplo, Argentina clausuró la Superintendencia de Pensiones e introdujo una comisión del Congreso que supervisa el régimen público de reparto. El Estado Plurinacional de Bolivia también abolió la Superintendencia; la Autoridad de Supervisión y Control de Pensiones y Seguros tiene el mandato de supervisar tanto las pensiones como los seguros. En Hungría, las funciones de supervisión y regulación recaen ahora en el Ministerio de Recursos Humanos y en el Banco Nacional de Hungría.

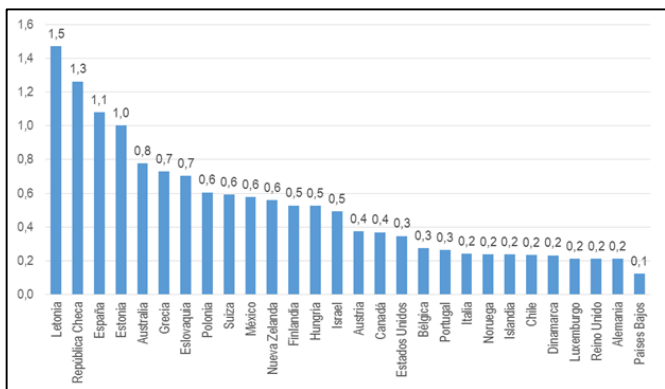
Gobernanza y representación de los empleadores y los sindicatos. En todos los casos, la re-reforma reforzó el papel del Estado en la administración, regulación y supervisión del sistema de pensiones. En algunos casos, como en la Argentina, el nuevo sistema de gobernanza incluye una estructura tripartita, de conformidad con las normas internacionales de la OIT en materia de seguridad social. Por su parte, si bien en Hungría funcionan el Consejo Económico y Social, un ente consultivo nacional tripartito, en el que participan los representantes de los trabajadores y de la sociedad civil, en el nuevo sistema de pensiones no se ha producido ninguna representación tripartita específica.

El diálogo social en el proceso de re-reforma. En la mayoría de los casos, el pobre desempeño general de los regímenes privados de pensiones, en términos de

los bajos niveles de beneficios y de la cobertura en general, así como la creciente carga para el Estado en lo que se refiere a los elevados costos fiscales de transición y administración, motivaron a los gobiernos a emprender con cierta impaciencia el proceso de re-reforma, priorizando la celeridad por sobre el diálogo social.

Efectos positivos: reducción de los costos administrativos. Si bien las reversiones de la privatización de las pensiones necesitan más años para madurar, ya se pueden observar mejoras claras y mensurables en cuanto a sus efectos positivos. Muchos países introdujeron medidas para reducir los costos administrativos a fin de garantizar que los nuevos sistemas de pensiones fueran más baratos. Las comisiones de administración y los cargos por primas fueron abolidas en la Argentina, incluso las del sistema público, al igual que en el caso de las cuentas individuales remanentes en Hungría; las comisiones y los costos operativos se redujeron a la mitad en Kazajstán y se redujeron significativamente en Polonia. La OCDE observó que los países con sistemas de contribución definida y operando con un gran número de pequeños fondos de pensiones tenían costos operativos más elevados, en comparación con los países con sistemas públicos de reparto de beneficio definido.

Figura 3. Gastos operativos en países seleccionados de la OCDE, 2016 (porcentaje de los activos totales)



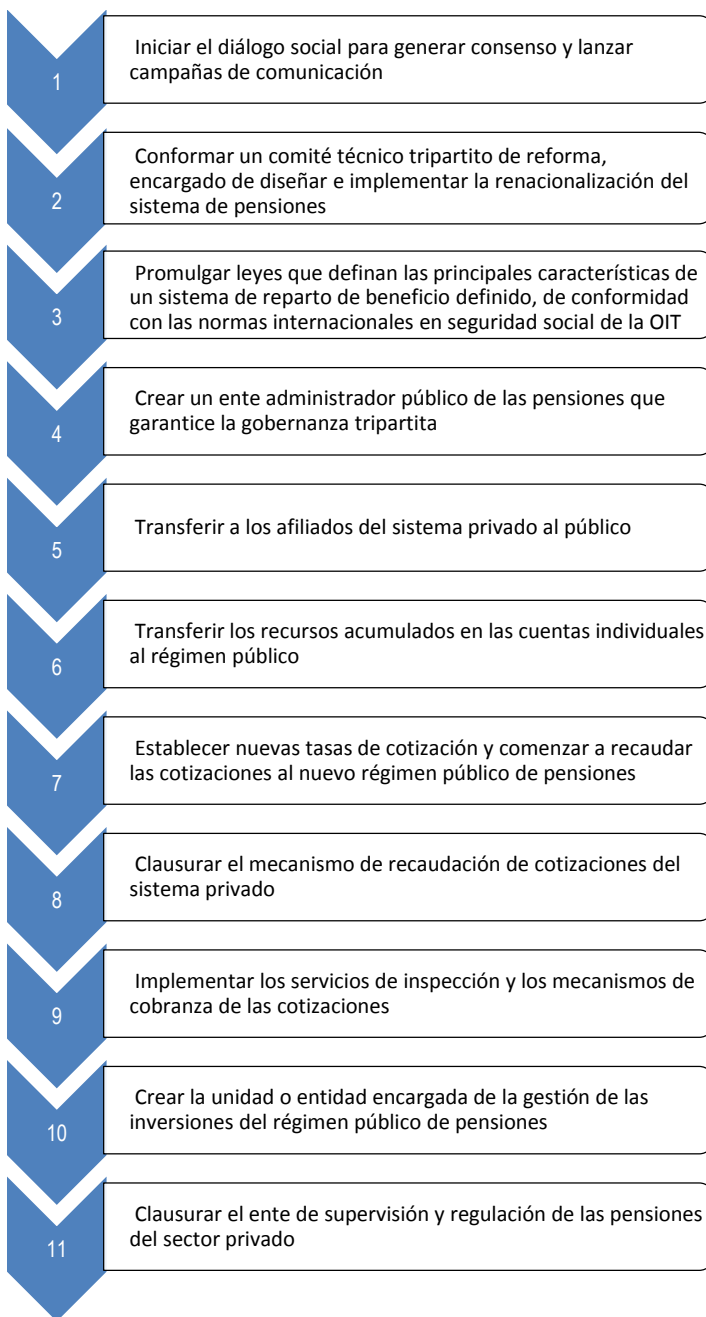
Impactos sociales y económicos. La reversión de la privatización de las pensiones y la reintroducción de elementos de solidaridad mejoraron significativamente el nivel de beneficios. Las tasas de reemplazo aumentaron sustancialmente, como se mencionó anteriormente. Los beneficios para las mujeres mejoraron en países como la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y Hungría. Además, la mayoría de las contrarreformas también dieron lugar a un aumento de la cobertura, incluso mediante la creación o el fortalecimiento de las pensiones sociales. Con el aumento de las tasas de cobertura, la introducción y extensión de prestaciones no contributivas y mayores tasas de sustitución de los regímenes de reparto reintroducidos, el riesgo de caer en la pobreza en la vejez se ha reducido significativamente. Además, los gobiernos pudieron invertir parte de los fondos nacionalizados en proyectos públicos de desarrollo (por ejemplo, centrales nucleares, carreteras, trenes, vivienda pública, etc.) para crear bienes públicos que se espera tengan efectos multiplicadores positivos.

Impactos fiscales positivos. Tras la nacionalización de los fondos privados de pensiones, los gobiernos mejoraron sus finanzas en el corto plazo. La transferencia

de los activos acumulados y de las cotizaciones del sistema privado al público tuvieron, como es de esperarse, un impacto abrumadoramente positivo en las finanzas y el balance fiscal de las pensiones. Las repercusiones fiscales a largo plazo de las reversiones dependerá en gran medida de la capacidad de los países para adaptar sus sistemas de pensiones a las cambiantes condiciones demográficas, económicas y del mercado de trabajo mediante reformas paramétricas oportunas y adecuadamente diseñadas.

Pasos de política para revertir la privatización de las pensiones

La privatización de las pensiones se puede revertir rápidamente, en tan solo unos meses. Para aquellos países que están considerando reconstruir sus sistemas públicos de pensiones, hay once pasos políticos principales:



Reflexión final

Este documento y los estudios de casos de países asociados documentan el escaso desempeño de las pensiones privadas obligatorias y proveen lecciones para los gobiernos que intentan mejorar sus sistemas nacionales de pensiones. El fortalecimiento del seguro social público, junto con las pensiones solidarias no contributivas, como lo recomiendan las normas de la OIT, han mejorado la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y han hecho que el derecho legal a las pensiones sea mejor y más

predecible, permitiendo a las personas disfrutar de una mejor jubilación durante la vejez. La responsabilidad de los Estados de garantizar la seguridad de los ingresos en la vejez se logra mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de pensiones.

Esta nota informativa está basada en el documento "La reversión de la privatización de las pensiones – Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina", I. Ortiz, F. Durán-Valverde, S. Urban y V. Wodsak.

La editora de la serie es Isabel Ortiz, Directora del Departamento de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para obtener más información, póngase en contacto con: socpro@ilo.org.

Oficina Internacional del Trabajo, 4, route des Morillons, 1211 Ginebra 22, Suiza

Visite nuestros sitios Web: www.social-protection.org y www.ilo.org

