Organización
Internacional
del Trabajo

REFORMA DE LAS PENSIONES

en europa central y oriental

REESTRUCTURACIÓN CON PRIVATIZACIÓN:
estudios de los casos de Hungría y de Polonia

REESTRUCTURACIÓN DE LOS REGÍMENES PÚBLICOS DE PENSIONES:
estudios de los casos de la República Checa y Eslovenia

Oficina
Subregional
para Europa
Central y Oriental
Budapest

REFORMA DE LAS PENSIONES

en europa central y oriental

Copyright Organización Internacional del Trabajo
Primera edición 2005

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH 1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Elaine Fultz (editora)
Reforma de las pensiones en Europa Central y Oriental
Reestructuración con privatización: estudios de los casos de Hungría y Polonia.
Reestructuración de los regímenes públicos de pensiones: estudios de los casos de la República Checa y Eslovenia
Budapest, Oficina Internacional del Trabajo, 2005

ISBN 92-2-316650-0
ISBN 92-2-316651-9 (versión web)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.
La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.
Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna para la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.
Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH 1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones. Es posible también hacerlo por E-mail a: pubvente@ilo.org o mediante la página Web: www.ilo.org/pblns

---

Impreso en Chile

Organización
Internacional
del Trabajo

REFORMA DE LAS PENSIONES

en europa central y oriental

REESTRUCTURACIÓN CON PRIVATIZACIÓN:
estudios de los casos de Hungría y de Polonia

REESTRUCTURACIÓN DE LOS REGÍMENES PÚBLICOS DE PENSIONES:
estudios de los casos de la República Checa y Eslovenia

Oficina
Subregional
para Europa
Central y Oriental
Budapest

Índice

Prólogo 15

PARTE 1
REESTRUCTURACIÓN CON PRIVATIZACIÓN: ESTUDIOS
DE LOS CASOS DE HUNGRÍA Y DE POLONIA 19
Reforma de las pensiones en Hungría y Polonia: panorama comparativo
Elaine Fultz 21
Dificultades iniciales de la aplicación 23
Invalidez frente a jubilación 25
Aplazamiento de los asuntos relativos a las prestaciones privadas 26
Participación, estructura del mercado y rendimiento de los nuevos fondos de pensiones 27
Distribución de la carga de los costos de la transición 31

Capítulo 1
SISTEMA DE PENSIONES DE HUNGRÍA ANTES Y DESPUÉS
DE LA REFORMA DE 1998
Mária Augusztinovics (coordinadora), Róbert I. Gál, Ágnes Matits, Levente Máté, András Simonovits y János Stahl 33

Terminología 33
1. Escenario anterior a la reforma 35
2. Elementos sustanciales de la reforma de 1998 45
3. Experiencia de los inicios de la post-reforma 55
4. Conclusiones 85
Referencias 94

Capítulo 2
REFORMA DE LAS PENSIONES DE 1999 EN POLONIA
Agnieszka Chlon-Dominczak 97

Siglas 97
1. Escenario anterior a la reforma 97
2. Elementos sustanciales de la reforma 118

3. Experiencia de los inicios de la post-reforma 140
4. Conclusiones 188
Referencias 190
Anexo A. Restricciones a las inversiones 192
Anexo B. Resultados a largo plazo de la simulación. Análisis de sensibilidad 194

Cuadros

SISTEMA DE PENSIONES DE HUNGRÍA ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DE 1998

Cuadro 1 Estructura de edad y dependencia demográfica 35
Cuadro 2 Principales indicadores macroeconómicos 36
Cuadro 3 Pensiones en 1996, por año de jubilación 42
Cuadro 4 Tasas de cotización del seguro de pensiones 56
Cuadro 5 Ganancias (+) y pérdidas (-) de las cotizaciones en 2002 57
Cuadro 6 Afiliados al MPPF de la población económicamente activa, por grupo de edad 61
Cuadro 7 Modelo de regresión logística para la elección del cambio 63
Cuadro 8 Divergencias en los datos sobre las cotizaciones de los empleados 68
Cuadro 9 "Escenario de la no reforma" para cotizaciones y pensiones 70
Cuadro 10 Efectos de las medidas de la reforma y de la post-reforma en el equilibrio financiero del pilar público 71
Cuadro 11 Cambios en el número de MPPF 73
Cuadro 12 Número y cambios en la supervivencia de los MPPF por grupos de fundadores 73
Cuadro 13 Características principales de los MPPF en 2000 por grupos de fundadores 74
Cuadro 14 Carteras cambiantes de los MPPF 80
Cuadro 15 Rendimiento de la gestión de las inversiones en 2000 82
Cuadro 16 Cálculo de la tasa de eficacia interna de los MPPF en seis meses 85
Cuadro 17 Valor compuesto de las cotizaciones de 1998-2000 a los MPPF a finales de 2000 87
Cuadro 18 Resumen de los valores compuestos de la transición "pura" a finales de 2000 88
Cuadro 19 Resumen de los valores compuestos de la transición "neutralizada" a finales de 2000 90

REFORMA DE LAS PENSIONES DE 1999 EN POLONIA

Cuadro 1 Tasa de fertilidad total en Polonia, 1970-1999 100
Cuadro 2 Longevidad en Polonia, 1970-1999 100
Cuadro 3 Supuestos demográficos 101
Cuadro 4 Gastos del FUS como porcentaje del PIB en la década de 1990 108
Cuadro 5 Elementos básicos de las propuestas preliminares de reforma de las pensiones en Polonia 114
Cuadro 6 Supuestos del mercado laboral y del PIB, 1995=100 116

Cuadro 7 Gastos y déficit del sistema de pensiones como porcentaje del PIB, 2000-2050 117
Cuadro 8 Comparación entre el viejo y el nuevo sistema de pensiones 119
Cuadro 9 Tasas de cotización a la seguridad social como porcentaje del salario bruto 123
Cuadro 10 Porcentaje de error según el tipo de documento 146
Cuadro 11 Cotizaciones en concepto de pensiones transferidas a fondos de pensiones abiertos (en PLN M) 163
Cuadro 12 Gastos y déficit/superávit del sistema público de pensiones con y sin introducción del pilar de capitalización en porcentaje del PIB 172
Cuadro 13 Información básica sobre los fondos de pensiones en Polonia 178
Cuadro 14 Transferencias de la afiliación entre fondos de pensiones abiertos 180
Cuadro 15 Cuentas inactivas en fondos de pensiones abiertos 182
Cuadro 16 Estado de las cuentas y tasas internas de rentabilidad, enero de 2000-junio de 2001 185
Cuadro 17 Utilidades consolidadas y pérdida contable de las compañías de fondos de pensiones en 2000 186

Gráficos

EL SISTEMA DE PENSIONES DE HUNGRÍA ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DE 1998

Gráfico 1 Flujo de las cotizaciones 68
Gráfico 2 Valor real de pensiones y salarios (1989 = 100) 71
Gráfico 3 Distribución de los MPPF según el tamaño, a finales de 2000 75
Gráfico 4 Dos ejemplos de las distribución según la edad de los afiliados a los MPPF en 2000 76
Gráfico 5 Valores totales de los activos de los MPPF, 1997-2000 77
Gráfico 6 Concentración de activos en el mercado de MPPF 77
Gráfico 7 Cartera de activos totales de los MPPF a finales de 2000 79
Gráfico 8 Rendimiento de los MPPF en 2000 81
Gráfico 9 Tasas netas de rentabilidad anuales de los MPPF en 1998-2000 83

REFORMA DE LAS PENSIONES DE 1999 EN POLONIA

Gráfico 1 Nacimientos y fallecimientos en Polonia, 1990-2050 99
Gráfico 2 Proyecciones demográficas 102
Gráfico 3 PIB y empleo en Polonia (índices acumulativos, 1989=100) 103
Gráfico 4 Tasa de desempleo en Polonia, 1990-2000 103
Gráfico 5 Salarios y PIB per cápita en Polonia (índices acumulativos, 1989=100) 104
Gráfico 6 Pensionistas y asegurados en el sistema de seguridad social 109
Gráfico 7 Pensiones medias relativas a los salarios medios, 1990-2000 110
Gráfico 8 Tasas de sustitución simuladas para los grupos de personas nacidas en 1949-1974, trabajador asalariado medio 130
Gráfico 9 Estructura administrativa del segundo pilar 132

Gráfico 10 Cuantía proyectada de las prestaciones del segundo pilar (como porcentaje del salario medio) 137
Gráfico 11 Consecuencias de los cambios en la contabilidad de las cotizaciones 152
Gráfico 12 Afiliación acumulativa de los fondos privados de pensiones, 1999 155
Gráfico 13 Distribución por edad y sexo de la afiliación a los fondos de pensiones abiertos, marzo de 2001 156
Gráfico 14 Participación de los grupos de personas nacidas en 1949-1968, en los fondos privados de pensiones 157
Gráfico 15 Afiliados a los fondos de pensiones como porcentaje de los asegurados 157
Gráfico 16 Cotizaciones efectivas al sistema público de pensiones, 2000-2050 158
Gráfico 17 Razones dadas por los asegurados para diferir las opciones de las pensiones 161
Gráfico 18 Flujo de salida hacia el pilar de capitalización frente al déficit/superávit del sistema de reparto 167
Gráfico 19 Número proyectado de jubilados que perciben prestaciones del viejo y del nuevo sistema con arreglo a la reforma, 2001-2050 168
Gráfico 20 Financiación de las pensiones, 2000-2050 169
Gráfico 21 Costos de la transición y fuentes de financiación 170
Gráfico 22 Costos acumulativos de la transición, 2000-2050 170
Gráfico 23 Ingresos, gastos y activos de los fondos de pensiones, 2000-2050 171
Gráfico 24 Activos del OFE, enero de 2000-junio de 2001 176
Gráfico 25 Afiliación acumulativa y activos de los fondos de pensiones, marzo de 2001 177
Gráfico 26 Factores que influyen en la elección de los fondos de pensiones (en base a una encuesta al consumidor) 179
Gráfico 27 Estructura de la cartera de inversiones del OFE, enero de 2000-junio de 2001 183
Gráfico 28 Tasas nominales de rentabilidad de los fondos (junio de 1999-mayo de 2001) 184

RECUADROS

Recuadro 1 Opciones para el otorgamiento de rentas en Polonia 136
Recuadro 2 Concepción de la ZUS 152

PARTE 2
REESTRUCTURACIÓN DE LOS REGÍMENES PÚBLICOS DE PENSIONES: ESTUDIOS DE LOS CASOS DE LA REPÚBLICA CHECA Y DE ESLOVENIA 203

Capítulo 1
INTRODUCCIÓN: EXPLICACIÓN DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES
Katharina Müller 205
Referencias 208

Capítulo 2
ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN ESLOVENIA
Tine Stanovnik 211
1. El legado: seguridad en la vejez antes de 1990 211
2. La protección de la seguridad en la vejez en plena transformación, 1990-2000 217
3. Explicación de las políticas de las pensiones post-socialistas 229
4. Los Actores y sus papeles en el proceso de reforma de las pensiones 246
5. Conclusiones 256
Anexo A: Entrevistas 258
Anexo B: Referencias 259

Capítulo 3
ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN LA REPÚBLICA CHECA
Martin Mácha 261
1. El legado: seguridad en la vejez antes de 1990 261
2. La Protección de la vejez en plena transformación: 1990-2000 264
3. Explicación de las políticas de pensiones post-socialistas 276
4. Etapas de la reforma y papel de los diferentes interlocutores en el proceso de reforma de las pensiones 286
5. Conclusiones: problemas y elección de políticas 291
Anexo A: Entrevistas con las personalidades que han desempeñado un papel fundamental en la reforma 295
Anexo B: Referencias 296

Capítulo 4
ENTRE EL ESTADO Y EL MERCADO: COMPARACIÓN DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN LA REPÚBLICA CHECA Y EN ESLOVENIA
Katharina Müller 299
El legado 299
El contexto 300

Transformación de la seguridad para la vejez 305
Explicación de las opciones de la reforma: influencia extranjera, actores locales y contexto político 312
Rechazo de la privatización de las pensiones en la República Checa y Eslovenia 317
Referencias 324

Cuadros

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN ESLOVENIA

Cuadro 1 Relación de dependencia del sistema, gastos en pensiones y tasas de sustitución, 1970-1989 214
Cuadro 2 Edad de jubilación real según el género, 1992-2000 218
Cuadro 3 Asegurados activos y pensionistas, 1990-2000 219
Cuadro 4 Relación de dependencia del sistema, gastos en pensiones y tasas de sustitución, 1990-2000 220
Cuadro 5 Ingresos y gastos del Instituto de Pensiones y del Seguro de Invalidez (% del PIB) 221
Cuadro 6 Población, estructura de la población y relación de dependencia de la vejez, 1953-2001, con proyecciones hasta 2020 221
Cuadro 7 Equilibrio fiscal y deuda pública de Eslovenia, 1992-2000 (% del PIB) 222
Cuadro 8 Características básicas de las PDIA de 1983, 1992 y 1999 (criterios de elegibilidad y prestaciones) 224
Cuadro 9 Fondos de pensiones y empresas de administración de pensiones: Primas acumuladas y afiliación al final de octubre de 2001 229
Cuadro 10 Sondeos de opinión pública: "¿En qué organización sindical confía usted más respecto de la reforma de las pensiones?" 245

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN LA REPÚBLICA CHECA

Cuadro 1 Evolución de algunos indicadores del sistema de pensiones, 1960-1980 263
Cuadro 2 Evolución de algunos indicadores macroeconómicos y de las pensiones, 1993-2000 265
Cuadro 3 Evolución de las algunos demográficas y de dependencia del sistema, 1993-2000 266
Cuadro 4 Tasa de sustitución de las pensiones de vejez para los diferentes niveles salariales 268
Cuadro 5 Evolución de los niveles de las pensiones de vejez, 1989-2000 270
Cuadro 6 Evolución de la rentabilidad nominal de las inversiones, 1995-2000 272
Cuadro 7 Evolución del seguro complementario de pensiones, 1994-2000 273
Cuadro 8 Proyecciones demográficas, 1995-2030 274

Cuadro 9 Posturas de las figuras políticas respecto de las propuestas de reforma de las pensiones 292

ENTRE EL ESTADO Y EL MERCADO: COMPARACIÓN DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES EN LA REPÚBLICA CHECA Y ESLOVENIA

Cuadro 1 Eslovenia: indicadores económicos seleccionados, 1993-2000 301
Cuadro 2 República Checa: indicadores económicos seleccionados, 1993-2000 303
Cuadro 3 Indicadores demográficos seleccionados, 1999-2015 305
Cuadro 4 Características básicas de los regímenes públicos de pensiones en la República Checa y Eslovenia 309
Cuadro 5 Rasgos básicos de los fondos complementarios voluntarios en la República Checa y Eslovenia 310

GRAFICOS

Gráfico 1 Cartera media de los fondos de pensiones de la República Checa 271
Gráfico 2 Evolución de los costos de la transición después de la privatización parcial de las pensiones, 2000-2030 276

Prólogo

Es éste uno de los trabajos dedicados a la reforma de las pensiones que aparece como parte de una serie de estudios sobre asuntos relativos a la seguridad social, preparados por el proyecto de la OIT, *Fortalecimiento de la Seguridad Social en Europa Central y Oriental, a través de la investigación y la cooperación técnica*, patrocinado por el Gobierno de Francia. El componente de investigación de este proyecto apunta a analizar la reestructuración de los regímenes de seguridad social en países seleccionados de Europa Central y Oriental que ha tenido lugar a partir del momento en que se dieron inicio a las transformaciones políticas y económicas en 1989. Los estudios analizan tanto la formación de la política social de las nuevas democracias con pluralidad de partidos como su experiencia inicial en la aplicación de las reformas. El objetivo amplio de la investigación es la transmisión a los países que aún deliberan en torno a las reformas de la información pertinente sobre la reciente experiencia y los resultados de las políticas de los vecinos que encaran asuntos similares. Se dirige también a facultar a los interlocutores sociales del Gobierno en su cometido de participación en la elaboración de la política social.

El componente de investigación del proyecto se centra predominantemente en las jubilaciones. Se analizan asimismo otros temas y nuevos volúmenes abordarán la reforma de las pensiones de invalidez, el impacto de las reformas de la seguridad social en asuntos de género y la eficacia de las reformas de la seguridad social en la lucha contra la exclusión social que surge tras la transformación económica. Estos estudios aparecerán en la primavera y el verano de 2002.

En las dos partes de este trabajo, se analizan los enfoques de la reforma adoptados por cuatro países cuyo ingreso a la UE se realizó el 1º de mayo de 2004: la República Checa, Eslovenia, Hungría y Polonia. En Hungría y Polonia, por una parte, se han introducido grandes reformas de pensiones que implican la privatización de los regímenes de pensiones nacionales, sustituyéndolos en parte por sistemas de cuentas de ahorro individuales privadas administradas comercialmente. En cambio, en la República Checa y en Eslovenia, los Gobiernos habían decidido reformar sus sistemas públicos de reparto vigentes sin llegar a la privatización. Al mismo tiempo, promulgaron leyes que impulsan el ahorro de los ciudadanos para la jubilación en fondos de pensiones privados con carácter voluntario. Así, en las dos partes se analizan distintas opciones de políticas en un contexto regional similar.

Las cuestiones de interés clave de la primera parte se refieren a los desafíos de los comienzos de la aplicación de las nuevas leyes relativas a la privatización, junto con su impacto en el sistema público de pensiones que ya existía y en la adecuación de las futuras pensiones. Puesto que Hungría y Polonia son los países de la CEE que más han avanzado en la privatización de las pensiones, su experiencia inicial al respecto es de considerable relevancia para los países vecinos y brinda una gran oportunidad para compartir conocimientos dentro de la región.

El análisis se realiza en tres partes: después de esta sección, un panorama comparativo destaca las similitudes y diferencias en los esfuerzos y las experiencias de los dos países. A continuación, en el Capítulo 1 se aporta un estudio pormenorizado del caso práctico de la reforma de Hungría de 1998, y en el Capítulo 2 se efectúa un análisis similar de la reestructuración de las pensiones emprendida en Polonia en 1999.

El Capítulo1 es el resultado del trabajo de un equipo de investigadores húngaros dirigido por Mária Augusztinovics (Instituto de Ciencias Económicas, Academia de Ciencias de Hungría) y que incluye a Róbert I. Gál (Centro de Investigación Social TÁRKI), Ágnes Matits (actuario independiente), Levente Máté (Instituto de Investigación de Informática y Automatización, Academia de Ciencias de Hungría), András Simonovits (Instituto de Ciencias Económicas, Academia de Ciencias de Hungría) y János Stahl (Agencia de Supervisión Financiera del Estado). En la etapa inicial, la profesora Augusztinovics dio a los dos estudios su forma esencial en un esquema e integró el trabajo del equipo en un todo unificado. Sus esfuerzos de investigación se beneficiaron en buena medida de las consultas con los expertos, aportando los datos la Administración Nacional del Seguro de Pensiones y la Agencia de Supervisión Financiera Estatal de Hungría. El estudio de Polonia (Capítulo 2) es el trabajo de un solo autor, Agnieszka Chlon-Dominczak, del Instituto de Economía de Mercado de Gdansk. La Sra. Chlon es también asesora en materia de políticas del Ministerio de Trabajo de Polonia, habiendo participado directamente en la formulación de la reforma de Polonia. A la hora de la realización de las proyecciones financieras para el estudio, contó con el Modelo de Presupuesto Social del Instituto, desarrollado en colaboración con la OIT y con el Ministerio de Trabajo y Política Social de Polonia. El Sr. Markus Ruck, de la Oficina Subregional de la OIT para Europa Central y Oriental, Budapest, efectuó un análisis crítico final de los estudios, y la Sra. Mercedes Birck incorporó los cambios finales y supervisó el proceso de impresión.

En cambio, el foco central de la segunda parte se encuentra en la explicación de la opción de la política encargada por el Gobierno de Eslovenia a favor de la reestructuración de las pensiones públicas sin llegar a la privatización y, en el caso de la República Checa, el rechazo del Gobierno a la privatización y una continuada búsqueda de consenso en torno a las reformas públicas. Dado el amplio interés que existe en el tema de la privatización en Europa Central y Oriental, y el apoyo que le dan las organizaciones financieras internacionales que aportan a muchos países capital para el desarrollo, nos preguntamos: ¿por qué estos gobiernos se niegan a la privatización,

buscando en cambio reestructurar y fortalecer sus regímenes de pensiones públicos de reparto vigentes?

El estudio adopta un enfoque de economía política para esta cuestión, analizando la interacción de las variables política y económica a medida que van adentrándose en la política en materia de pensiones que se practicaba en los dos países. Identifica algunos factores explicativos comunes, que incluyen: 1) la presencia, tanto en la República Checa como en Eslovenia, de actores bien situados en los debates sobre la reforma, especialmente preocupados por los asuntos relativos a los elevados costos financieros de la transición de las pensiones de reparto a las de capitalización; 2) la obligación de los gobiernos de comprometerse en amplios consensos conseguidos por su situación de coalición (Eslovenia) o por una sucesión de gobiernos minoritarios (República Checa); 3) oposición de unos sindicatos que se habían movilizado, puesto que veían en la privatización una amenaza para el futuro vigor financiero del sistema público de pensiones; 4) orientaciones nacionales firmes hacia la corriente dominante en Europa, reforzada por la presencia de programas patrocinados por la UE, como "Phare", en el área de la reestructuración de las pensiones, y 5) niveles relativamente bajos de deuda externa, que pueden haber determinado que estos países se encuentren menos abiertos a la influencia de las organizaciones financieras internacionales que favorecen las estrategias de privatización.

Esta segunda parte contiene contribuciones de tres autores: Tine Stanovnik, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y del Instituto de Investigación Económica de Ljubljana, que desarrolló el estudio del caso práctico de la reforma de Eslovenia (capítulo 2); el Dr. Martin Macha, ex Director del Instituto de Investigación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la República Checa, y en la actualidad, de Asociados de William Mercer, de Praga, que analizó la reforma en la República Checa (capítulo 3); la Dra. Katharina Müller, de la Universidad Europea Viadrina, Frankfurt (Oder), que dio a la investigación su forma fundamental, que brindó un importante asesoramiento en la redacción de los estudios de los casos prácticos, y que contribuyó a la introducción (capítulo 1) y a la conclusión (capítulo 4), lo que supone la aportación de un análisis comparativo de las reformas. En la OIT, el Sr. Markus Ruck proporcionó una revisión crítica final de los estudios y Mercedes Birck incorporó los últimos cambios.

La Oficina Subregional de la OIT para Europa Central y Oriental valora y agradece el apoyo del Ministerio de Empleo y Solidaridad del Gobierno de Francia. Apreciamos su comprensión de la significación de la seguridad social en la cohesión social y su compromiso en el respaldo a la consolidación de la seguridad social en Europa Central y Oriental. Asimismo expresa su reconocimiento por el trabajo de investigación realizado por los autores de los diferentes estudios que se presentan en este trabajo y agradece también a los miembros de la Oficina Subregional por el apoyo brindado a lo largo de todo el proceso de publicación.

Por último, la Oficina subregional de la OIT, espera que, al arrojar luz en los asuntos, problemas y retos encontrados en la reestructuración de las pensiones que

implica la privatización, estos estudios contribuyan a fortalecer las deliberaciones en materia de políticas de pensiones en todos los países de Europa Central y Oriental y a mejorar la planificación y la ejecución en aquellas naciones que proceden a reformas siguiendo directrices similares.

Jean-Pierre Laviec
Director
OIT Budapest

Elaine Fultz
Especialista Principal en Seguridad Social
OIT Budapest

Parte I

Reestructuración con privatización: estudios de los casos de Hungría y de Polonia

Reforma de las Pensiones en Hungría y Polonia: Panorama Comparativo

Elaine Fultz

En los países en transformación de Europa Central y Oriental la privatización de las pensiones se considera a menudo como una forma de imprimir a los regímenes de pensiones vigentes rasgos positivos. La confianza en los administradores de fondos privados y en los mercados, movidos por razones de lucro, incrementaría la eficiencia y la rentabilidad de las inversiones, mejorando así el bienestar de los trabajadores cuando llega el momento de la jubilación. Las cuentas individuales en los fondos de pensiones privados, aumentarían la transparencia de la financiación y del cálculo de las prestaciones. El cambio de una financiación de un sistema de reparto a una capitalización de las pensiones otorgaría el capital necesario para las inversiones y contribuiría al desarrollo de mercados financieros nacionales. El traslado de una parte de los costos y de los riesgos de la concesión de la jubilación al sector privado aliviaría la carga financiera del sistema público de reparto y, a medida que aumentaran las poblaciones de edad avanzada, contribuiría a evitar la necesidad de incrementos en las tasas de cotización o de recortes en las prestaciones.

En toda la región, aquellos interesados en obtener estos resultados en sus propios países han estado ávidos de conocer de qué manera se afrontan las reformas en los países que más han procedido con rapidez a las innovaciones. Las partes interesadas incluyen no sólo los gobiernos, sino también los trabajadores y sus sindicatos, los empresarios y sus asociaciones, los banqueros, las compañías de seguros, los administradores de fondos y los expertos en instituciones académicas y de investigación. Para los lectores, abordaremos estos estudios de casos de reestructuración de las pensiones en Hungría y Polonia, iniciada en 1998 y en 1999, respectivamente. Al igual que la mayoría de los países más avanzados de la CEE en materia de privatización de pensiones, Hungría y Polonia, a la hora de aplicar importantes reformas, han ido más allá de las deliberaciones políticas, de la planificación y de las actuaciones legislativas. En el momento en que se llevaron a cabo estos estudios, Hungría tenía tres años completos de experiencia en la aplicación, mientras que Polonia casi llegaba a tres años.[1] Aunque es aún demasiado pronto para juzgar muchos aspectos de tales esfuerzos, estos períodos vienen a revelar los retos iniciales de contar

[1] Ambos estudios se iniciaron a principios de 2001 y se completaron en diciembre.

con nuevos regímenes en funcionamiento, así como la aportación de una base para la evaluación de las predicciones y de los supuestos realizados en la redacción de las leyes, a la luz de la experiencia que se tiene en la actualidad.

Al perfilar las reformas, los estudios de casos conceden especial atención a los asuntos financieros y administrativos planteados por la privatización parcial de las pensiones, por sus efectos en los sistemas de pensiones públicos preexistentes y por su probable impacto en las prestaciones futuras. Al mismo tiempo, los estudios identifican las cuestiones y los problemas que se encontraron al principio, cuando se establecieron fondos de pensiones privados obligatorios en las economías en transformación de Hungría y de Polonia. A efectos de facilitar la comparación, los estudios se organizan y presentan de manera similar. Tal comparación revela un número de convergencias llamativas, así como algunas áreas significativas de divergencias. Al acercarse a los estudios, esta sección destacará estos patrones.

La principal diferencia entre las reformas de Hungría y de Polonia reside en la medida en que reestructuraron sus regímenes *públicos* de pensiones paralelamente con la privatización. Los estudios ponen de manifiesto que en ambos países los regímenes heredados se habían constituido en objetivos de una insatisfacción muy extendida. Además, los cambios *ad hoc* realizados los primeros años de la transformación, habían erosionado más la confianza pública y habían fortalecido la percepción de que los regímenes eran arbitrarios e injustos. (Véase Augusztinovics *et al.*, sec. 4.2 y Chlon, sec. 1.3.b, de este volumen). Sin embargo, este sentimiento común no condujo a reformas similares. En Hungría, la reforma de 1998 había dejado en buena medida intacto el régimen de prestación definida (PD) y, cuando se efectuaron cambios, se dieron retrasos en las fechas efectivas durante más de una década.[2] Así, el régimen público funciona hoy, en gran parte, como lo había hecho antes de que se aplicara la reforma de 1998 y, en opinión de los autores de los estudios de casos, sigue presentando muchos de los fallos de los inicios.[3] En cambio, la reforma de Polonia reorganiza esencialmente el sistema público de pensiones, sustituyéndolo por un nuevo sistema teórico de cotización definida (NCD), en el que las prestaciones reflejarán las propias cotizaciones de cada individuo de manera más lineal[4]. Este acuerdo otorgará a los futuros pensionistas la

[2] La digresión (redistribución) en la fórmula de las prestaciones, si bien había descendido gradualmente, seguirá hasta 2009; y la escala de las pensiones (estimación de los años de servicio tenidos en cuenta), no pasará a ser lineal antes de 2013.

[3] Los autores describen estos fallos como una fórmula de prestaciones opaca y excesivamente redistributiva; como un método de valorización de las ganancias que pone en desventaja a aquellos que se jubilan en periodos de elevada inflación; como la ausencia de un tope en los ingresos sujetos a la cotización del empleador; y como la ausencia de registros de las cotizaciones individuales. Además, la reforma no había abordado las dificultades financieras de largo plazo que afrontaba el sistema, debido a la edad de la población en términos demográficos (después de 2020).

[4] Hasta 2009, se pagarán las prestaciones con arreglo a la vieja fórmula, pero se ha dado inicio a la instauración de las cuentas individuales que requiere el nuevo sistema.

prestación que han "pagado", eliminará la redistribución a aquellos que perciben bajos ingresos y disminuirá automáticamente las prestaciones, en respuesta al incremento de la esperanza de vida media.[5] Sin embargo, la reforma también ocasionará caídas en las tasas de sustitución de los salarios en los años futuros hasta niveles que se situarán por debajo de los niveles mínimos estipulados en los Convenios de la OIT.[6] Si se dejara la reforma sin cambios, la perspectiva que se presentará será la de un aumento de la pobreza en los pensionistas. De este modo, en marcado contraste con Hungría, donde han sido pocos los cambios introducidos en el sistema público, Polonia se encamina a una reforma sustancial del sistema público, con nuevos problemas y desafíos.

Junto con esta gran diferencia, las dos reformas presentan algunas similitudes dignas de mención, que se relacionan con: 1) las dificultades iniciales en la aplicación, especialmente respecto del requisito de nuevos sistemas de información automatizados; 2) la falta de coordinación entre las prestaciones con arreglo a los nuevos regímenes de jubilaciones y las prestaciones con arreglo a los regímenes públicos de invalidez no reformados; 3) el aplazamiento de las decisiones que establecen importantes parámetros de las nuevas prestaciones privadas; 4) la participación, la estructura del mercado y el rendimiento de los nuevos fondos de pensiones, y 5) la asignación de la carga para el pago de los costos de privatización transitorios.

DIFICULTADES INICIALES DE LA APLICACIÓN

Los estudios ponen de manifiesto que las reformas en ambos países se formularon, debatieron y promulgaron con considerable celeridad, tras largos períodos de estancamiento (Véanse las secciones del 1.3, en Augusztinovics *et al.* y Chlon, de este volumen). Durante el período de estancamiento, dos ministerios de cada país –los ministerios de finanzas y bienestar, en Hungría, y de finanzas y trabajo, en Polonia– promovieron anteproyectos competitivos para la reestructuración de las pensiones. Los ministerios de bienestar y de trabajo prepararon propuestas diseñadas para reestructurar

5 Se reducirán las prestaciones, salvo que los trabajadores retrasen su jubilación y realicen cotizaciones adicionales.

6 Las tasas de sustitución de los salarios se proyectan para que desciendan en el 65 por ciento para los hombres, y en el 50 por ciento, para las mujeres, para aquellos nacidos en 1949, y para quienes se jubilen con arreglo al viejo sistema, en el 40 por ciento para los hombres y en el 30 por ciento, para las mujeres, en el caso de aquellos nacidos en 1974 y que se jubilan según el sistema reformado. Se incluyen en estas tasas de sustitución las prestaciones del primero y del segundo pilares. Como se discutirá más adelante, parte de este descenso se deriva de los recortes de las prestaciones públicas, dirigidos a la cobertura de la financiación transitoria de los costos de la privatización. El Convenio núm. 102 de la OIT, exige, en general, un nivel de prestación mínimo del 40 por ciento de los salarios, después de 30 años de cotización, con una disposición relativa a un límite superior y a un suelo.

las pensiones públicas vigentes, al tiempo que los ministerios de finanzas abogaron por la privatización parcial del régimen de pensiones, tal y como propugnara y promoviera el Banco Mundial.[7] Ambos gobiernos optaron últimamente por las propuestas de privatización y luego establecieron calendarios ajustados para la redacción y la aprobación de la legislación que la autorizaba.[8] El Gobierno de Hungría sólo autorizó unos pocos meses para ultimar los pormenores de la nueva ley, imprimiendo el Parlamento cambios *ad hoc*, a lo largo de sus deliberaciones. Se adoptaron algunas enmiendas con una atención limitada a su operatividad y a sus consecuencias. En Polonia, donde los plazos eran más rigurosos, la reforma de la legislación se promulgó sólo unos pocos días antes de su fecha efectiva.[9]

Sintomático de esta prisa es el hecho de que ningún gobierno estableciera los sistemas de información requeridos en el momento en que se daba inicio a la aplicación de las reformas. Habida cuenta de que ambas reformas exigían una mayor individualización en el mantenimiento de los registros de las pensiones, esta omisión tenía múltiples consecuencias en las políticas y en la práctica.

En Hungría se impidió que el Fondo del Seguro de Pensiones (PIF) estableciera una contabilidad pública individualizada de las cotizaciones de los trabajadores y en nombre de los mismos.[10] Esto no creó una barrera para el lanzamiento de los fondos privados de pensiones, por cuanto en Hungría quien debe transferir las cotizaciones a estos fondos no es tanto el PIF como los empleadores. El efecto ha sido, más bien, la reducción de la transparencia de esta área de administración de las pensiones, por cuanto, ante la ausencia de registros públicos a través de los cuales rastrear las transferencias del empleador a los fondos privados, no se contaba con medios disponibles para evaluar el cumplimiento de empresas particulares con exigencias reglamentarias. Dadas estas dificultades, el Parlamento derogó la exigencia de informes mensuales del empleador que identificaran a aquellos individuos en cuyo nombre se realizaban las cotizaciones. Aún se exige el PIF para establecer cuentas individuales, pero, sin estos informes, no se hubiese podido materializar hasta ahora.

---

7 En Hungría, la reforma se preparó en el Ministerio de Finanzas con la participación directa de funcionarios del Banco Mundial. En Polonia, la Oficina del Plenipotenciario estuvo presidida por un funcionario del Banco Mundial en situación de excedencia. Si se compara con Hungría, la Oficina trabajó más estrechamente con el Ministerio de Trabajo.

8 En Polonia, este sentido de urgencia fue alentado por las próximas elecciones parlamentarias. En Hungría, su fuente está menos clara, pero puede guardar una relación con la continua oposición a la privatización de las pensiones.

9 Se requería una enmienda inmediata para retrasar el lanzamiento del pilar privado tres meses, con miras a efectuar los mínimos preparativos.

10 En 1999, se había ordenado un cambio en las competencias en materia de recaudación, pasando del PIF a la autoridad tributaria. Sin embargo, con arreglo a los nuevos procedimientos de recaudación, las transferencias al PIF de los ingresos periódicos de la autoridad tributaria, se realizaron sin información suficiente acerca de la fuente y del título legal de estos fondos, para que se autorizara su asignación a cada uno de los trabajadores.

En cambio, según la reforma de Polonia, es la autoridad competente en materia de pensiones públicas, la ZUS, la que debe recaudar y transferir las cotizaciones de los trabajadores a los fondos privados de pensiones que hubiesen elegido para administrar sus ahorros. De ahí que la instauración de cuentas de pensiones individuales por parte de la ZUS constituyese un requisito esencial para la privatización.[11] La necesidad de transferencias oportunas era tanto más vital cuanto que los retrasos de la ZUS a la hora de proceder a las transferencias, entrañaban pagos de intereses onerosos (30%) de la ZUS a los fondos. Sin tiempo de ventaja para la preparación, la ZUS entró en la fase de aplicación de sus planes de los sistemas de información exigidos que se encontraban aún en la mesa de diseño. La mayoría de los empleadores, por tanto, utilizaron un formulario sustituto de nuevo diseño para informar de las cotizaciones que efectuaban en nombre de cada uno de los trabajadores. Las ambigüedades de este formulario y la confusión que reinaba entre los empleadores, condujeron a una tasa muy elevada de errores de información iniciales, del orden del 59 por ciento. Esto paralizó efectivamente el nuevo sistema. La ZUS no realizó el 95 por ciento de las transferencias exigidas a los fondos privados. En el momento de escribir esto, casi tres años después, la ZUS aún trabaja en el procesamiento de una gran acumulación de transferencias no realizadas y se ve todavía incapacitado para completar el 20-30 por ciento de las transferencias mensuales exigidas (véase Chlon, sec. a, de este volumen).

INVALIDEZ FRENTE A JUBILACIÓN

Otro problema compartido se derivaba de la falta de coordinación entre los regímenes de pensiones de vejez reformados y los regímenes de invalidez no reformados. En ambos países, si no se aborda, esta omisión redundará en un aumento de los gastos en concepto de invalidez y en crecientes desigualdades entre las pensiones de invalidez y las pensiones de vejez. Las raíces de este problema son diferentes en los dos países.

En Hungría, la reforma de 1998 brinda a los trabajadores que se quedaran discapacitados la opción de volver a transferir sus ahorros de pensiones privadas al régimen público, percibiendo, así, prestaciones de invalidez como si nunca hubiesen entrado en el sistema mixto. Si bien esta opción es atractiva y útil desde la perspectiva de los trabajadores, distribuye de manera asimétrica el riesgo entre los pilares de las pensiones públicas y privadas. Permite que los "malos riesgos" (aquellos para los cuales las prestaciones de invalidez excederán probablemente los ahorros privados transferidos al régimen público) vuelvan al sistema público, al tiempo que los "buenos riesgos" decidan racionalmente renunciar a esta opción. A medida que el nuevo régimen privado

[11] Esto era también esencial para una correcta aplicación del nuevo régimen NDC que iba a lanzarse en 2009.

madura, podría ocasionar un sustancial drenaje de los ingresos de invalidez públicos (véase Augusztinovics *et al.*, sec. 3.3.a, de este volumen).

En Polonia, el problema es de mayor envergadura. El nuevo sistema NDC reducirá sustancialmente las jubilaciones, pero no introducirá cambios en las pensiones de discapacidad.[12] Sin embargo, al alcanzar la jubilación, los pensionistas de invalidez pueden seguir percibiendo su pensión de invalidez, si ésta es mayor que su jubilación. Esto significaría una ventaja para aquellos trabajadores que quedaran discapacitados, comparado con aquellos trabajadores con ingresos y trayectorias laborales similares, pero sin discapacidad, con lo cual se propiciaría que los trabajadores de más edad procuraran obtener prestaciones de invalidez. A medida que la reforma de las pensiones se va escalonando, el diferencial de las prestaciones supondrá una creciente carga para la financiación de la invalidez (véase Chlon, sec. 3.3.b, de este volumen).

APLAZAMIENTO DE LOS ASUNTOS RELATIVOS A LAS PRESTACIONES PRIVADAS

Existe una aproximada exactitud en la pretensión de que la reforma de las pensiones en ambos países sustituía a una estructura más primitiva en la que no estaba clara la relación entre las cotizaciones y las prestaciones, con una estructura reformada en la que el nivel de cotizaciones era más transparente, pero en la que el nivel de prestaciones esperado lo era mucho menos. La decreciente transparencia de las prestaciones promete resultados derivados, por un lado, del hecho de que ambas reformas establecen sistemas de cotización definida (DC) en los que no existe una prestación definida especificada. Con arreglo a estos nuevos sistemas, los trabajadores percibirán la prestación mensual que sus ahorros acumulados compren cuando llegue el momento de la jubilación, según el rendimiento de los valores en los que fueron invertidos.[13] De esta manera, el verdadero valor de la cuenta de un trabajador quedará sujeto a variaciones sustanciales a lo largo de sus años de trabajo, según el rendimiento de los mercados. Si bien esta incertidumbre cada vez mayor es inherente al cambio de las prestaciones DB por las prestaciones DC, las incógnitas se han visto aumentadas en ambos países por el aplazamiento de los asuntos medulares relativos a los pagos de las prestaciones privadas.

Las incertidumbres son mayores en Polonia, puesto que no se ha promulgado aún la legislación que rige el cálculo y el pago de las prestaciones privadas. En su ausencia, no existen normas que regulen la conversión de los ahorros de un individuo en una renta vitalicia al alcanzarse la jubilación, es decir, si ello será posible únicamente

---

12 Las proyecciones indican que este diferencial aumentará en el próximo medio siglo a aproximadamente el 25 por ciento.

13 También se tiene en cuenta la pérdida derivada de los costos administrativos a ser pagados a los gestores de los fondos y la esperanza de vida media que quede para la cohorte de edad del trabajador.

a través de una sola compañía de renta vitalicia, a través de una o de múltiples compañías que compitan, o a través de la industria de los seguros. Además, no existe una orientación en cuanto a los factores que se tendrán en cuenta en las tablas de esperanza de vida que son centrales en esta conversión, es decir, si hombres y mujeres tendrán prestaciones periódicas idénticas o si las mujeres tendrán prestaciones más bajas como consecuencia de su más prolongada longevidad (o sea, cuadros de esperanza de vida para los dos sexos frente a cuadros de esperanza de vida específicos para cada sexo). También está sin resolución el asunto de las modalidades de los ajustes del costo de vida (véase Chlon, cuadro 1, y su texto correspondiente, en este volumen).

En Hungría, la incertidumbre surge por la brecha existente entre las exigencias de la ley y la práctica que rige en el mundo laboral. La ley brinda dos opciones para convertir los ahorros acumulados de un trabajador en una renta al llegar la jubilación: puede actuar directamente, a través de un fondo de pensiones o puede comprar una renta a una compañía de seguros. Cualquiera sea el método utilizado, las rentas deben calcularse mediante cuadros de vida neutrales en términos de género y deben indexarse del mismo modo que las pensiones públicas, esto es, según el método suizo, que exige ajustes que reflejen los salarios y los precios en igual proporción. Con estas exigencias, surgen incertidumbres, debido a: 1) la situación de los fondos privados vigentes, que hasta ahora había establecido que no ofrecería las propias rentas, sino que confiaría en la industria de los seguros; 2) la reticencia de las compañías de seguros a utilizar cuadros de vida neutrales en términos de género, junto a la falta de directrices legales, en el sentido de cómo se supone que han de estructurarse tales cuadros, y 3) la ausencia de rentas en el mercado de Hungría (o en cualquier otra parte) que den cumplimiento a la exigencia de indexación, así como todo bono del Gobierno indexado de tal manera que permita que los fondos privados de pensiones cubran sus riesgos de futuros aumentos de salarios y de precios. Habida cuenta de la novedad y del riesgo asociado con las exigencias legales desde la perspectiva de la industria, cualquier acuerdo que se diseñe será probablemente costoso para los trabajadores (véase Augusztinovics *et al.*, sec. 2.2.c, en este volumen).

En síntesis, estaban sumamente limitados, en su capacidad de pronosticar qué nivel de apoyo a la jubilación podía contemplarse, aquellos trabajadores a los que se hubiese dado la opción de unirse al sistema privado, así como aquellos a los que la ley se lo hubiese exigido, aunque por diferentes razones en cada país.

PARTICIPACIÓN, ESTRUCTURA DEL MERCADO Y RENDIMIENTO DE LOS NUEVOS FONDOS DE PENSIONES

Dadas estas incertidumbres, el observador podría esperar que aquellas personas libres de ejercer una opción en el asunto estuviesen reticentes a afiliarse a los regímenes privados reformados. Sin embargo, no ha sido ese el caso en cada país. En efecto, los trabajadores se suscribieron en un número tal que se excedieron de manera significativa esas proyecciones oficiales.

En ambos países, la opción de afiliarse a un fondo privado de pensiones se amplió a algunos subgrupos de la fuerza del trabajo. En Hungría, se dio la opción a todos los trabajadores actuales. En Polonia, se dio la opción a todos los trabajadores de edades comprendidas entre los 30 y los 50 años. Se exigió a los trabajadores jóvenes que se suscribieran, al tiempo que se excluía a los de más edad. Ambas cohortes de opciones se inclinaron por el sistema mixto en un número significativamente más alto que el esperado. En Hungría, el Gobierno estimaba que serían 1,5 millones los trabajadores que se afiliarían a un fondo privado, mientras que de hecho fueron dos millones, o sea, el 40 por ciento de la población económicamente activa. En Polonia, el Gobierno estimó que se afiliaría el 50 por ciento de la fuerza del trabajo, pero que el verdadero total, 9,7 millones de trabajadores, superaría el 60 por ciento (véanse las secs. 3.2.a, en Augusztinovics *et al.* y Chlon, en este volumen).

La inesperada fuerza de las preferencias del trabajador por las pensiones privadas, parece tener dos fuentes en común. La primera, es atribuible a los llamados "errores activos", esto es, aquellos en los que habían incurrido aquellos trabajadores que habían perdido más derechos acumulados en el sistema público que los que esperaban obtener de los ahorros de las pensiones privadas. Tan acentuado cambio pareciera haber sido motivado por el desencanto de la gente respecto de los regímenes públicos vigentes en ambos países, que se derivaban, en parte, de restricciones *ad hoc* situadas en las prestaciones a principios de la década de 1990, y en parte, de las expectativas positivas de la gente en cuanto a que la inversión en fondos privados de pensiones incrementaría la seguridad y la prosperidad a la hora de la jubilación (véanse las secciones 3.2.b, en Augusztinovics *et al.* y Chlon, en este volumen). La segunda, está dada por el hecho de que la adopción de decisiones estaba sesgada hacia las pensiones privadas por ese propio sector, que se encontraba comprometido en un bombardeo publicitario y que empleaba a grandes equipos de agentes de ventas para afiliar a nuevos miembros. En Hungría, los fondos respaldados por instituciones financieras con gran vigor en las ventas, captaron a más del 90 por ciento del mercado. En Polonia, la industria de las pensiones privadas gastó veinte veces más que el Gobierno en campañas de publicidad y utilizó a 400 000 agentes vendedores.[14] El estudio de Polonia apunta a una correlación positiva nada sorprendente entre el éxito de las empresas en la captación de afiliados y el número de agentes que éstas desplegaron.

Está claro entonces que aquellos fondos de grandes casas matrices que aportaban inyecciones iniciales de capital, contaban con una ventaja considerable en la consolidación de su situación en la industria, puesto que esas inyecciones permitían niveles elevados de gastos en publicidad y en redes de agentes. En Hungría, de los 60 fondos que se habían postulado inicialmente para una licencia, sólo un tercio, es decir,

[14] La relación entre agentes y afiliados es, por tanto, de 40 por mil. Es ésta una cifra elevada, comparada con la que presentan los países de América Latina, que habían emprendido reformas similares, y en los que la relación entre agentes y afiliados al fondo era de cinco a 1 000.

21 fondos, sobrevivieron como entidades separadas durante tres años. Los más grandes de éstos son respaldados por instituciones financieras, esto es, bancos y compañías de seguros. El ochenta por ciento de todos los suscriptores pertenecen a tan sólo cinco fondos. En 1999, el Gobierno de Polonia concedió licencias a un total de 21 empresas, un número considerablemente más bajo que el de las licencias otorgadas por el Gobierno de Hungría, sobre todo habida cuenta de la disparidad de las poblaciones. Sin embargo, la mayoría de éstas fueron también establecidas y respaldadas por instituciones financieras. Al igual que en Hungría, son pocas las empresas dominantes. Los tres fondos más grandes de Polonia cuentan con alrededor del 60 por ciento de los afiliados y con el 65 por ciento de los activos. A partir de junio de 2001, se había vendido un fondo de Polonia y cuatro se encontraban en proceso de fusión o de adquisición (véanse las secs. 3.4.a, en Augusztinovics *et al.* y Chlon, en este volumen).

Ante tal situación, parece probable la continuidad de la consolidación del mercado. Si bien esta tendencia ofrece un potencial para grandes economías de escala en la administración de las pensiones, también plantea dos perspectivas preocupantes. La primera, como se mostrará, está dada por el hecho de que son los fondos más pequeños los que han venido demostrando hasta el presente las mayores eficiencias y los rendimientos netos más elevados del mercado de Hungría. La segunda, en un entorno con una elevada concentración del mercado, se presenta de tal modo que los trabajadores podrán confiar menos en las fuerzas competitivas a la hora de las garantías de rentabilidad de las empresas privadas, y los gobiernos afrontarán mayores retos reguladores ante posibles prácticas anticompetitivas.

Un modelo final común se relaciona con la rentabilidad inicial de los fondos privados. El breve período que se analiza no permite extrapolaciones seguras acerca de la futura rentabilidad financiera de los fondos. No obstante, los resultados de los comienzos no han sido prometedores. Valiéndose de una metodología común que tiene en cuenta los gastos administrativos y la inflación, los estudios de Hungría y de Polonia ponen de manifiesto que los fondos privados de ambos países registraron, como término medio, pérdidas a lo largo de su funcionamiento.[15] Es significativo que los activos de las pensiones de los trabajadores no sólo dejaran de crecer, sino que descendieran en su valor real en ambos países. En Hungría, en 1998-2000, para toda la industria, la tasa de rentabilidad calculada alcanzó un promedio de –4.1 por ciento (un 7.1 por ciento de crecimiento, frente a una tasa de inflación media del 11.2 por ciento). En Polonia, la rentabilidad neta de la inflación de todas las empresas industriales osciló entre un –3 por ciento y un –14 por ciento[16] (véanse Augusztinovics *et al.*, sec. 3.4.d, y Chlon, cuadro 16, en este volumen).

---

15 No son éstos cálculos de rendimiento bruto en inversiones, según la típica actuación de la industria privada, sino más bien medidas relativas a la rentabilidad obtenida de las cotizaciones totales de un trabajador, incluidos las cargas y los gastos administrativos.

16 Estas tasas se calcularon para el período comprendido entre septiembre de 1999 y junio de 2001.

¿Cuáles son los factores que explican estas pérdidas iniciales? A diferencia de los fondos privados de pensiones de EE.UU. y de algunos países de Europa occidental, estos fondos no se invierten mucho en acciones, de modo que una rentabilidad escasa de los mercados de acciones no parece aportar una explicación. En Polonia, el 60 por ciento de los ahorros del trabajador se invierte en bonos del Gobierno y el 27.4 por ciento, en acciones. En Hungría, los fondos privados han invertido el 77 por ciento de los ahorros del trabajador en bonos del Gobierno, el 16 por ciento en acciones nacionales, y una pequeña fracción en acciones extranjeras. En ambos países, las tasas de los bonos del Gobierno han sido elevadas en los años recientes. Basándose en esto, el estudio de Hungría concluye que no se entienden totalmente las razones de esta escasa rentabilidad.

Sin embargo, los estudios sí apuntan a dos factores explicativos de la columna de los costos del libro mayor: gastos de administración de los fondos elevados y gastos de *marketing* importantes. En el estudio de Hungría, se muestran los gastos en concepto de inversiones, para poner de manifiesto las variaciones agudas existentes entre los dos tipos de fondos. En 2000, en aquellos fondos para los que su administrador es escogido de manera competitiva (fondos más pequeños), los gastos absorbieron el 8.5 por ciento de la rentabilidad bruta. Por otra parte, en aquellos fondos que se valían de un administrador de inversiones de otra empresa, también de titularidad de la misma casa matriz, los gastos en inversiones eran del 23.8 por ciento de la rentabilidad bruta o aproximadamente tres veces mayor. Este segundo grupo incluye los fondos más grandes del mercado húngaro con la mayor cuota de mercado. Dado que las tasas brutas de rentabilidad para los dos grupos fueron indistinguibles estadísticamente, la rentabilidad superior de las empresas más pequeñas se derivaba de su estructura de gastos más baja. A pesar de la erosión de la rentabilidad de las grandes empresas por unos gastos mucho más elevados, no han experimentado hasta ahora reducción alguna en la afiliación. Por el contrario, su cuota de mercado se encuentra en aumento en relación con sus competidores de menor dimensión.

El estudio de Polonia identifica los gastos en concepto de mercadotecnia como el factor primordial que contribuyó a las pérdidas financieras de los fondos, en 1999 y en 2000. En diciembre de 1999, tras el final del periodo abierto en el que los trabajadores eran libres de seleccionar un fondo, los fondos privados siguieron con importantes gastos en materia de publicidad y de agentes de ventas. En 2000, los gastos en concepto de mercadotecnia impidieron el crecimiento de otros costos administrativos, superando a la siguiente categoría de gastos más grande de la industria aproximadamente cuatro veces.[17] Sólo los costos en materia de mercadotecnia superaron los ingresos totales de la industria en el diez por ciento. La mayoría de estos déficit de funcionamiento fueron cubiertos mediante inyecciones de capital por compañías matrices o por un *holding* de empresas (véase Chlon, cuadro 17, en este volumen).

[17] Los costos totales en concepto de mercadotecnia eran de 811 375 PLN, mientras que los ingresos industriales totales eran de 726 614 PLN.

DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA DE LOS COSTOS DE LA TRANSICIÓN

El paso de un sistema de pensiones de reparto a un sistema de pensiones mixto crea, inevitablemente, restricciones financieras en un país, por cuanto debe constituir las reservas con las que han de pagarse las pensiones de capitalización, al tiempo que siguen dando cumplimiento a sus obligaciones actuales en materia de pensiones, con arreglo al sistema de reparto. Tanto Hungría como Polonia están incurriendo en estos costos de financiación de la transición, lo que magnifica las dificultades fiscales que afrontan ambos regímenes. En Hungría, el seis por ciento de la cotización del 28 por ciento (o sea, ligeramente superior a un quinto) se desvía al pilar privado por cada nuevo afiliado, creándose un déficit en el presupuesto del régimen público que es inmediato y sostenido. En Polonia, la cuantía transferida es el 7.3 por ciento del 36.59 por ciento (también ligeramente superior a un quinto).[18]

Para cubrir este déficit, en los dos países se confía mucho en la llamada "financiación interna", lo que significa recortes de las prestaciones en el régimen público. Estos recortes no implican una transferencia de prestaciones del pilar público al pilar privado, dado que no se pagará una cuantía significativa de prestaciones con cargo al régimen privado durante al menos una o dos décadas. Más bien, los recortes equivalen a una imposición de ajuste de cinturones a una generación de trabajadores, que recibirán prestaciones más bajas del sistema público de pensiones, con el fin de compensar, en el plano macroeconómico, la pérdida de ingresos del régimen público debida a la privatización. Este modelo es más transparente en Polonia, donde las proyecciones a largo plazo muestran que, a lo largo del próximo medio siglo, se dará cumplimiento a dos tercios de los costos de financiación de la transición, mediante recortes en las pensiones públicas, un cuarto a través de un aumento de préstamos del Gobierno, y el resto (aproximadamente, un doceavo) de los ingresos, en concepto de privatización. Las proyecciones de Polonia ponen de manifiesto que, sin una carga extra de la financiación de la transición, las prestaciones del régimen público hubieran sido de casi dos veces su nivel proyectado para 2050 (véase Chlon, figura 21 y anexo B, en este volumen).

En Hungría, la carga financiera de la transición es más difícil de analizar, debido a la ausencia de proyecciones financieras a largo plazo. Lo que sí puede decirse es que la pérdida de ingresos en el régimen público se ve compensada por la combinación de una indexación menos amplia de las pensiones y por la subvención del Gobierno al fondo de pensiones. En este sentido, son los pensionistas y los contribuyentes los que llevan la carga de la transición.[19]

---

[18] Las cifras citadas constituyen las tasas de cotización totales de vejez, invalidez y sobrevivientes, de las cuales las dos últimas son aún financiadas con cargo al régimen público de pensiones.

[19] El cuadro es complicado, no obstante, por los cambios adicionales realizados en el momento de la reforma: una reducción de dos puntos en la cotización del empleador y una modesta liberalización de las prestaciones para las viudas. Ante esta poco clara situación, puede decirse que la reducción de la tasa del empleador ha incrementado la carga para pensionistas y trabajadores.

Estos costos de la transición hacen que la privatización de las pensiones sea muy onerosa para una generación de trabajadores. Sin ellos, los pensionistas, en el largo período de transición, podrían haber gozado de prestaciones significativamente más elevadas, los ingresos de la privatización podrían haber sido utilizados para otros fines sociales, y podría haber sido menor la deuda que habrían de contraer los trabajadores actuales y futuros, quienes tendrán que generar riqueza para cumplir con el pago de los intereses (véase Chlon, sec. 3.3.c, en este volumen).

* * *

Para los lectores que quieren aprender de la experiencia de Hungría y de Polonia, ¿qué conclusiones generales pueden extraerse de estas experiencias iniciales? ¿Cuáles de los modelos observados constituyen resultados inherentes a la privatización? ¿Qué modelos son configurados por factores sociales o económicos en los propios países? ¿Qué se deriva de las decisiones específicas de los responsables de las políticas, en el marco del esfuerzo de privatización? Si bien estas preguntas son importantes y atractivas, las respuestas de muchas de ellas se encuentran más allá del alcance de los estudios. Deben esperar nuevas investigaciones que se centren en más casos y que capten más variaciones.

De esta comparación, puede concluirse que las similitudes entre los dos esfuerzos de las reformas, se relacionan, en su mayor parte, con las dificultades. Señalan a la atención más escollos, defectos de funcionamiento y problemas iniciales que logros o éxitos tempranos, sugiriendo que la privatización resulta ser una empresa más compleja de lo que se esperaba. Estos modelos no pueden ser tomados, por supuesto, para significar que las reformas no han sido acertadas. Es demasiado pronto para juzgar esto y, a medida que aquellos que los aplican adquieren experiencia, los resultados pueden ir acercándose a los pronosticados en el momento de la adopción de las reformas. Además, lo que determinará su éxito no es tanto el rendimiento de las inversiones obtenido en los años iniciales como la rentabilidad a largo plazo de los nuevos fondos privados.

A pesar de haberse centrado en un breve período de tiempo, consideramos que estos estudios son una aportación de gran utilidad a la literatura relativa a la reestructuración radical de las pensiones. Al destacar los riesgos, los problemas y los desafíos que conlleva el cometido de la privatización, se aumenta el potencial para una mejor elaboración y aplicación de políticas por parte de los responsables de otros países que conocen los pormenores de estas experiencias iniciales. Esta profundización es de especial utilidad para las nuevas democracias de la CEE, puesto que se sabe bien que los ciudadanos en democracia ofrecen una resistencia consecuente y pasional a los cambios en su seguridad social de la que pocos esfuerzos legislativos se hacen eco. En vista de esta natural resistencia de los regímenes a los cambios, es importante poner pronto las cosas en orden para planificar, legislar y aplicar las reformas, de manera tal que se minimice la necesidad de futuras revisiones y que se maximice la probabilidad de éxitos iniciales. Es en este espíritu que la OIT se une a los autores, ofreciendo estos estudios de casos a los gobiernos, a los trabajadores, a los empleadores y a todas las demás partes interesadas de los países que proyectan o consideran reformas similares.

Capítulo 1
Sistema de Pensiones de Hungría antes y después de la Reforma de 1998

Mária Augusztinovics (coordinadora), Róbert I. Gál, Ágnes Matits, Levente Máté, András Simonovits y János Stahl[1]

TERMINOLOGÍA

En este informe no se han escatimado esfuerzos en evitar una posible confusión de las diferentes taxonomías aplicadas por diversas instituciones internacionales y del algo ambiguo lenguaje utilizado en la legislación de Hungría relativa al sistema de pensiones. Sin embargo, se han hecho algunas concesiones a la hora de la traducción del uso actual del húngaro, que a veces emplea más de una expresión para el mismo concepto. Además, se ha hecho referencia a algunos conceptos determinantes para la comprensión del régimen *público* de pensiones de Hungría, aun cuando los términos correspondientes del inglés pudiesen sonar poco habituales para los lectores que no son húngaros.

Deberán observarse los siguientes usos específicos:

- Los términos *régimen y pilar* son utilizados como sinónimos.
- Los términos *público* y *seguridad social* son empleados como sinónimos en el contexto de las pensiones. Si bien los términos *seguridad social* abarcan un campo más extenso, al estudio se centra aquí sólo en los aspectos relativos a las pensiones.

Se han evitado los términos *primer pilar* y *segundo pilar*, por cuanto éstos tienen diferentes connotaciones en las diferentes taxonomías.

Se ha insertado sistemáticamente el término *obligatorio* cuando se hace referencia al pilar financiado privadamente, establecido por la reforma de las pensiones de 1998, a efectos de distinguirlo claramente de los fondos de pensiones privados *voluntarios* vigentes desde antes, que no se tratan aquí.

El término *valorización* se refiere a la revaluación de los *ingresos pasados* de la persona que se jubila (según el aumento promedio de los salarios entre dos períodos), con la finalidad de evaluar esos ingresos en el momento de la jubilación.

---

[1] Mária Augusztinovics, Levente Máté y András Simonovits pertenecen a la Academia de Ciencias de Hungría. Róbert I. Gál es miembro del Centro de Investigación Social TARKI. János Stahl pertenece a la Autoridad de Supervisión Financiera del Estado. Ágnes Matits se desempeña como actuario independiente.

Los términos *degresión* y *degresivo* indican que, cuando los ingresos pasados valorizados se utilizan para el cálculo de las cuantías de las prestaciones, categorías más elevadas de ingresos añaden montos decrecientes (menos que lo proporcional) a la suma teórica de los ingresos pasados "que dan derecho a la jubilación", en los que se basa la pensión inicial.

El término *indexación* se refiere al vínculo de los aumentos periódicos (anuales) de las pensiones, por lo general, con la tendencia en los incrementos de los salarios y/o de los precios, o con cualquier porcentaje predeterminado. Algunas veces, sin embargo, el aumento se define como una suma específica de dinero y/o como unos límites inferiores y superiores al incremento aplicado. Como quiera que sea, el término "indexación" se interpreta como un conjunto de normas dirigidas a la determinación del aumento de la pensión en un año calendario específico.

Pensión inicial significa la pensión inicial evaluada en el momento de la jubilación y pagada durante el año calendario de la jubilación. Una pensión inicial no está sujeta a indexación.

Fórmula de las pensiones indica el conjunto de normas para el cálculo de las pensiones iniciales.

Pensiones continuas son todas las pensiones de un año calendario evaluadas antes de ese año, al que se aplican las normas relativas a la indexación.

La *Pensión propia* o pensión de *propio derecho* del beneficiario, se basa en la trayectoria laboral de esa persona (suficiente duración de los servicios y en la acumulación de los ingresos teóricos sujetos a pensión).

Las pensiones de *sobrevivientes* incluyen las prestaciones de viudas, viudos y huérfanos. (En un número de casos nada significativo, los padres y/o hermanos sin pensiones propias, pueden tener derecho a prestaciones de sobrevivientes si la persona fallecida hubiese sido la responsible de su sustento).

Se distinguen las prestaciones de *invalidez* de las *personas discapacitadas*, en caso de que hubiesen alcanzado también la edad legal de jubilación. Se aborda, en las secciones pertinentes, la normativa relativa a los dos grupos, que ha variado con el tiempo.

SIGLAS

SSPS	Régimen de pensiones de la Seguridad Social (excluidos los tipos de prestaciones de discapacidad administrados por el HIF)
PIF	Fondo del Seguro de Pensiones (entidad financiera que administra los ingresos y los gastos del SSPS. Está separado formalmente del presupuesto del Gobierno Central. A pesar del término "Fondo", la modalidad de financiación es la de reparto)
HIF	Caja Nacional del Seguro de Enfermedad (público, de reparto)
PAYG	Reparto
MPPF	Fondo de pensiones privado obligatorio (en realidad, asociación de ahorros mutuos)
MS	Sistema Mixto (combinación del SSPS y del MPPF)

SFSA Autoridad de supervisión financiera del Estado (el supervisor MPPF, entre otras instituciones financieras)
STCA Agencia de recaudación impositiva del Estado
CSO Oficina Central de Estadísticas
TARKI Centro de Investigación Social (institución de investigación privada)

1. ESCENARIO ANTERIOR A LA REFORMA

1.1. Antecedentes demográficos y económicos

1.1.a. Demografía

Entre 1900 y 1970, la esperanza de vida en Hungría aumentó de 37.3 años a 69.1 años. Desde entonces, sin embargo, las tasas de mortalidad de los hombres se han ido deteriorando algo, especialmente en la población masculina de edad media, al tiempo que el aumento producido en la mortalidad femenina ha sido apenas leve. Así, la esperanza media de vida se ha estabilizado en algo menos de 70 años en las tres últimas décadas y se ha ampliado la diferencia entre la esperanza de vida de los hombres y de las mujeres. En la primera mitad del siglo XX, la natalidad se fue adaptando gradualmente a una mortalidad decreciente, pero siguió siendo relativamente elevada. La brecha entre las tendencias de la mortalidad y de la natalidad se tradujo en un aumento de la población, desde los 6,8 millones de personas de 1900 (en el actual territorio de Hungría), hasta los 10,7 millones de 1980. Desde entonces se ha producido un descenso natural, de modo que la población se situó en 2000 ligeramente por encima de los 10 millones de personas.

Cuadro 1

ESTRUCTURA DE EDAD Y DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA

	Franja de la población		**Relaciones de dependencia**	
	0-19 años	**65 + años**	**Edad avanzada**	**Total**
1970	28.3	13.1	22.4	70.6
1980	26.3	15.6	26.9	72.1
1990	26.2	15.8	27.2	72.4
2000	23.6	14.6	23.6	61.8
2010	21.1	15.6	24.6	58.0
2020	20.2	18.5	30.2	63.1
2030	20.2	20.1	33.7	71.5
2050	18.9	26.2	47.7	67.5
2040	19.2	22.5	38.6	82.1

Fuente: CSO Yearbooks and Hablicsek (1999).

En los últimos decenios del siglo XX, el envejecimiento de la población ha venido siendo relativamente bajo. Como demuestra el cuadro 1, las relaciones de dependencia son claramente favorables (más bajas de lo que habían sido hace 10-20 años). Ello se debe a la generación del *baby boom* nacida tras la Segunda Guerra Mundial y a su "resonancia", las grandes cohortes nacidas a finales de la década de 1970, que se encuentran en la actualidad en su período de recepción de ingresos. Su jubilación, aproximadamente en 2020 y en 2050, respectivamente, unida a la actual tasa de fertilidad por debajo de la de sustitución, aumentará la relación de dependencia demográfica de la edad avanzada (y en una medida mucho menor, la total), pero ambas relaciones se proyectan para permanecer relativamente moderadas hasta 2050, si se las considera en un contexto europeo más amplio.

1.1.b. La economía

Hungría es aproximadamente comparable, en su nivel de desarrollo económico, con países del centro de Europa, como la República Checa, Eslovaquia y Polonia, y con países del sur de Europa, como Grecia y Portugal. La economía sufrió una crisis de transición, debido al colapso del Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON), en 1990, y a la consiguiente necesidad de ajuste estructural. Tuvo lugar una contracción de la producción, del empleo y de los ingresos laborales netos, y la tasa de inflación alcanzó dos dígitos, llegando a su punto máximo en 1991, con el 34 por ciento, y sin disminuir por debajo del 20 por ciento hasta 1997.

Cuadro 2

PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS

	PIB	**Precios al consumidor**	**Ganancias netas reales**	**Tasa de empleo**
		1989 = 100		
1990	96.2	129	96.6	75.9
1991	84.9	174	89.8	71.0
1992	82.3	214	89.1	64.5
1993	81.7	262	85.0	60.8
1994	84.2	311	91.2	59.8
1995	85.4	399	80.3	58.7
1996	86.8	493	76.2	58.3
1997	90.9	583	80.3	58.4
1998	95.3	667	83.0	59.5
1999	99.4	734	84.7	61.3
2000	103.6	806	86.4	61.9

Fuente: CSO Yearbooks.

En 1990 se perdió aproximadamente el 30 por ciento de los trabajos anteriores y la tasa de empleo cayó en 18 puntos porcentuales. El PIB recuperó el crecimiento en 1993, pero no superó su nivel de 1989 hasta 2000, permaneciendo muy baja la creación de empleo neto. El empleo y los salarios reales se encuentran aún muy por debajo de sus niveles de 1989.

Los diferenciales de ingresos se han ampliado drásticamente durante la transición a la economía de mercado. Por una parte, los ingresos del capital han pasado a ser significativos y los empleados con buenos trabajos en el sector privado recientemente constituido, obtienen salarios relativamente altos. Por otra, la gente que ha perdido sus trabajos y sigue persistente o permanentemente fuera del mercado laboral, tiene que vivir con sumas de prestaciones de desempleo y de ayuda social muy bajas. El coeficiente Gini de ganancias netas, saltó, entre 1989 y 1997, del 0.21 al 0.32 (Fazekas, 2000), al tiempo que el de distribución individual de ingresos de hogar equivalente, sólo ascendió del 22.5 al 25.4 por ciento (Flemming y Micklewright, 1999, citado por Fazekas, 2000). La diferencia se debe a la caída del empleo y al consiguiente incremento de la parte correspondiente a las pensiones, a las asignaciones por hijos y a las diversas prestaciones de asistencia social en materia de ingresos de hogar, que han amortiguado, en alguna medida, los diferenciales salariales.

1.2. El sistema de pensiones antes de la reforma de 1998

1.2.a. Breve reseña histórica

Todos los regímenes de pensiones de capitalización de Hungría colapsaron durante o después de la Segunda Guerra Mundial, debido al daño sufrido por los bienes inmuebles de titularidad de los fondos y a la hiperinflación. Alrededor de 1950 se introdujo un sistema de reparto para los asalariados. Inicialmente, esto cubría a cerca de la mitad de la población, pero se fue extendiendo gradualmente la cobertura y el alcance de las prestaciones. A mediados del decenio de 1970 el sistema se fue aproximando a la madurez, con una cobertura de casi el 100 por ciento y un alcance global de prestaciones de vejez, sobrevivientes e invalidez. La Ley de Seguridad Social de 1975 consolidó los cambios realizados a lo largo del cuarto de siglo anterior.

La expansión del sistema, la subida de los salarios y la jubilación de las sucesivas cohortes con derecho a la percepción de prestaciones, con un número de años de empleo cada vez mayor, condujeron a un aumento de la proporción de los gastos totales en pensiones (incluidas todas las prestaciones de invalidez) en el PIB, del 3.5 por ciento de 1970, al 6.9 por ciento de 1980 y al 8.8 por ciento de 1990. A finales de la década de 1970, el sistema se vio sometido a crecientes tensiones, a raíz de los problemas derivados de la elevación de los salarios y los precios. Los incrementos de las pensiones fueron inadecuados y esporádicos, de modo que sólo las pensiones más bajas acompasaron los salarios y la inflación, al tiempo que las pensiones medias y más elevadas se vieron constantemente erosionadas, al principio, sólo en relación con los salarios, y posteriormente, en términos reales, en relación con los precios (Antal *et al*., 1995).

1.2.b. Proceso de reforma gradualista a principios de la década de 1990

A principios de la década de 1990 se realizaron algunos cambios significativos en el sistema de pensiones. Se llegó a la necesidad de la introducción de cambios de parámetros para hacer frente a los efectos de la crisis de la transición y para restituir al sistema la viabilidad financiera a largo plazo. Concomitantemente, se incorporaron algunas modificaciones institucionales y de contabilidad, en aras de la mejora del diseño del sistema, sobre todo de su transparencia macroeconómica. Estos cambios sucesivos pueden ser considerados como un proceso de reforma gradualista, en el marco del sistema público de reparto.

La caída del empleo produjo un descenso del número de cotizantes, mientras que el número de pensionistas aumentaba abruptamente, a medida que muchos empleados que se acercaban a la edad de jubilación reglamentaria eran jubilados anticipadamente o se acogían voluntariamente a la misma. Así, la *relación de dependencia del sistema* –la relación entre el número de pensionistas y el número de cotizantes– saltó del 51.4 por ciento de 1989, al 83.9 por ciento de 1996. Como consecuencia, los *gastos totales en pensiones* se incrementaban, en 1994, al 10 por ciento del PIB.

La tendencia al alza se revirtió, especialmente por el estrechamiento de la llamada "fórmula de la pensión", es decir, el conjunto de normas que determinan las *pensiones iniciales* que percibían los beneficiarios en el momento de la jubilación. Esto se vio afectado principalmente por dos cambios introducidos a la fórmula de las pensiones a principios de los años 90.

En primer término, los ingresos pasados como base para la determinación de la pensión se habían calculado como el promedio de los tres "mejores" (para el beneficiario) de los últimos cinco años anteriores a la jubilación. Sin embargo, después de 1992, se consideran los ingresos para el período correspondiente al que se inicia en 1988 hasta el momento de la jubilación, con independencia de si fue "bueno" o "malo" para el beneficiario. Así, el período de evaluación de los ingresos pasados de un jubilado se fue aumentando cada año en un año, de modo que los "ingresos pasados" pasarían a ser, en el año 2050, ingresos de toda la vida (suponiendo la jubilación en una edad reglamentaria de 62 años).

En segundo término, se truncó la valorización de los ingresos pasados mediante los aumentos salariales, al omitirse la valorización de los ingresos de los tres a cuatro últimos años anteriores a la jubilación, que se aceptaban, en su lugar, en su valor nominal. Aquellos que se jubilaron a principios y a mediados de la década de 1990, un período de inflación sumamente elevada, sufrieron una gran pérdida, puesto que recibieron unas pensiones iniciales muy bajas.

Además, a partir de 1991, se indexaron las *pensiones continuas*, con arreglo al aumento de los salarios nominales y netos. En otras palabras, a una tasa más baja que la tasa de inflación, puesto que los salarios reales descendían abruptamente. Por otra parte, a partir de 1996 se incrementaron las pensiones, de acuerdo con el índice nominal del

salario del *año anterior*. El retraso de un año respecto de los salarios, tuvo lugar durante la elevada inflación, que se situaba en alrededor del 20 por ciento en esos años. Ello ocasionó grandes dificultades a los pensionistas, al tiempo que se lograba un "ahorro" significativo en los gastos totales en concepto de pensiones.

Anteriormente, las pensiones iniciales habían sido siempre más elevadas, en promedio, que el promedio de las pensiones continuas (prestaciones evaluadas en años anteriores), que habían tenido un efecto de empuje sobre los gastos totales en concepto de pensiones. En 1992 se revirtieron las cifras relativas, con unas pensiones iniciales bajas que ejercían un efecto de tirón (decreciente) y que contribuían a contener el aumento de los gastos totales en pensiones.

Como consecuencia de estas medidas y de algunas otras de menor importancia, la relación de los gastos totales en concepto de pensiones con el PIB, descendió, en 1997, al 8.3 por ciento, nivel inferior al de 1990. De eso, el conjunto de las pensiones de vejez y de las prestaciones de sobrevivientes, alcanzó el 7.1 por ciento del PIB, mientras que el 1.2 por ciento restante comprendía las prestaciones de invalidez.

Lo más importante, de cara al futuro, es que se elevó en 1996 la *edad de jubilación reglamentaria*. En el caso de los hombres, se aumentó de 60 a 61 años (en vigor a partir de 1998) y a 62 años (en vigor a partir de 2000). En el caso de las mujeres, de 55 años, en un año de edad cada segundo año calendario hasta 2009, al alcanzar los 62 años. Se introdujeron al mismo tiempo reducciones de las prestaciones en las jubilaciones anticipadas y algunas recompensas para las jubilaciones retrasadas. Estas medidas contenían significativamente una tendencia al alza de largo plazo en el conjunto de los gastos en pensiones e inyectaban al sistema un modesto elemento de equilibrio actuarial.

En 1992 se estableció un *Fondo de Seguro de Pensiones* (PIF) independiente, separado del presupuesto gubernamental, con su propia administración, su propio presupuesto y un órgano de autogobierno elegido, responsable ante el Parlamento. Al mismo tiempo, se creó la *Caja Nacional del Seguro de Enfermedad* (HIF) similar, a efectos de financiar las instituciones de asistencia médica y de distribuir el subsidio de enfermedad, entre otras funciones. Las competencias relativas a las personas discapacitadas y a sus sobrevivientes quedaron divididas entre los dos fondos. El HIF era responsable del pago de las prestaciones de invalidez a las personas que se encontraban *por debajo* de la edad de jubilación reglamentaria y, en caso de su fallecimiento, a sus sobrevivientes. El PIF tenía a su cargo el pago de las mismas prestaciones a las personas con discapacidad que se encontraban *por encima* de la edad reglamentaria y a sus sobrevivientes. (Cuando una persona que percibía una pensión de invalidez alcanzaba la edad de jubilación reglamentaria, se producía automáticamente la transferencia de competencias del HIF al PIF). Las cotizaciones a la seguridad social de empleadores y empleados se dividían entre los dos nuevos fondos, según correspondiera.

A partir de 1992, la carga financiera de las *prestaciones de otro tipo diferentes de las pensiones* (heredadas del sistema de seguridad social general anterior, como las asignaciones por hijos y algunos regímenes de apoyo social) fue transfiriéndose

gradualmente del PIF al presupuesto del Gobierno Central. Simultáneamente, el presupuesto gubernamental comenzó a pagar al PIF las cotizaciones en concepto de jubilaciones para algunas actividades que habían sido antes no contributivas y respecto de las cuales se acumulaban solicitudes de pensiones, por ejemplo, aquellas relativas a los años pasados con licencia de maternidad después de haber dado a luz y posteriormente también a los hombres reclutados en las fuerzas armadas. En los años siguientes, se asignó al PIF una modesta cantidad de activos procedentes de los ingresos obtenidos de la privatización de propiedades del Estado. Era su objetivo el inicio de la constitución de un fondo de reserva para el período demográficamente crítico, que se esperaba iba a producirse alrededor de 2020.

Tales medidas confirieron una transparencia mucho mayor a la situación macroeconómica, con ingresos y gastos vinculados con las jubilaciones y con las prestaciones de sobrevivientes y de invalidez. Contribuyeron también, de manera significativa, a un presupuesto del PIF más saneado, en un período de elevada inflación. En 1997 los ingresos en concepto de cotizaciones del PIF sirvieron para financiar exactamente el 100 por ciento de los gastos totales en pensiones. Fuerzas transitorias contribuían a generar esta situación financiera favorable, pero se esperaban nuevamente déficits para finales del decenio de 1990, en que se preveía una disminución de la inflación y un lento crecimiento de los salarios reales. De cara a un futuro más lejano, las promesas de un equilibrio y de una sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones venían dadas por el aumento de la edad de jubilación reglamentaria.

En 1993 se posibilitó el establecimiento de *fondos de pensiones privados voluntarios*. Éstos se vieron respaldados por desgravaciones verdaderamente significativas, haciéndose inmediatamente populares entre los grupos más ricos, que podían valerse de ventajas fiscales, pero que, como norma, no afectaban a los ingresos relacionados con las jubilaciones de la mayoría de los empleados. Por tal razón, no se tratarán más en este estudio.

1.3. Razones de la reforma de 1998 y resultados esperados

1.3.a. Inadecuaciones del sistema

Si bien las medidas expuestas en la sección anterior restituían la viabilidad financiera inmediata del PIF, no mejoraban la transparencia microeconómica de la equidad del sistema de pensiones. De actuar de alguna manera, iban contra la equidad en las cohortes de jubilados, al determinar que las pensiones individuales tuviesen una acentuada dependencia de las fluctuaciones de las tasas de inflación en los años anteriores a la jubilación, y debilitaban la confianza en la capacidad de las jubilaciones de brindar una seguridad de ingreso. Además, seguía siendo preocupante el proyectado incremento de la relación de dependencia demográfica de la vejez, de 2020 en adelante.

La insuficiencia principal del sistema era su diseño. Encarnaba una combinación casi impenetrable de asistencia social (solidaridad a través de la redistribución) y seguro

social (parcial, pero equitativa sustitución del ingreso anterior, basado en las cotizaciones). Los pensionistas tenían poca idea de por qué sus pensiones eran exactamente lo que eran y de cómo se relacionaban con sus cotizaciones anteriores. Se mostrará, en las Partes dos y tres, que la mayor parte de esos puntos débiles permanece en la actualidad.

Era sumamente compleja la manera como se calculaban las *pensiones iniciales* y se encontraba muy lejos del equilibrio actuarial. Los ingresos pasados (y, por consiguiente, las cotizaciones pasadas) se aproximaban de manera degresiva, mediante el producto de la escala de pensiones (una función decreciente a medida que aumentaban los años de servicio) y el promedio estimado de los ingresos pasados valorizados (en lo sucesivo, "ingresos estimados"). De conformidad con la escala de pensiones, diez años de servicio daban derecho a una pensión inicial del 33 por ciento del ingreso estimado, al tiempo que 40 años daban derecho al 80 por ciento. En otras palabras, un servicio de duración cuatro veces mayor, otorgaba un derecho 2,4 veces mayor en términos de ingresos estimados. Además, los ingresos estimados también se incluían de manera degresiva; los ingresos más altos no se dirigían proporcionalmente hacia bases más elevadas para la pensión inicial.

Además, se establecía un límite máximo al "ingreso que daba derecho a la jubilación". Este límite máximo, por encima del cual las nuevas ganancias no producían un incremento del derecho a la pensión inicial, había seguido siendo nominalmente constante de 1992 a 1996. La rápida inflación del período había reducido su relación con los ingresos brutos promedio, del 3.36 al 1.63, lo que constituyó, a lo largo de esos años, un factor importante para el descenso del valor real de las pensiones iniciales. Si bien se había establecido de manera similar un límite máximo a las cotizaciones de los empleados –no se pagaron cotizaciones con cargo a la parte de los ingresos omitidos–, no se había aplicado lo mismo a las cotizaciones de los empleadores. La misma proporción se había recaudado incluso sobre los salarios y sueldos más elevados, sin aumentar en absoluto los derechos a la pensión inicial. Al respecto, las cotizaciones de los empleadores se consideraban con razón como un impuesto a la nómina, más que como una prima del seguro de pensión.

Como ya se mencionara, tras muchos años de aumentos *ad hoc*, se había introducido en 1991 una indexación salarial de las *pensiones continuas*. Sin embargo, era frecuente que se violara el principio de indexación, mediante la imposición de límites superiores e inferiores estrechos sobre el incremento otorgado. Se habían aumentado las pensiones más bajas en cuantías proporcionalmente más grandes, mientras que las pensiones medianas y más elevadas recibían proporcionalmente incrementos más pequeños que aquellas sujetas a una estricta indexación salarial media. Tales medidas eran efectivas a la hora de apoyar a los pensionistas más pobres, pero contradecía claramente el principio del seguro.

Uno de los peores resultados de tales prácticas fue la discriminación arbitraria. Diferentes cohortes de jubilados recibían un trato completamente diferente. Además, la verdadera fecha de jubilación se convertía en un determinante dominante de la pensión

percibida. Dos personas con idéntica trayectoria laboral (en términos de duración del servicio, de ingreso "sujeto a pensión" estimado, etc.) podían percibir pensiones muy diferentes en el mismo mes, dependiendo de cuándo tuviese lugar la jubilación. El cuadro 3 muestra que aquellos que se habían jubilado en 1994, habían percibido en 1996 pensiones que eran de un promedio de 23 puntos porcentuales más bajas que las percibidas por los jubilados de 1990, si bien no existen pruebas que indiquen o razones que supongan que sus trayectorias laborales hubiesen sido significativamente diferentes.

Cuadro 3

PENSIONES EN 1996, POR AÑO DE JUBILACIÓN

Año de jubilación	Distribución de los pensionistas	Pensión como porcentaje de promedio
1970	2.3	95.7
1971-75	4.8	99.6
1976-1980	1.4	98.6
1981-85	17.7	101.8
1986-89	18.1	105.8
1990	7.9	113.2
1991	8.3	98.1
1992	6.8	94.0
1993	6.7	93.3
1994	6.2	90.4
1995	6.8	93.9
1996	2.9	97.0

Fuente: Administración del PIF.

Para resumir, el sistema de pensiones en su conjunto no había colapsado durante la crisis económica de la transición, aunque seguía dando escaso apoyo a los pensionistas y seguía siendo escaso, en general, el mantenimiento de la equidad entre la generación de los trabajadores y la generación de los jubilados. Al menos hasta 1996, los valores reales de la pensión promedio y de los salarios medios sufrieron un hundimiento paralelo. El sistema había favorecido a los pensionistas más pobres a costa de aquellos que habían percibido ingresos más elevados y que contaban con más tiempo de servicio. Aun en este marco, el momento de la jubilación cobraba una injustificada importancia. El sistema había pasado a ser gradualmente demasiado complejo, ilógico y nada atractivo a lo largo de las décadas, desde la codificación de 1975. Los ciudadanos tenían cada vez menos incentivos para cotizar adecuadamente de cara a su financiación, en un momento en que eran crecientes las oportunidades de evadir las cotizaciones, a través de las llamadas economías negra y gris.

1.3.b. Anteproyectos conflictivos de la reforma

En 1995, los expertos y políticos convenían, en general, en que se requería una reforma global. Debería contarse con un nuevo sistema de pensiones que creara unos firmes incentivos personales para el pago de las cotizaciones por parte de los asalariados. Al respecto, eran dos los requisitos esenciales: un cálculo equitativo y un mantenimiento de las cuentas individuales. Sin embargo, diferían mucho las ideas en cuanto a cómo alcanzar tales objetivos. En líneas generales, habían surgido dos proyectos originales de la reforma: uno era preconizado por el Consejo de autoadministración del PIF, por los sindicatos y por los expertos en pensiones; el otro, por el Ministerio de Finanzas. La diferencia quedaba reducida a qué estructura debería tener el sistema obligatorio. No había discusión en torno a la permanencia de los fondos de pensiones voluntarios vigentes o al apoyo que se les brindaba.

Con arreglo al concepto de reforma que proponía el *Consejo de Administración del PIF*, el sistema público de pensiones obligatorio consistiría en dos pilares, a efectos de establecer una clara distinción entre la asistencia social y el seguro social. El primer pilar consistía en un régimen de pensiones básico, de tasa uniforme, del que dispondrían los ciudadanos (residentes) como un derecho. Sería claramente redistributivo y financiado con cargo a los impuestos generales, tras cumplirse el requisito de reestructuración del impuesto al ingreso y de las tasas de cotización de las pensiones. El segundo pilar sería un régimen de seguros financieramente viable, relacionado con los ingresos y actuarialmente equilibrado, para los empleados y los empleados por cuenta propia. Se basaría en un sistema simple de puntos, con un mantenimiento de cuentas individuales y un informe anual proporcionado al asegurado sobre el número de puntos acumulado. No se amañarían los puntos retroactivamente o, por consiguiente, con las pensiones proporcionales de los beneficiarios a título individual. El Parlamento establecería con carácter anual el valor nominal de la pensión devengada por un punto, en consonancia con la tendencia de los salarios netos de la economía. El sistema se combinaría con una edad de jubilación flexible, incorporándose recompensas y sanciones equitativas para la jubilación retrasada y anticipada, respectivamente.

El sistema habría de calibrarse para garantizar que la pensión media (derivada de los dos pilares) fuera equivalente aproximadamente al 60 por ciento del salario medio neto. Se aumentaría gradualmente la edad de jubilación reglamentaria. En las tasas de cotización anteriores a la reforma, el sistema habría acumulado un fondo fiduciario a lo largo de las dos décadas siguientes demográficamente favorables, desde mediados de la de 1990 hasta mediados de la de 2010, con miras a mitigar los problemas derivados de la jubilación de la generación del *baby boom*, alrededor de la de 2020. La transición del antiguo al nuevo sistema habría de ser rápida, pero tranquila. En general, se preveía que nadie recibiría una pensión mensual más baja que antes, si bien la gente contaría con derechos de pensión vitalicia inferiores, debido al aumento de la edad de jubilación. El principal resultado que se esperaba del proyecto original era la creación de un sistema público viable, responsable y flexible de pensiones de reparto, con incentivos efectivos

para el pago de las cotizaciones. La viabilidad del sistema reformado de esta manera, quedó demostrada mediante cálculos del modelo realizados por expertos particulares (por ejemplo, Augusztinovics y Martos, en 1996).

Por su parte, el proyecto original propugnado por el Ministerio de Finanzas y posteriormente respaldado por el Ministerio de Trabajo, se centraba en la introducción de un régimen obligatorio, privado y financiado, al tiempo que no consideraba, en buena medida, los problemas internos sistémicos del régimen público. El concepto se basaba sobre todo en el régimen de tres pilares del Banco Mundial (tal y como fuera perfilado por el Banco Mundial en 1994), si bien contenía algunas importantes desviaciones del mismo. El sistema de reparto público, relacionado con las cotizaciones, tendría que sostenerse, más que sustituirse, mediante un sistema de tasa fija, de modo que la privatización fuese sólo parcial. Además, la indexación del régimen público, no estaría dada tanto por el regreso a la indexación pura de los precios como por el seguimiento del llamado "método suizo", según el cual las pensiones pagadas se aumentarían anualmente más rápido que los precios, pero más lentamente que los salarios nominales. Las expectativas de los defensores del plan seguían las líneas de razonamiento del Banco Mundial. Habría de impulsarse el crecimiento económico, habrían de profundizarse los mercados de capitales y, en el caso de los pensionistas, habría de producirse un rendimiento del capital invertido que fuese más alto que la tasa interna de rentabilidad del sistema de reparto. Además, se ponía el acento en las ventajas de jugárselo todo a dos cartas (riesgos divididos entre dos regímenes de pensiones).

Un documento de trabajo del Ministerio de Finanzas, que abogaba por la introducción de un pilar obligatorio de financiación privada, advertía que el régimen de reparto reformado tendría que seguir estando lo suficientemente saneado como para soportar los costos de transición a un sistema de pilares múltiples. El documento consideraba que el déficit anual del régimen público sin modificaciones, sería equivalente al 4 por ciento del PIB en 2050, pero afirmaba que podría disminuirse al 1.4 por ciento, mediante el aumento de la edad de jubilación reglamentaria y la introducción de la indexación "suiza". Los cálculos exigidos utilizaban parámetros muy realistas y consideraban diversos escenarios. Así, las propias proyecciones desmentían las muy publicitadas afirmaciones de que el régimen público era "insostenible financieramente" sin la privatización.

Por su parte, los expertos del Banco Mundial (Palacios y Rocha, en 1998) publicaron cifras mucho más contundentes, que venían a sugerir que, sin una reforma, el déficit del régimen público de pensiones alcanzaría, en 2050, un alarmante 6 por ciento del PIB. Añadían que el efecto combinado de indexar las pensiones continuas (con una expansión basada en los impuestos) y de aumentar la edad que da derecho a jubilación, podría retrasar la aparición de déficit en el régimen público de pensiones hasta aproximadamente 2014 y contener la relación déficit-PIB en alrededor del 4 por ciento, en 2050. Este artículo se cita aún profusamente en la literatura internacional, puesto que se trataba del único documento publicado por quienes proponían la privatización de las pensiones en Hungría.

Es difícil juzgar la solidez de las diversas proyecciones, sobre todo debido a que los cálculos subyacentes raramente se habían hecho públicos. Es aún más difícil reflejar las ideas de los reformadores radicales respecto de los niveles de prestaciones esperados en el sistema reformado, puesto que son pocas las publicaciones oficiales. El Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Trabajo (1997) consideraban un amplio repertorio de supuestos de crecimiento, inflación y tasas de interés, que era difícilmente asimilable para la gente ajena al tema que se esperaba hubiese de adoptar decisiones al respecto. Sin embargo, los supuestos que la mayoría de los expertos consideraban razonables, arrojaban resultados que venían a sugerir que era desaconsejable optar por un nuevo sistema mixto, si hubiese estado durante un período mayor de 17 años en el sistema público anterior a la reforma. En ese caso, las pérdidas producidas en las prestaciones del régimen público, excederían las ganancias que habrían de esperarse del pilar privado.

La controversia paradigmática entre los dos conceptos, brevemente expuesta aquí, duró varios años y condujo a algunos arreglos. Por ejemplo, el Ministerio de Finanzas disminuyó gradualmente el tamaño propuesto del pilar privado al 25 por ciento de las cotizaciones. Cuando el Gobierno adoptó la decisión política final a favor del concepto radical de la privatización parcial, fueron pocos los minutos autorizados para resolver los detalles legales y financieros de la legislación que había de presentarse al Parlamento. Durante el propio debate parlamentario, se introdujeron algunos cambios *ad hoc* en el texto presentado, cuando ya no había tiempo para que los expertos comprobaran la solidez de las enmiendas propuestas por los miembros y que el Parlamento posteriormente adoptara.

2. ELEMENTOS SUSTANCIALES DE LA REFORMA DE 1998

El Parlamento de Hungría promulgó, en el verano de 1997, un paquete de reformas que entró en vigor en enero de 1998, y que dividía el hasta ese momento sistema de pensiones obligatorio unificado, en dos regímenes. Un régimen seguía siendo público y de reparto, mientras que el otro iba a ser privado y financiado. El paquete no afectaba a los fondos de pensiones voluntarias establecidos a principios de la década.

El paquete legislativo se componía de cuatro leyes. La Ley LXXX, trata de las cotizaciones; la Ley LXXXI, regula el Régimen de Pensiones de la Seguridad Social (SSPS); la Ley LXXXII, establece el marco legal para los fondos de pensiones privados obligatorios (MPPF) que iban a crearse;[2] y la Ley LXXXIII, se relaciona con el sistema de asistencia médica.

---

[2] Las leyes evitan el uso del término "obligatorio" y llaman a los nuevos fondos simplemente "privados". Sin embargo, en aras de la claridad, se aplicará aquí sistemáticamente el calificativo "obligatorio", con miras a evitar la confusión con los fondos de pensiones privados voluntarios vigentes desde 1993. No es obligatorio que todos se unan a un fondo "obligatorio", pero aquellos que lo hacen, siguen estando en el sistema de pensiones obligatorio.

La reforma ofrecía una opción a aquellos que ya estaban empleados. Podían seguir siendo afiliados de pleno derecho del SSPS o incorporarse a los MPPF que estimaran convenientes, al tiempo que mantenían la afiliación al SSPS con cotizaciones y derechos de pensión disminuidos (no constituía una opción la afiliación exclusiva a un MPPF). Aquellos que optaban por la última solución, conocidos como afiliados al Sistema Mixto (MS), cedían el 25 por ciento de los derechos de pensión que se les habían acumulado hasta ese momento en el SSPS. Aquellos que se pasaban al MS estaban autorizados legalmente a regresar, sin pérdida alguna, y hasta finales de 1999, a la afiliación de pleno derecho al SSPS. No se ofreció ninguna alternativa a los nuevos ingresantes en el mercado laboral, para quienes el MS se convertía en obligatorio, con la significación de que, a muy largo plazo, el sistema mixto pasaría a ser universal. Los ingresantes que no hacían una elección voluntaria, eran asignados a un fondo.

La Ley de Cotizaciones exigía que la cotización de los empleadores al SSPS descendiera del 24 por ciento de los salarios brutos anterior a la reforma, al 23 por ciento, en 1999, y al 22 por ciento, en 2000. Por otra parte, las cotizaciones de los empleados (hasta el límite superior sobre el "ingreso con derecho a jubilación" que se trató en la Parte uno) iban a aumentar del 6 por ciento anterior a la reforma, al 7 por ciento de 1998, al 8 por ciento de 1999 y al 9 por ciento de 2000. De esto, los afiliados al MS iban a pagar el 1 por ciento al SSPS y el resto, a su MPPF. De este modo, el pilar privado obligatorio sigue consistiendo totalmente en las cotizaciones de los empleados, mientras que los empleadores cotizan sólo al régimen público. No obstante, los empleadores tienen que hacer deducciones de los salarios y transferir las cotizaciones de los empleados al MS directamente al MPPF que corresponda.

2.1. Cambios en el pilar público

La reforma ha dejado prácticamente sin cambios a las deficiencias sistémicas del régimen público de pensiones de vejez y ha aplazado las correcciones al mismo hasta aproximadamente 2010.

Con unas pocas excepciones de escasa entidad, se han mantenido las normas de elegibilidad y las medidas relativas a las *jubilaciones iniciales*, percibidas a título personal por el beneficiario. La escala de las pensiones (según los años de servicio) no cambiará hasta 2013, en que pasará a ser lineal, con un rendimiento, cada año, del 1.65 por ciento del ingreso estimado para los afiliados de pleno derecho del SSPS, y del 1.22 por ciento, para los afiliados del MS. Se eliminará gradualmente la regresión en el ingreso estimado basado en la pensión, desapareciendo sólo alrededor de 2009. El límite máximo del "ingreso con derecho a jubilación" (y la base de cotización de los empleados) será siempre igual a dos veces el salario bruto medio anual esperado. Por otro lado, no se proyecta para algún momento en el futuro la eliminación de la valorización incompleta de los ingresos. Una disposición bastante ambigua de la ley concernida estipula que las pensiones se cambiarán en 2013, pasando del principio "neto" al principio "bruto",

significando con ello que las pensiones pasarán a ser imponibles, pero no se trazaron en la ley las líneas generales de los ajustes necesarios en las tasas de impuestos y de cotizaciones.

La reforma sí cambió las *normas de indexación* para las pensiones continuas. Se prescribe un cambio gradual del índice anterior del salario neto al índice "suizo". La ley relativa al SSPS estipulaba que, para 1998, debería mantenerse parcialmente la indexación del salario (reducida en 2,5 puntos porcentuales, para comprender los costos de las prestaciones de sobrevivientes aumentadas, tema que se expondrá más adelante) y totalmente, para 1999. Para 2000, había de ser una combinación de 30-70, y para 2001, una combinación final de 50-50 del índice de los precios proyectado anualmente y del índice de los salarios netos.

Al tiempo que se dejaba en gran parte sin cambios el sistema de pensiones de vejez, se introducían importantes modificaciones a las prestaciones de sobrevivientes y de invalidez.

En el caso de las *prestaciones de sobrevivientes*, se había aplicado, antes de la reforma de 1998, la regla de "una pensión por persona", según la cual aquellas personas con derecho a más de una pensión podían elegir la prestación más elevada de las dos. La reforma cambió esta regla, permitiendo que cada persona acumulara un máximo de dos prestaciones. Así, una viuda o un viudo podían percibir una prestación en tal carácter, además de su propia pensión. Sin embargo, el nivel de la prestación de viudedad se había descendido del 50 al 20 por ciento de la pensión del cónyuge fallecido. (Con posterioridad, en virtud de una decisión del Tribunal Constitucional, se restituyó el nivel del 50 por ciento a aquellos que no tenían derecho a una pensión propia).

No se modificaron las normas relativas al cálculo y a la elegibilidad de las *prestaciones de invalidez* individuales. Sin embargo, se introdujo una importante modificación a las finanzas del régimen público. Se volvieron a transferir, del HIF al PIF, las competencias en materia de suministro de prestaciones de las personas con discapacidad que se encontraban por debajo de la edad de jubilación reglamentaria y que habían perdido completamente su capacidad laboral, pero sin una correspondiente modificación en la asignación de cotizaciones de seguridad social entre los dos.

La ley relativa a las *cotizaciones* exigía el establecimiento de una cuenta individual de cotizaciones, en el caso del SSPS, con el requisito de que los empleadores registraran cada cotización de cada empleado, junto con el pago de cada cotización. Sin embargo, este requisito fue aplazado, después de unos meses, hasta 1999, y más tarde revocado.

La ley relativa al SSPS otorga al régimen público una *garantía gubernamental*, que incluye una indemnización con cargo al presupuesto del Gobierno por las pérdidas derivadas de las cotizaciones de los empleados en el caso de los afiliados al MS, que se pagan al NPPF y no al SSPS. Esta obligación presupuestaria implica, por otra parte, una mayor influencia del Ministerio de Finanzas en las cuestiones relativas a las pensiones.

2.2. Creación del pilar privado obligatorio

2.2.a. Estructura de la gobernanza

En alguna medida, los fondos privados de pensiones obligatorios del sistema mixto se construyen a semejanza de los fondos de pensiones mutuales voluntarios, regulados por la Ley XCVI/1993. Se llegó finalmente a su estructura legal, a través de un arreglo aceptable para todas las partes que tenían alguna posibilidad de hacer valer sus intereses mientras se preparaba la reforma.

Un MPPF es una organización sin fines de lucro que tiene por objetivo la recaudación de cotizaciones de sus afiliados en cuentas personales y la inversión de las mismas para garantizar a sus afiliados el ingreso después de su jubilación. Es llamativo, empero, que no se incluya en una lista específicamente, entre los cometidos obligatorios de un MPPF, el otorgamiento de rentas (prestaciones del tipo de las pensiones). Más bien, los fondos pueden *decidir* por sí mismos si quieren otorgar rentas vitalicias o comprar rentas vitalicias para sus afiliados jubilados a una compañía de seguros. Ello implica que las cuentas personales representan ahorros personales sobre el período de acumulación y que los afiliados pertenecen a una asociación de inversiones no significativamente diferente de un fondo mutual. Sólo en el momento de la jubilación un afiliado (o la dotación del capital acumulado en su cuenta personal) pasa a ser parte de un verdadero fondo común de seguros que comparte el riesgo de mortalidad.

Los MPPF pueden ser establecidos por los empleadores, por las cámaras de comercio y por los sindicatos, individualmente o conjuntamente, y por los fondos de pensiones voluntarios. Los *propietarios* de un fondo son sus afiliados, que ejercen sus derechos a través de la asamblea general. La asamblea general elige una junta de directores y una junta de supervisores, para dirigir y controlar, respectivamente, el funcionamiento, y aprueba los estatutos básicos del fondo. Evidentemente, la asamblea general es más un órgano formal que un órgano con capacidad de funcionamiento en un fondo importante con cientos de miles de afiliados, de modo que los fundadores tienen amplios márgenes para hacer valer sus propios intereses.

El *funcionamiento* del fondo corre a cargo de algunas personas designadas (es obligatorio el nombramiento de un director gerente, de un auditor, de un actuario, de un administrador de las inversiones, de un funcionario legal y de un auditor interno) y de instituciones externas. (Son obligatorios un banco y una gestión externa, mientras que son optativos la gestión de los activos de las subcontrataciones, la administración y el mantenimiento de los registros). Un fondo tiene que dar cumplimiento a las inversiones establecidas por la normativa, exponer, informar y dar cuenta de las obligaciones, así como publicar una versión simplificada de su informe de auditoría anual, con el contenido de su estado de cuentas, de la declaración de ganancias y pérdidas, y de un informe financiero. Cada afiliado al fondo tiene que recibir un estado de su cuenta personal al menos una vez al año. La norma de contabilidad aplicada es la contabilidad de los réditos. Tienen que registrarse tanto el valor comercial

como el valor contable para los activos, actualizándose cada trimestre los valores del mercado.

La *Autoridad de Supervisión Financiera del Estado* (SFSA), cuyo presidente es elegido por el Parlamento por un período de seis meses, supervisa los fondos y las empresas financieras para los cuales se subcontrata, por ejemplo, la administración de los activos del fondo. El presidente informa al Gobierno y cuenta con una junta consultiva, estipulada por la ley. La SFSA funciona con cargo al presupuesto del Gobierno, pero tiene también sus propios ingresos que proceden de los derechos de supervisión pagados por el MPPF. Éstos eran originariamente el 0.2 por ciento de las cotizaciones de los afiliados y pasarán a ser el 0.4 por ciento en 2002. Los derechos se incluyen en los costos de funcionamiento.

La SFSA desempeña un papel en los *procedimientos de licencia* de los fondos (licencia de fundaciones y licencias separadas de funcionamiento), y promulga y aplica reglamentaciones, definidas en parte por la ley. Un fondo que apunta a otorgar rentas vitalicias a sus afiliados jubilados, requiere otra licencia de la SFSA.

El MPPF debe presentar *informes* a la SFSA con carácter trimestral y anual. El informe anual tiene que incluir un *informe actuarial*. La legislación prescribe algunos aspectos de forma y contenido de estos informes. La SFSA elabora en la actualidad una norma que exige que los fondos dirijan e informen diariamente las evaluaciones de los activos. Se espera que esto entre en vigor en 2002.

2.2.b. Cotizaciones y acumulación de capital

Las cotizaciones de un afiliado a un MPPF se dividen en tres partes. Una parte (4-5 por ciento, en la mayoría de los fondos) cubre los *costos de funcionamiento* del fondo. Alrededor del 1 por ciento va a diversas *reservas* de contingencias. El restante 94-5 por ciento se ingresa en la *cuenta personal* del afiliado.

Un fondo tiene que diseñar y aplicar una *política de inversiones* que especifique un marco de referencia o puntos de referencia que correspondan a sus objetivos. El valor o los valores de referencia tienen que publicarse anualmente. (Los puntos de referencia se tratan más pormenorizadamente en la sección 3.4.).

Las *inversiones* de los fondos se regulan en dos niveles legislativos. Los artículos de la ley contienen algunas declaraciones generales, por ejemplo, sobre los riesgos y el mantenimiento de la solvencia. El decreto gubernamental que aplica la ley, contiene algunas prescripciones de una cuota tipo relativa a los valores en los que pueden tenerse los activos. Por ejemplo, un fondo puede no tener una proporción demasiado elevada de sus activos del mismo origen o poseer intereses demasiado elevados en el capital social o en acciones de una asociación comercial.

Los costos en concepto de inversiones (v.gr., costos de gestión de los activos) se deducen de los intereses brutos del fondo. Los intereses netos que permanecen se ingresan trimestralmente en las cuentas personales de los afiliados al fondo.

La ley prescribe la creación de diversas reservas. Una, es la *reserva de liquidez*, cuya finalidad es manifiesta. Algunas de las reservas adicionales más importantes se

describen brevemente en los párrafos siguientes, y en la Sección 2.2.f., se observan algunas consecuencias de las mismas.

Si un fondo no subcontrata su gestión de las inversiones o sus actividades de concesión de rentas vitalicias, debe establecer, con cargo a las cotizaciones de sus afiliados, una *reserva de la propia actividad* (cercana a cincuenta mil dólares de EE.UU.) para proteger de las pérdidas imprevistas ocasionadas por tales actividades.

Si el fondo otorga sus propias rentas vitalicias, tiene que crear una *reserva de servicios* y una *reserva demográfica* aparte. Cuando se retira un afiliado, se transfiere a la reserva demográfica una pequeña parte del saldo de la cuenta personal y el resto, a la reserva de servicios.

Todos los MPPF deben crear una *reserva de ajuste de intereses*. El objeto es aquí el de estabilizar o nivelar las tasas de rendimiento que a lo largo de los años obtienen las cuentas personales y la reserva de servicios. Existe, para cada fondo y cada año, una banda de intereses esperada, que anualmente determina con anticipación la junta que asesora al presidente de la SFSA. La banda depende de los parámetros del rendimiento de la economía y del MPPF de que se trate. (En la práctica, se ha fijado como la tasa de rentabilidad que se alcanza cuando se es titular de una cartera de bonos del Gobierno). Al finalizar el año o algo más tarde, se posibilita el cálculo de la tasa real de rentabilidad del fondo y su comparación con la banda que se había prescrito.

No ocurre nada si la tasa de rentabilidad del fondo se encuentra dentro de la banda. Si es más elevada, algo del superávit producido se transferirá a la reserva de ajuste de intereses de las cuentas personales a las que se aplicaron tasas más altas. (Normalmente, las tasas de rentabilidad aplicadas a las diversas cuentas personales, difieren sólo en razón de que las cotizaciones que se ingresan durante el trimestre se realizan en tiempos diferentes. Sin embargo, si bien la ley deja abierta la posibilidad de que el MPPF varíe las tasas personales, no especifica las razones por las cuales ello se autoriza. Esto, constituye una grave deficiencia de la reglamentación, que podría permitir que se produjeran algunas manipulaciones contables).

2.2.c. Derecho a pensión

Un MPPF concede a sus afiliados prestaciones en caso de fallecimiento o de invalidez antes de la jubilación y últimamente, en el momento de la jubilación.

Si un afiliado *fallece* durante el período de acumulación (es decir, antes de la jubilación), un beneficiario del asegurado previamente designado puede retirar la cuantía de la cuenta personal como una suma global. Esto, se concibe como un equivalente de la prestación de sobrevivientes otorgada en el régimen público. Empero, la ley define, en el régimen público, quién puede ser receptor de la prestación de sobrevivientes y ocuparse de todos ellos, al tiempo que un afiliado de un MPPF es libre de nombrar a cualquiera como su beneficiario y el legado no es una función del número de beneficiarios, por ejemplo, los huérfanos.

Un afiliado que pasa a ser un *discapacitado* durante el período de acumulación, puede optar entre una renta vitalicia del MPPF, basada en la dotación de capital de la cuenta personal (junto con otra del pilar público, que obtendrá un porcentaje específico de la prestación de invalidez de un afiliado de pleno derecho del SSPS) y la restitución del capital acumulado al SSPS que otorga la prestación de invalidez completa.

En el momento de la *jubilación*, la base para el cálculo de la renta vitalicia que ha de percibirse es la cuantía acumulada en la cuenta personal del afiliado. Los afiliados pueden escoger entre diversos tipos de renta vitalicia, que la ley describe:

a) Una renta vitalicia simple que ha de pagarse hasta el fallecimiento del rentista.
b) Rentas vitalicias de dos o más vidas, que se pagan mientras sobreviva al menos un beneficiario.
c) Una renta vitalicia garantizada que se paga al menos hasta una fecha acordada con anterioridad. Si el rentista sobrevive después de esa fecha, la renta se convierte en una renta vitalicia. Si el rentista fallece antes, la renta se paga, en su lugar, al beneficiario nombrado hasta esa fecha.

En casos diferentes de una renta vitalicia simple, es el fondo el que regula la distribución aplicable a los beneficiarios durante varios períodos. Si el MPPF otorga sus propias rentas, la variedad que ofrece debe incluir la renta vitalicia simple y al menos otro tipo de renta.

La *norma de indexación* para las rentas es la misma que la que rige en el pilar público, o sea, que la indexación tiene que reflejar los incrementos de salarios y precios en iguales proporciones. Muchos expertos son escépticos respecto de esta disposición, que introduce en el sistema un nuevo riesgo de aumentos salariales imprevisibles. Además, no está claro de qué manera las compañías de seguros se relacionarán con esta norma, puesto que no existen en la actualidad, en el mercado de las rentas, productos que den cumplimiento a estos requisitos.

Aun cuando el MPPF otorga sus propias rentas, un afiliado mantiene el derecho de compra de la prestación debida a otro MPPF o da instrucciones a su fondo para que compre la prestación a una compañía de seguros. En ese caso, tiene que pagarse un derecho de transacción que el fondo establece. Algunos artículos de la ley implican que puede cambiarse de proveedor incluso después de la jubilación, es decir, en el período de servicio. Esta posibilidad podría tener, naturalmente, un efecto de selección adverso, bien descrito en la literatura relativa a las pensiones. Pueden también derivarse similares efectos de la posibilidad de elección entre varios tipos de rentas y de la herencia por otra persona de la dotación del capital en la cuenta personal del asegurado.

2.2.d. Garantías

La ley introduce el concepto del “capital garantizado”. Si la dotación del capital en la cuenta personal de un afiliado en el momento de la jubilación es más baja que el

capital requerido para suministrar una renta vitalicia prescrita en dos vidas, el *Fondo de garantía* debería llevar hasta ese nivel la dotación del capital del afiliado. Esto se aplica sólo después de un período de cotización mínimo de 180 meses a los fondos privados obligatorios. Si bien no se impuso una edad límite para el cambio voluntario al sistema mixto, los legisladores se preocuparon de restringir las ocasiones de cambios "irracionales". Los afiliados con menos de 180 meses de afiliación, pueden retirar el capital acumulado como una suma global en el momento de la jubilación. La definición que da la ley de la renta vitalicia que el capital garantizado ha de asegurar, es bastante ambigua.

Sin embargo, existen disposiciones en sentido opuesto. Si la dotación del capital de la cuenta personal supera en dos veces el capital garantizado definido, el afiliado puede retirar el exceso como una suma global. (Desde un punto de vista técnico, puede considerarse como ventajoso que los límites inferiores y superiores establecidos para el capital restrinjan la variedad de rentas vitalicias, puesto que los cálculos de probabilidades son más fáciles y seguros si la variación es más pequeña).

El objetivo de establecer el Fondo de Garantía fue el de salvaguardar los derechos de los afiliados del MPPF y el de asistir a los fondos de pensiones en el otorgamiento de rentas vitalicias. El Fondo de Garantía desempeña, por consiguiente, funciones adicionales en el sistema. Paga la dotación del capital en la cuenta personal cuando un afiliado cambia un fondo por otro, si el MPPF no puede pagar (lo que ocurre en la práctica en caso de fraude o de negligencia). También prestará capital a los fondos cuyas reservas no cubran su pasivo.

La cuota que los fondos pagan al Fondo de Garantía, que se incluye en los costos de funcionamiento de este último, sufrirá variaciones de vez en cuando, de entre el 0.3 y el 0.5 por ciento de las cotizaciones de los afiliados, tal y como decidiera la junta del Fondo de Garantía y aprobara la SFSA. La cartera del Fondo de Garantía consiste exclusivamente en bonos del Gobierno. Si sus recursos se hubiesen agotado, el Gobierno garantiza su préstamo.

2.2.e. Igualdad de género

La ley dispone que la prestación otorgada por un MPPF puede no estar influida por el sexo del afiliado. Sin embargo, los fundamentos legales para el tratamiento de las rentas vitalicias para los dos sexos por igual, son confusos y polémicos. Las principales normas legislativas son las siguientes.

El actuario de un MPPF está obligado a aplicar la tabla de vida de los fondos para los dos sexos por igual, teniéndose en cuenta la mortalidad de los afiliados masculinos y femeninos. Comenzando por la dotación de la cuenta personal, la renta vitalicia ha de calcularse mediante la aplicación del principio estándar de equivalencia actuarial. Ahora bien, a la hora de calcular las reservas, el actuario tiene que tomar en consideración el sexo del miembro. Todas estas normas, junto con el atraso permitido a los proveedores, frustran el cálculo de las rentas vitalicias con una igualdad actuarialmente prudente para los dos sexos, cuya distribución es transparente.

Está aún menos claro lo que ocurre con las rentas vitalicias concedidas por una compañía de seguros externa. Existe una disposición en la ley que establece que la compañía de seguros tiene que vender productos específicamente diseñados para los afiliados del MPPF. Probablemente, la intención que subyacía en esto era la extensión a las compañías de seguros del requisito de rentas vitalicias iguales para los dos sexos. Empero, una ley anterior que regulaba la actividad de las compañías de seguros, no hacía mención alguna de tales productos especiales y esas compañías no aplicaban en general tablas de vida iguales para los dos sexos.

2.2.f. Redistribución

En la literatura relativa a las pensiones, es habitual que se suponga que los regímenes de pensiones financiados privadamente, a diferencia de lo que ocurre con los regímenes públicos de reparto, no sean redistributivos, motivo por el cual se los elogia especialmente. En general, se destaca que el capital de la cuenta personal es de titularidad personal, lo que implica que cada MPPF ahorra exclusivamente para la propia jubilación de hombres y mujeres. Esta sección demostrará que no puede sostenerse tal supuesto en virtud de la legislación húngara.

Un régimen de pensiones privado obligatorio implica necesariamente una *redistribución subyacente* de los ahorros jubilatorios de los afiliados, debido a los lapsos de vida variables. Sin embargo, la participación de los MPPF de Hungría en los riesgos de mortalidad, tiene lugar sólo después de la jubilación, por cuanto la dotación del capital personal del afiliado al fondo es transmisible, en caso de fallecimiento durante el período de acumulación de la pre-jubilación.

Dado que la longevidad está relacionada con el sexo, con el estatus social, con los ingresos y con la educación, hasta la participación en el *riesgo de mortalidad* "más puro" produce una redistribución entre los grupos sociales, cuando se impide la discriminación de los fondos de pensiones con arreglo a tales criterios, por ejemplo, mediante la imposición de tablas de vida y rentas iguales para los dos sexos. Esos requisitos son naturales, por otra parte, si los fondos de pensiones se consideran como parte de un sistema obligatorio de seguro social. Dependiendo de la composición demográfica de un MPPF, las rentas iguales para los dos sexos pueden generar, ya sea un superávit (si existe un predominio masculino en los rentistas), ya sea un déficit (si existe un predominio femenino). Sigue estando confusa la manera en que ha de abordarse este tipo de desequilibrio y se une a otras preguntas a las que no se ha dado respuesta, como quién será en última instancia el que otorgue las rentas, y cuál será el papel que desempeñarán y el enfoque que adoptarán las compañías de seguros.

Se han constituido diversas garantías en el sistema, como las reservas que los MPPF han de crear, además de la reserva del servicio que evidentemente se requiere, así como las diversas funciones del Fondo de Garantía. Éstas, se plantean para hacer más seguro el sistema, pero no necesariamente tal finalidad se concreta. Por ejemplo, la futura evolución demográfica puede contradecir los supuestos en los que se basa la

creación de la *reserva demográfica*. Al mismo tiempo, estas normas disminuyen la parte de la cotización que se ingresa en la cuenta personal y producen una redistribución no deseada que contradice la filosofía de un régimen financiado privadamente.

La *reserva de ajuste del rendimiento* ejemplifica bien la redistribución innecesaria y opaca. Las tasas de rentabilidad suaves y uniformes que se vienen diseñando a lo largo de muchos años, a efectos de promoverla, constituyen un objetivo cuestionable, por cuanto el sistema de cotización definida basado en la capitalización, sigue basándose en el principio de una más elevada rentabilidad para riesgos más elevados. El verdadero objetivo del sistema, según sus fundamentos teóricos, es la recaudación de todo el capital que sea posible en las cuentas personales en todo momento (suponiendo que ninguna de las cuentas personales puede ser objeto de discriminación).

La reserva de ajuste del rendimiento está en contradicción con esta meta. Ello ocurre evidentemente si la tasa de rentabilidad de la inversión de la reserva es mayor o menor que la de las cuentas personales, cuando la mera existencia de la reserva afectará la rentabilidad general acreditada a los afiliados. Con todo, puede darse posteriormente la redistribución entre los afiliados del fondo, si la tasa de rentabilidad de la reserva es la misma que la de las cuentas personales, debido a las variaciones en los tiempos de cotizaciones y/o de jubilación. Pongamos por caso el de alguien que, al jubilarse tras muchos años de tasas elevadas de rentabilidad, pierde la parte de la rentabilidad de la dotación del capital que se transfirió a la reserva. A la inversa, alguien que se jubila después de un período extenso de baja rentabilidad, obtiene ganancias, en razón de que el equilibrio de su cuenta personal se ha complementado con la reserva, la que había sido previamente reabastecida con la rentabilidad tomada de otros miembros.

En efecto, el mecanismo de ajuste del rendimiento y el concepto de "capital garantizado" enturbian el rasgo de *cotización definida* del sistema, al romper la estricta correlación entre las cotizaciones individuales pagadas y las rentas vitalicias recibidas, induciéndose así la redistribución dentro de los fondos y entre los mismos.

En los MPPF que pagan sus propias rentas vitalicias, las cuentas personales y las inversiones del fondo de acumulación están separadas del *servicio de la reserva*, que contiene las dotaciones de capitales combinadas de los afiliados jubilados. El único vínculo entre los afiliados cotizantes y los afiliados jubilados es su afiliación en la misma entidad legal. De esto, se desprende que las tasas de rentabilidad de las cuentas personales que éstas siguen aún acumulando, pueden diferir significativamente de la rentabilidad del servicio de reserva. La única excepción es la reserva de ajuste de la rentabilidad, en la que las tasas de rentabilidad de la reserva de las prestaciones y las cuentas personales deben ser tenidas en cuenta por la ley y las transferencias necesarias realizadas. Tales transferencias pueden presentar dificultades, del momento en que la tasa de interés técnico otorga una tasa de rentabilidad garantizada por la reserva del servicio.

En cuanto a la *reserva de la propia actividad*, la disposición relativa a la cuantía fija tendrá que ser sustituida antes o después por un capital de solvencia más sofisticado, dependiente del nivel de los servicios brindados por el fondo. Esto sería más razonable y cercano a la práctica de las compañías de seguros.

Si las reservas de un fondo no comprenden su pasivo, debe reembolsarse la ayuda de urgencia otorgada por el *Fondo de Garantía*. Esto constituye otro rasgo extraño del sistema, por cuanto es difícil concebir quién será el que efectúe el pago del rendimiento y cuándo. Si más tarde se posibilita que el fondo pague, el resultado será nuevamente una redistribución opaca entre las sucesivas generaciones de los afiliados. En su lugar, deberá establecerse el Fondo de Garantía, de tal manera que pueda cubrir determinados riesgos claramente especificados por la legislación. Ello ofrecerá una redistribución más transparente entre los fondos y los afiliados de los fondos.

Las comisiones profesionales y legales consideran en la actualidad algunos problemas relacionados con las reservas, de modo que pueden esperarse modificaciones. Tendrán que abordarse, antes o después, las deficiencias encontradas en el marco legal, pero no será fácil encontrarles una solución.

3. EXPERIENCIA DE LOS INICIOS DE LA POST-REFORMA

3.1. Cambios legislativos posteriores en 1998-2000

Las elecciones parlamentarias de 1998 tuvieron como resultado una nueva coalición gubernamental que consistió en partidos políticos que habían estado antes en la oposición. No existen razones para suponer que la reforma de las pensiones hubiese incidido en este resultado. No obstante, la legislación posterior había alterado significativamente los acuerdos institucionales y algunos parámetros del sistema de pensiones promulgados en 1997. El Parlamento aprobó los cambios requeridos por la legislación, al tiempo que otros caían dentro de las competencias del Gobierno.

Se eliminó la *relativa independencia* del régimen público de pensiones. Se disolvió el Órgano de Autogobierno del Fondo del Seguro de Pensiones (junto con su contrapartida para el Fondo del Seguro de Enfermedad) y se situó al PIF bajo la directa supervisión del Gobierno, sobre todo del Ministerio de Finanzas, que también presenta el presupuesto anual del PIF al Parlamento.

La *recaudación* de las cotizaciones de la seguridad social fue transferida del PIF y del HIF a la Agencia de Recaudación de Impuestos del Estado (STCA). Puede parecer ésta una medida puramente técnica, pero viene a fortalecer el punto de vista (sostenido especialmente por los empleadores) de que las cotizaciones de la seguridad social son simplemente una forma de impuesto. Se eliminó la cláusula de la Ley sobre las cotizaciones que exige que los empleadores registren cada cotización de los empleados de manera individual con cada pago de cotización, puesto que la STCA no podía ni quería desarrollar o mantener el amplio registro que esto requeriría.

Se fue extendiendo año tras año el *plazo* antes del cual los afiliados del MPPF pueden aún volver al SSPS puro, sin pérdida alguna. La opción siguió abierta hasta finales de 2002.

Ya se habían modificado, en 1999, las reglas de la *indexación* de las pensiones continuas. Más que conservar la transformación gradual prescrita en la ley –indexación sostenida de los salarios, con un intervalo de un año en 1999, una combinación de índices de precios y salarios de 30-70 en 2000, y el llámado "método suizo" (una combinación de 50-50) en 2001–, el Gobierno declaró que las normas de indexación de la ley no habían sido "asumibles" en 1999. La razón era que las normas graduales implicaban un aumento ese año del 18.4 por ciento de todas las prestaciones continuas. En su lugar, se volvió a aplicar la bastante inadecuada práctica de definición de las cuantías fijas y de los límites superiores e inferiores. En general, se elevaron las prestaciones en 3 500 HUF al mes, pero las prestaciones inferiores no iban a aumentarse en más del 25.5 por ciento y todas las prestaciones tenían que incrementarse en al menos el 11 por ciento. Estos complicados límites obtuvieron un aumento de menos de 3 500 HUF para alrededor del 3 por ciento de los pensionistas, y de más de 3 500 HUF, para aproximadamente el 23 por ciento. El aumento promedio, sin embargo, llegó sólo al 14.2 por ciento, es decir, más de 4 puntos porcentuales menos que los prescritos en la ley de 1997 para 1999. Naturalmente, en los años siguientes se produjo una pérdida para los pensionistas, por cuanto la base de 1999 para los últimos incrementos había sido significativamente más baja de lo que debiera haber sido. Los resultados generales de esto, se abordarán con más detenimiento en la Sección 3.3.

Probablemente, los cambios más drásticos afectaron a las *tasas de cotización*, como muestra el cuadro 4.

Como ya se mencionara, la Ley de cotizaciones de 1997 apuntaba a mantener la tasa total constante en el 31 por ciento del salario bruto, al tiempo que reasignaba gradualmente dos puntos porcentuales de las cotizaciones de los empleadores a las cotizaciones de los empleados, con miras a ampliar el campo del pilar privado obligatorio, que depende exclusivamente de las cotizaciones de los empleados. En su

Cuadro 4

TASAS DE COTIZACIÓN DEL SEGURO DE PENSIONES
(Salario Bruto = 100)

	Empleadores	**Empleados**	**TOTAL**	**Afiliados del Mes**	
				al MPPF	**al SSPS**
1998	24 (24)	7 (7)	31 (31)	6 (6)	1 (1)
1999	22 (23)	8 (8)	30 (31)	6 (7)	2 (1)
2000	22 (22)	8 (9)	30 (31)	6 (8)	2 (1)
2001	20 (22)	8 (9)	28 (31)	6 (8)	2 (1)
2002	18 (22)	8 (9)	26 (31)	6 (8)	2 (1)

Las tasas legisladas en 1997 aparecen entre paréntesis.

lugar, la tasa total se descenderá en 2002 en 5 puntos porcentuales, hasta el 26 por ciento. Esto hace cuestionable a todo el sistema, a la luz de los cambios demográficos esperados. Los principales beneficiarios de estas disposiciones son los empleadores, cuya "carga" ha de disminuir en el 6 por ciento de la masa salarial, del 24 al 18 por ciento. Los empleados gozan de un punto porcentual del recorte. Siguen pagando el 8 por ciento (en lugar del 6 por ciento anterior a la reforma) y no el previsto 9 por ciento. Sin embargo, dentro de aquél, la tasa que ha de pagarse al pilar privado obligatorio se ha congelado en el 6 por ciento, mientras que el 2 por ciento, y no el 1 por ciento, va al pilar público. Los resultados en términos de ganancias y pérdidas, se resumen en el cuadro 5.

Cuadro 5

GANANCIAS (+) Y PÉRDIDAS (–) DE LAS COTIZACIONES EN 2002
(en porcentaje de la masa salarial anual)

	Comparadas con	
	1997 real	**lo legislado en 1997 para 2002**
Empleadores	+ 6	+ 4
Empleados	– 1	+ 1
Juntos	+ 5	+ 5
SSPS	– 5	– 3
MPPFs	–	– 2
Juntos	– 5	– 5

Al tiempo que los MPPF no están satisfechos de este resultado, los cambios han colocado al SSPS en una situación de desventaja aún más grave. El fundamento expuesto está dado por la mejora de la rentabilidad y de la competitividad de la economía. Y, lo más importante para los futuros pensionistas, las tasas de acumulación en el pilar público no se han ajustado a la algo elevada cotización y a las perspectivas evidentemente disminuidas de acumulación de capital en el pilar privado.

En noviembre de 2001 se realizaron cambios relevantes relacionados con la afiliación al sistema mixto y a las garantías de pensión obligatoria para los afiliados al fondo. En las disposiciones adjuntas a la ley relativa a la aprobación de las actividades presupuestarias del año anterior, el Parlamento decidió que la afiliación al sistema mixto fuese *voluntaria*, incluso en el caso de los que ingresaban en el mercado laboral, y ponía término a la obligación del Fondo de Garantía de subir los topes de la dotación del capital personal hasta el nivel del capital garantizado.

3.2. Transición de las personas al sistema mixto

3.2.a. El proceso

Los empleados tenían 20 meses (del 1º de enero de 1998 al 31 de agosto de 1999) para elegir si seguían siendo afiliados de pleno derecho del SSPS o se afiliaban al sistema mixto. Finalmente, el número de los que se habían afiliado, había superado las expectativas. La proyección oficial sugería que serían 1,5 millones los afiliados del MPPF, mientras que la verdadera cifra se encontraba cercana a los 2 millones, o sea, el 48 por ciento de la población económicamente activa (incluidos los desempleados), de los cuales casi ciento cincuenta mil eran afiliados obligatorios (ingresantes en el mercado laboral). La diferencia entre las dos cifras puede reflejar los efectos de dos factores que se contrarrestaban:

1. *Errores "activos":* algunas personas se pasaron al sistema mixto, aun cuando era probable que el valor de su dotación de capital final se encontrara por debajo del valor de los derechos acumulados que habían perdido en el SSPS.
2. *Errores "pasivos":* algunas personas no se pasaron al sistema mixto, aun cuando les hubiera beneficiado el hacerlo.

El proceso del cambio reflejaba diversos tipos de comportamiento. El Centro de Investigación Social (TÁRKI) sondeó, en varias ocasiones, en 1998, la opinión pública, en cuanto a los nuevos fondos, y formuló predicciones acerca del número de los que se habían cambiado, que variaba entre 1,7 y 1,9 millones (TÁRKI, 1999), y que perfilaba claramente al grupo de afiliados potenciales. La gente que estaba segura de su afiliación se inscribía más pronto en el registro –especialmente los empleados que se encontraban en los comienzos de la mediana edad, que era menos probable que ignoraran su futuro– que aquellos cuyas edades se situaban en la franja de los veinte años. Pasados los primeros meses, la composición de las edades de los fondos pasó a ser notablemente diferente, con la inscripción de nuevos afiliados que seguía a lo largo de más de un año a una velocidad constante de alrededor de cincuenta mil nuevos afiliados al mes. Ello viene a reflejar el impacto de la red de agentes de ventas que los grandes fondos habían establecido. Por último, en agosto de 1999, se produjo un aluvión de inscripciones de algunos cientos de miles, sobre todo de empleados jóvenes.

Un estudio de seguimiento realizado en 2000, más de un año después, puso de manifiesto que hubieran sido aún más los que se habrían cambiado, si los fondos se hubieran vuelto a abrir a aquellos que habían llegado fuera de plazo. Eran menos numerosos los flujos reales y potenciales en la dirección opuesta. Hacia finales del primer trimestre de 2001, habían sido sólo 38 000 los afiliados del MPPF (1.7 por ciento) que volvieron a colocar sus ahorros en el SSPS. Según el estudio de 2000, sólo el 3-3.5 por ciento consideraba seguir ese rumbo. Si una persona regresa, el capital de la cuenta personal se vuelve a transferir al SSPS y todos los derechos de acumulación son restituidos, si nada hubiese sucedido.

3.2.b. La situación de la opción

En general en la literatura, se supone que la opción entre estar en el régimen de reparto puro y pasarse al sistema mixto depende del número de años de servicio que un trabajador hubiese ya alcanzado, del número de años de servicio futuros, de la vertiente del perfil de las ganancias con arreglo a la edad, de la tasa de rentabilidad del capital, de la tasa interna de rentabilidad de las cotizaciones al régimen de reparto, y de las diferencias en la estructura del riesgo de los pilares que compiten.

La *edad* es probablemente la variable explicativa simple más importante para el cambio. Afecta al período de cotización anterior (es decir, los derechos de pensión ganados hasta el momento en el régimen público, que se tienen que ceder) y a la duración esperada del servicio futuro (es decir, la futura dotación del capital previsible). Sin embargo, el límite de edad por encima del cual ya no es rentable el cambio, se hace borroso por la vertiente del *perfil de las ganancias con arreglo a la edad*. Es probable que las personas que pueden esperar perfiles más acusados (que tienen habitualmente una educación más elevada) sufran relativamente menos por la pérdida de sus cotizaciones pasadas, debido a que sus futuras ganancias serán más altas. De modo que es probable que las personas con niveles educativos elevados no se cambien hasta una edad relativamente mayor.

En lo que atañe a *los intereses de los fondos*, muchos economistas convienen en que se mantiene en la práctica una eficiencia dinámica: el rendimiento de la Bolsa es más elevado que la tasa interna de rentabilidad de los regímenes de reparto. Por otra parte, los costos de funcionamiento de la organización de la recaudación de las cotizaciones y del pago de las pensiones de manera descentralizada, son superiores a los de un sistema de seguridad social. Al aprobar la legislación relativa a la reforma de las pensiones de Hungría, el Parlamento aceptaba el supuesto formulado por la mayoría de los expertos, según el cual el rendimiento de las inversiones del MPPF superaría la tasa implícita de rentabilidad de la seguridad social lo suficiente como para valer más que sus costos de funcionamiento más elevados.

Los efectos de las diferencias en los *riesgos relativos* son más difíciles de determinar con precisión, aun teóricamente. Los regímenes de capitalización hacen frente a los riesgos de las inversiones y a los riesgos del cálculo de las rentas. Los fondos de pensiones pueden estar mal administrados y la inflación puede afectar a los intereses del capital. La cartera de activos de los afiliados puede ofrecer grandes ganancias la mayor parte del tiempo, pero está desprotegida frente a las agudas fluctuaciones de la Bolsa cuando se acerca el momento de la jubilación (Alier y Vittas, 1999). Las rentas vitalicias pueden pasar a ser demasiado caras, por cuanto las compañías de seguros y los fondos de pensiones tratan de protegerse a sí mismos de los riesgos derivados de la información superior de que otros disponen en torno al estado de salud del afiliado y, por lo tanto, a la esperanza de vida (Mitchell *et al.*, 1997). Además, los fondos privados pueden estar mejor protegidos de los riesgos políticos en el período de acumulación, pero, en el momento de convertir la dotación en una renta vitalicia, están menos protegidos respecto de la propensión del Gobierno a instaurar un impuesto. Por otro

lado, un régimen de reparto se encuentra aún más expuesto a riesgos políticos (Diamond, 1997) y tiende a ser altamente redistributivo dentro de las generaciones y entre las mismas (Geanakoplos, Mitchell y Zeldes, 1999). Se lo considera también más vulnerable respecto de los riesgos demográficos, especialmente el envejecimiento, puesto que es más fácil exportar los activos, a través de mercados de capitales, a países con poblaciones más jóvenes, que importar trabajo de los mismos.

Los efectos netos de los intereses y de los riesgos relativos son objeto de encendidos debates por parte de los expertos, sin hablar de la gente profana en la materia que trata de decidirse en cuanto al cambio. Los sondeos del TÁRKI ya mencionados, vienen a sugerir que los participantes esperaban pensiones más elevadas de los fondos privados, y, a medida que fuera aumentando el número de afiliados del fondo, tendían incluso a considerarlos más seguros.

Además de tales consideraciones generales, la decisión relativa al cambio estaba sujeta a algunas *características individuales*. En primer término, sólo mucho más tarde tienen lugar los efectos de las decisiones actuales en torno a las pensiones y la gente tiende a no valorar los efectos futuros. Así que es probable que la opción se haya visto influida por una imprevisión de futuro y por miopía. Lo primero es una demostración de la importancia que ejerce una duración cada vez mayor de la perspectivas individuales que se tienen por delante, de modo que se determinaría una tendencia en la gente más joven a cambiar menos de lo esperado. Con la combinación de los dos impactos opuestos de la edad –ganancias futuras más elevadas (ya tratadas), en oposición a la tendencia más acentuada de no prever el futuro–, se obtiene un impacto combinado. Las normas que favorecen esos cambios a una edad más joven, tenderán a dejar sobrerrepresentadas a las jóvenes cohortes de los afiliados de los MPPF, pero una más intensa imprevisión del futuro servirá para crear errores pasivos: el hecho de que no se dieran cambios cuando hubiera sido ventajoso que los hubiese.

Enfocándonos en otra dimensión de la condición humana, la *miopía* determina que las personas se preocupen menos acerca de sus perspectivas. Afortunadamente, se contaba con un asunto que captaba la miopía en el sondeo del TÁRKI y con una variable en el modelo que había de introducirse más adelante, de tal manera que se podía comprobar esta relación.

Otro rasgo relevante de la situación relativa a la opción era la *incertidumbre acerca de las consecuencias*. Como se mencionara antes, no existe entre los expertos consenso en cuanto a la inversión, al cálculo de las rentas y a los riesgos políticos que los mismos entrañaban. Además, las personas hacían frente a una doble opción: si cambiarse o no, y, de hacerlo, a qué MPPF afiliarse. La elección era difícil en términos de recogida de la información detallada requerida sobre la legislación (de todos modos, impenetrable, en buena medida, para la gente profana), que evaluaba las perspectivas de todo el sector privado y de los fondos de pensiones particulares, y que adquiría o contrataba las competencias necesarias para hacer este análisis. Esto confería a los agentes de ventas y a los empleadores una importancia a la hora de guiar a aquellos que potencialmente se cambiaban.

3.2.c. Conducta de los que se cambiaban

Esta subsección analiza las funciones de los cinco factores explicativos que se encuentran detrás de la conducta de los que se cambiaban, en base a los sucesivos sondeos del TÁRKI: edad, educación, horizonte temporal (miopía o previsión), magnitud del empleador (cuando sea pertinente) e ingresos.

La *edad* de los afiliados del fondo era, como se esperaba, significativamente más baja que la edad de los no afiliados. Mientras que los no afiliados llegaban a un promedio de 40 años de edad en la muestra tomada en 2000, el promedio de los afiliados era de sólo 34. La relativa juventud de los últimos ingresantes aumentaba la diferencia de edad entre los dos grupos de las muestras del TÁRKI, de 4,8 años en 1999, a 6.2 años en 2000.

La frecuencia de los errores activos y pasivos podía captarse relacionando el número de afiliados del MPPF con el número de los económicamente activos por grupo de edad. Esto se muestra en el cuadro 6.

Cuadro 6

AFILIADOS AL MPPF DE LA POBLACIÓN
ECONÓMICAMENTE ACTIVA, POR GRUPO DE EDAD

Edad	Porcentaje	Edad	Porcentaje
15-19	89	41-45	36
20-24	81	46-50	15
25-30	84	51-55	3
31-34	76	56-60	1
35-40	60	61	0

Fuente: Informes trimestrales de 1999 de la SFSA.
Población económicamente activa, incluida la desempleada.

Si bien la tasa más elevada de cambios al sistema mixto puede encontrarse en el grupo de edad más joven y la tasa disminuye por edad en todos, menos en un grupo de edad, es probable que el 11 por ciento del grupo de edad situado entre los 15 y los 19 años haya cometido un error pasivo. El mismo se aplica a la mayoría del 19 por ciento de las cohortes de 20-24 años que no se cambiaba. (Sólo se cambiaba el 89 y el 81 por ciento de estos grupos). Los errores pasivos eran posiblemente más bajos en las cohortes de 35-40 y de 41-45, pero es probable que los errores activos hayan tenido lugar por encima de la edad de 45 años.

Era esperable que los afiliados del fondo fuesen *más educados* que los no afiliados, por dos razones. 1) Como se mencionara antes, las personas con niveles

educativos más elevados tienen, por lo general, un perfil más acusado de ganancias según la edad, de modo que la frontera de edad que separa a las cohortes de aquellos para quienes es mejor el cambio, de aquellos para quienes es mejor no cambiarse, se modifica al alza. 2) Como promedio, el nivel de conocimientos es más alto en los grupos de edades más jóvenes, debido a la expansión de una mayor educación en las recientes décadas. El efecto de la edad esperada hace subir automáticamente el nivel de educación de los afiliados. Otras razones por las cuales podía esperarse una creciente diferencia en los niveles educativos, estribaban en que las cohortes más jóvenes tendían a inscribirse más tarde y en que sólo se permitía la inscripción de los ingresantes en el mercado laboral después del plazo de 31 de agosto de 1999.

Como mostrara en 1999 y en 2000 la encuesta de hogares realizada por el TÁRKI, los afiliados del fondo tenían efectivamente una mejor educación y la diferencia aumentaba con el tiempo, nuevamente en consonancia con la hipótesis. Al tiempo que la diferencia entre la edad media del grupo que se cambiaba y del grupo que no se cambiaba era de 0,73 años de instrucción educativa en la encuesta de hogares efectuada por el TÁRKI en 1999, en 2000 había sido de un año completo.

El *horizonte temporal* de las personas interrogadas se obtenía mediante una pregunta acerca de qué manera se preparaban para la edad avanzada. Se ofreció a los participantes nueve estrategias de preparación potenciales, que pueden agruparse bajo los siguientes títulos: prolongación de la actividad del mercado laboral, tipos tradicionales de ahorro, ahorro a través de productos del mercado financiero y confianza en la red familiar. Podían escogerse tres de las nueve estrategias. Este aspecto dividía la muestra en dos grupos: 1) aquellos que mencionaban al menos una estrategia, y 2) aquellos que eran miopes y daban como respuestas el “no estoy preparado” o el “no sé”. Se esperaba que los afiliados del fondo tuviesen opiniones más claras acerca de cómo habrían de hacer frente a su caída de ingresos en la vejez.

Los datos del TÁRKI ponen de manifiesto que los afiliados del MPPF tienen, en efecto, un horizonte temporal diferente. Casi el 80 por ciento tenía alguna idea de cómo prepararse para la edad avanzada, mientras que la cifra correspondiente de los no afiliados se encontraba sólo en el 50 por ciento.

En el caso del *empleo*, la predicción se vincula con la mayor actividad económica en aquellos que se cambiaban, por tres razones. 1) Los desempleados tienen más posibilidades de carreras en el mercado laboral interrumpidas y menos perspectivas de ingresos futuros, determinando que tengan más probabilidades de que caigan en el grupo para el cual es mejor no cambiarse. 2) Los costos de transacción de la afiliación a un fondo son mayores para el desempleado, que no puede requerir ayuda administrativa del empleador, a la hora de arreglar su afiliación. 3) Por último, el desempleado tiene menos oportunidades de encontrar un agente vendedor de un fondo de pensiones, debido simplemente a que puede entrar en contacto más fácilmente con la gente en los lugares de trabajo y a que los empleados constituyen afiliaciones más atractivas para el fondo. Por las dos últimas razones, también se pronostica una relación positiva entre la dimensión de la organización empleadora y la probabilidad de afiliación a un fondo.

Las cifras respaldan ambas expectativas. Aquellos que no se cambian, tienen tres veces más probabilidades de no tener trabajo, con respecto a aquellos que se cambian. En menor medida, es también más probable que trabajen para empresas pequeñas (incluido el empleo por cuenta propia).

Por último, por razones que no están disociadas de las anteriores (sobre todo, la educación y el empleo), los afiliados tienen significativamente *mayores ingresos*: 30 por ciento más altos, en el caso del la muestra del TÁRKI.

3.2.d. Un análisis regresivo

Dado que algunas de estas variables producen efectos de superposición, se intentó separarlas mediante un análisis de regresión logística. La finalidad era ver todo lo bien que era capaz este grupo de variables de explicar la conducta vinculada con los cambios, todo lo sólidos que eran los efectos separados de las variables individuales y qué orden de relativa importancia era propio de ellas. Los resultados aparecen en el cuadro 7. Esto viene a demostrar cuatro valores para cada variable: el coeficiente de regresión logística (B, el efecto marginal de la variable independiente en el *logit* de la variable dependiente), la llamada "estadística Wald", creada por la transformación del coeficiente, que en grandes muestras tiene una distribución *X2*, su nivel de significación (P) y el coeficiente de correlación parcial (R), que mide la relativa importancia de una variable individual.

Cuadro 7

MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA PARA LA ELECCIÓN DEL CAMBIO

	B (coeficiente de regresión)	**Estadísticas-Wald**	**P (nivel de significación de las estadísticas Wald)**	**R (coeficiente de correlación parcial)**
Educación	0.08	10.0	0.002	0.05
Edad	–0.10	267.6	<0.005	-0.31
Horizonte temporal	1.42	134.1	<0.005	0.22
Empleador(*)	–	129.2	<0.005	0.20
Ingresos	<0.05	2.1	0.148	0.01

(*) El grado de libertad para esta variable es 5 y para todas las demás, 1.

El cuadro 7 muestra que todas las variables, salvo los ingresos, tienen un efecto significativo en el cambio, incluso si están limpias de interacciones con otras variables. La diferencia significativa de ingresos entre los afiliados y los no afiliados, parece derivarse de un efecto relacionado con los conocimientos, posiblemente el hecho de

que aquellos que se cambian tienen un mayor nivel educativo y de que es más probable que tengan un trabajo. Una persona con salarios más elevados, pero con el mismo tipo de empleo y de educación que otra persona, no es muy probable que se cambie.

En línea con las expectativas, el efecto individual más acusado está producido por la edad. Las otras dos variables que ejercen una gran influencia, son el horizonte temporal y el tipo de empleador. Aquellos que tienen al menos una idea de cómo abordarán el problema de la caída de los ingresos en la vejez, es mucho más probable que se afilien a un MPPF. La diferencia entre los afiliados y los no afiliados es significativa en todos los niveles, si la variable de horizonte temporal está cifrada para diferenciar entre más de dos niveles, en base a la cantidad de estrategias de preparación que mencionen los encuestados (el número más bajo es 0 y el más alto, 3). Además, si se elimina la estrategia de preparación del ahorro a través de los productos del mercado financiero, de los cuales la afiliación al fondo es apenas una de las muchas posibilidades, aún prevalece la diferencia significativa entre los afiliados y los no afiliados.

El cambio se ve influido por la posesión de un trabajo y por la dimensión de la empresa empleadora. La probabilidad de que los desempleados se afilien a un MPPF es significativamente menor que la de quienes trabajen en pequeñas empresas. Por otra parte, la probabilidad de cambio es aún mayor en el caso de aquellos empleados en empresas más grandes.

Los resultados del modelo se demuestran aquí a través de los ejemplos de dos personas sumamente distintas que representan grupos sociales en buena medida diferentes:

> Una persona de 50 años de edad con un nivel educativo de ocho grados de escuela primaria. Está desempleada, no tiene idea de cómo prepararse para la vejez y sus ingresos son sólo la mitad del promedio nacional. La probabilidad de que esa persona se cambie al sistema mixto es del 1.7 por ciento.
>
> Una persona de 25 años de edad con un título universitario que trabaja en una empresa que tiene más de 500 empleados, con un horizonte temporal largo, como se definiera antes, y ganando un salario medio. En este caso, la probabilidad de cambio es del 92.8 por ciento.

Concluyendo, se puede decir con seguridad que los incentivos incorporados en las normas relativas al cambio afectaban las decisiones de las personas, cuya conducta puede describirse en términos de elección racional. La distribución según la edad sigue un claro patrón de edades, en consonancia con la experiencia internacional (Disney, Palacios y Whitehouse, 1999) y con las interacciones de aquellos que elaboran las reglas relativas al cambio. No obstante, el objetivo no era perfecto. El número más grande que lo esperado de aquellos que se cambiaban al sistema mixto, en particular aquellos que se encontraban por encima de los 40-50 años de edad, viene a sugerir que los errores activos (hubiera sido más ventajosa la afiliación mientras se seguía estando en el SSPS puro) eran muy grandes en el trabajo. Por otra parte, la caída al 90 por ciento de la tasa de cambio en las cohortes de los más jóvenes activos, muestra que tampoco eran infrecuentes los errores pasivos (no haberse cambiado cuando era ventajoso).

3.3. Resultados y problemas en el pilar público

El rasgo subyacente y paradigmático de la reforma de 1998 estaba dado por la creación de un pilar privatizado, obligatorio y de capitalización. Los problemas fundamentales del sistema público seguían sin resolverse o la ley los dejaba de lado hasta llegar a una solución ambigua programada para aproximadamente 2010. Sin embargo, el SSPS se había visto afectado por algunos cambios de menor importancia, pero significativos, en el pilar público, como la transformación del sistema de prestaciones de sobrevivientes y la reasignación de algunos tipos de prestaciones de invalidez del HIF al PIF (véase la Sección 2.1.). Con las sucesivas modificaciones legislativas de 1998-2000, vinieron nuevas modificaciones (véase la Sección 3.1.).

Es virtualmente imposible disociar los efectos de los problemas presentes antes de la reforma de aquellos de la reforma de 1998 y de la legislación posterior.

3.3.a. Prestaciones de invalidez y de sobrevivientes

Los cambios aportados por la reforma de 1998 tuvieron aquí un impacto inmediato. En 1997, se habían pagado 724 mil prestaciones de sobrevivientes. Esta cifra se elevó a 860 000 cuando se introdujo en 1998 la posibilidad de percibir dos prestaciones coincidentes. La relación de las prestaciones de viudedad pagadas a todos los beneficiarios subió del 23.1 al 26.2 por ciento. Ello no ocurrió a través de un aumento del número de beneficiarios. Por el contrario, el número de los beneficiarios que vivían sólo de las prestaciones de viudedad descendió del 8.8 por ciento al 8.3 por ciento de todos los pensionistas. No se trataba de la aparición de nuevos pensionistas, sino de los pensionistas que existían y que adquirían el derecho de obtener una segunda prestación.

La reforma había dejado al pilar público los riesgos de invalidez y sobrevivientes, incluso en el caso de la afiliación de los beneficiarios al sistema mixto. Al mismo tiempo, la financiación actuarialmente necesaria para los mismos no está comprendida en la tasa de cotización del SSPS, como se explicará más adelante. En los primeros años del período de maduración del MPPF, la carga sobre el SSPS no se había revelado financieramente significativa, pero si la situación seguía sin resolverse, podría ocasionar graves dificultades en el largo plazo.

Los beneficiarios de los afiliados del MPPF son nombrados por los propios afiliados. Si fallece un afiliado activo (no jubilado), el sobreviviente o los sobrevivientes beneficiarios pueden decidir si regresan al SSPS con la dotación heredada de la cuenta personal del fallecido, conservando todos sus derechos de sobrevivientes en el SSPS. Ahora bien, esos beneficiarios no son necesariamente los mismos que los sobrevivientes legales. Algunos de los beneficiarios pueden no ser sobrevivientes en el sentido legal y algunos de los sobrevivientes pueden no ser beneficiarios. (Los sobrevivientes no beneficiarios percibirán el 75 por ciento de la prestación de sobrevivientes normal del SSPS, comparado con el 75 por ciento de la pensión del SSPS a la que hubiera tenido

derecho el difunto). En la actualidad, no existen previsiones en cuanto a la consiguiente carga financiera a largo plazo del SSPS.

Las normas son más o menos similares en el caso de la invalidez. Si un afiliado del MPPF pasa a ser un discapacitado, puede regresar al SSPS, transfiriendo la dotación del capital que se había constituido en la cuenta personal y teniendo plenos derechos a la prestación de invalidez restituida. Actualmente, la mayoría de los nuevos discapacitados opta por volver, debido a que su período de acumulación en el MPPF ha sido breve. Esta situación cambiará probablemente con mucha lentitud, si es que cambia.

Evidentemente, en caso de fallecimiento o de invalidez de un afiliado, los beneficiarios escogerán el arreglo más conveniente en materia de prestaciones. Aquellos que tienen en sus cuentas personales menos que el valor del período de tiempo descontado de la prestación del SSPS esperada, regresarán al MPPF. Puesto que las prestaciones de sobrevivientes equivalen aproximadamente al 14 por ciento de los gastos totales en concepto de pensiones y que las prestaciones de invalidez representan más del 16 por ciento (incluidas las personas con discapacidad que se encuentran por encima de la edad de jubilación reglamentaria), las consecuencias para el SSPS pueden muy bien pasar a ser graves.

Estos problemas han sido abordados en años recientes en un número considerable de cálculos y publicaciones de expertos (por ejemplo, Bod, 2000; Réti, 2000), pero no se ha hecho nada para dar una solución al problema de riesgo asimétrico surgido entre los dos pilares.

3.3.b. Sistema de información inadecuado

Datan de finales de los años 80 los esfuerzos dirigidos a la creación de un sistema de información actualizada de la seguridad social. Con este objetivo, el Banco Mundial concedió, a principios de los años 90, un importante préstamo para un proyecto, pero la puesta en marcha se interrumpió y finalmente se frustró por las rivalidades surgidas entre diferentes órganos del Gobierno.

No obstante, se realizaron progresos considerables en la informatización de las labores de cálculo de las pensiones iniciales, en el momento de acogerse a la jubilación, que se encontraban antes en papel, volviéndose a calcular las pensiones continuas, en ocasiones dos o tres veces al año, tal y como exigen las reglas de la indexación fortuita, y pagándose meticulosamente las pensiones mensuales. Esos esfuerzos se habían centrado anteriormente en el suministro de un servicio adecuado a los beneficiarios particulares, dado que siempre se había considerado esto como un asunto políticamente sensible. En años más recientes, incluso se pasó a tener una mayor disponibilidad de estadísticas totales sobre diversos grupos de pensionistas, distinguidos por edad, sexo y algunos parámetros anteriores descriptivos del registro de trabajo anterior, año de jubilación, etc. Desafortunadamente, sigue careciéndose de características sociales de importancia, como los niveles educativos, debido a que no desempeñan papel alguno en la fórmula de las pensiones.

Resumiendo, podría decirse que el volumen de la información acerca del tema de las *prestaciones*, es más o menos satisfactorio, si bien la Administración sigue trabajando con tipos de equipos de *hardware* y de *software* anteriores al siglo XXI. El sistema es aún incapaz de realizar análisis estándard de regresión y/o de sensibilidad. De modo que no es posible, sin un esfuerzo intelectual considerable por parte de expertos e investigadores, separar los efectos de los diversos factores y medidas, por ejemplo, contrastar el impacto de la composición cambiante de los pensionistas con el de una regla de indexación cambiante.

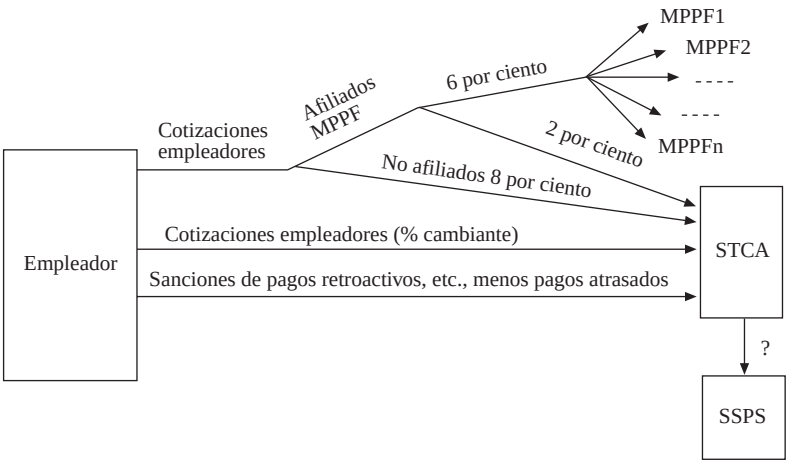
En lo que atañe al asunto de las *cotizaciones*, la situación puede describirse como deplorable. Desde 1988, se ha venido exigiendo a los empleadores que informaran al final de cada año las cotizaciones pagadas en nombre de cada empleado, dado que en la actualidad la fórmula de las pensiones calcula los ingresos sujetos a pensión desde 1988 hasta el momento de la jubilación. Este volumen de información en papel seguía apilándose en sótanos húmedos de oficinas regionales de la Administración del PIF, sin haber sido completamente informatizada. Mientras tanto, existe un déficit del dinero verdaderamente transferido por los empleadores, debido a pagos deficientes y/o a un exceso, en razón de pagos retroactivos, derechos, sanciones por transferencias retrasadas, etc. Así, el ingreso en efectivo real en concepto de recaudación de las cotizaciones no sería compatible, ni comparable con los registros de los empleados particulares, incluso si estos registros hubiesen sido completamente procesados.

La reforma de 1998 exigía a los empleadores la transferencia de sus cotizaciones al SSPS, más el 1 por ciento (más tarde, el 2 por ciento) de los salarios brutos de los afiliados del MPPF y el 7 por ciento (más tarde, el 8 por ciento) para los no afiliados, junto con el 6 por ciento de las cotizaciones de los empleados directamente de los afiliados al MPPF. La legislación posterior (véase la Sección 3.1.) autorizó a la STCA, el organismo de recaudación de impuestos, también la recaudación de las cotizaciones dirigidas al SSPS. Estas dos medidas supusieron un empeoramiento mucho mayor de la situación, como se demuestra en el gráfico 1, que ni siquiera indica los impuestos y otras transferencias de los empleadores a la STCA (por ejemplo, las cotizaciones al seguro de enfermedad).

La STCA recauda el dinero, pero no está obligada a procesar y mantener los registros personales hasta 2003. Tampoco tiene conocimiento de las cotizaciones de los empleados pagadas directamente a los fondos privados obligatorios. Transfiere periódicamente el dinero al PIF, a través del Tesoro, pero sin comunicar la información pertinente en torno a la fuente de los ingresos en concepto de cotizaciones, ni su título legal. Evidentemente, tales ingresos son aún menos comparables que antes con los informes de los empleadores sobre las cotizaciones individuales. Esto impide que el SSPS lleve registros de las cotizaciones personales continuas de sus afiliados. A finales de 2001, la Administración del PIF había notificado a los asegurados de sus ingresos basados en la pensión de 2000, pero la información se fundaba en los informes anuales de los empleadores al SSPS, no en los pagos de las cotizaciones reales actuales a la STCA.

Gráfico 1

FLUJO DE LAS COTIZACIONES



En tales circunstancias, es imposible rastrear las cotizaciones reales. La separación de las cotizaciones de los afiliados del MPPF de aquellas de los no afiliados, se basan, por ejemplo, en diversas estimaciones. Así, la compensación del Gobierno por la "pérdida" de los ingresos en concepto de cotizaciones de los empleados, es también fortuita, dependiendo, no tanto de las pérdidas reales, como de las estimaciones preliminares incorporadas en el presupuesto anual aprobado por el Parlamento. El cuadro 8 muestra cómo aparecen algunos números correspondientes a las cotizaciones de los empleados.

Cuadro 8

DIVERGENCIAS EN LOS DATOS SOBRE LAS COTIZACIONES DE LOS EMPLEADOS
(Billones de forints húngaros)

	1998	**1999**	**2000**
1 Ingresos en concepto de cotizaciones al MPPF[1]	29.8	54.7	81.4
2 16,7 y 33,3 por ciento de lo anterior[2]	5.1	18.2	27.1
3 Ingresos del SSPS de los afiliados del MPPF[3]	n.a.	16.8	26.0
4 Compensación del presupuesto del Gobierno[3]	20.0	57.2	63.2
5 Discrepancias (4-1)	-9.8	+2.5	–18.2

1 Fuente: informes del MPPF a la Autoridad de Supervisión.

2 Los MPPF tienen derecho al 6 por ciento del salario. La parte de los SSPS había sido del 1 por ciento (16.7 por ciento de 6), en 1998, y del 2 por ciento (33.3 por ciento de 6), en 1999-2000.

3 Fuente: Anuarios de la Administración del PIF.

La fila 1 del cuadro indica el flujo real al MPPF. Calculados en base a esto, los ingresos del SSPS procedentes de los afiliados del fondo deberían haber sido la cifra que aparece en la fila 2, mientras que la fila 3 muestra los ingresos *reales* comunicados por el SSPS. Los 1.4-1.1 billones del HUF que faltan no constituyen una gran suma en términos del presupuesto del PIF, pero plantea preguntas en cuanto a la eficiencia de la recaudación de las cotizaciones. Por otra parte, la discrepancia entre la compensación presupuestaria y el flujo de las cotizaciones hacia los MPPF (fila 5) ya alcanzaba en 2000 una apreciable magnitud.

La ley de 1997 relativa al SSPS exige proyecciones anuales del balance financiero del PIF de un período de diez años y proyecciones demográficas de un período de cincuenta años. Sin embargo, no está claro quién tiene la responsabilidad de aportar tales proyecciones. A la luz de lo expuesto hasta ahora, no sorprende que no se hubiesen publicado aún proyecciones fiables. La Administración del PIF se encuentra en la actualidad en el estadio de preparación de un modelo de simulación a bastante gran escala, que puede permitir, en algunos años, realizar esas proyecciones.

La calidad del sistema de la información mejorará, probablemente a mediano plazo, pero en la actualidad se dificulta incluso el resumen de los efectos actuales de la post-reforma inicial en la situación financiera del SSPS. Lo siguiente tiene que contar mucho con las conjeturas de los expertos.

3.3.c. El balance financiero

El informe del flujo de efectivo del PIF es un documento complejo y completo, con puntos de menor importancia, tanto del lado de los ingresos como del lado de los gastos, y no está libre de considerar manipulaciones que nada tienen que ver con este estudio. Aquí, la comparación se establece entre los ingresos puros en concepto de cotizaciones y los gastos totales en concepto de pensiones.

En primer término, en el cuadro 9, se presenta una situación retroactiva ideada, como si no hubiese habido reforma. Reconstruye un escenario en el que se hubiesen seguido aplicando los parámetros anteriores a la reforma. No hay MPPF. Las cotizaciones de los empleadores representan el 24 por ciento de los salarios brutos y las cotizaciones de los empleados, el 6 por ciento. No existe una segunda prestación de sobrevivientes para las viudas o los viudos, ni gastos en concepto de prestaciones de invalidez. Estos parámetros anteriores a la reforma se aplican, sin embargo, a los datos, por otra parte reales, para el período 1998-2000 (por ejemplo, para el número de pensionistas). El análisis se limita a este período por falta de proyecciones financieras precisas para el futuro. El escenario de la "no reforma" actúa como antecedente para la evaluación de los efectos de los parámetros cambiantes.

Como se tratara en la Sección 1.2, la elevada inflación y la caída de los salarios reales de 1997, habían contribuido a una situación financiera sumamente favorable para el PIF, al tiempo que empeoraba la situación de los pensionistas. A medida que fueran disminuyendo la inflación y aumentando los salarios reales los años siguientes, los

Cuadro 9

"ESCENARIO DE LA NO REFORMA" PARA COTIZACIONES Y PENSIONES
(Billones de forints húngaros)

	1997	**1998**	**1999**	**2000**
Cotizaciones de los empleadores	499.4	593.7	686.2	790.1
Cotizaciones de los empleados	95.6	125.9	142.0	171.7
Otras cotizaciones[1]	13.2	21.0	25.9	46.9
COTIZACIONES TOTALES	608.2	740.6	854.1	1 008.7
Jubilaciones[2]	527.3	662.2	786.3	888.7
Prestaciones de sobrevivientes	81.2	91.0	105.3	112.7
PENSIONES TOTALES	608.5	753.2	891.6	1 001.4
BALANCE	–0.3	–12.6	–37.5	+7.3
Para la comparación: PIB	8.540	10.087	11.393	12.877
Pensiones como porcentaje del PIB	7.1	7.5	7.9	7.8

[1] La mayoría, del presupuesto del Gobierno para los años no contributivos. El aumento de 2000 se debió a un incremento de las cotizaciones del Gobierno a las pensiones del personal militar.

[2] Incluidos los beneficiarios discapacitados por encima de la edad de jubilación reglamentaria.

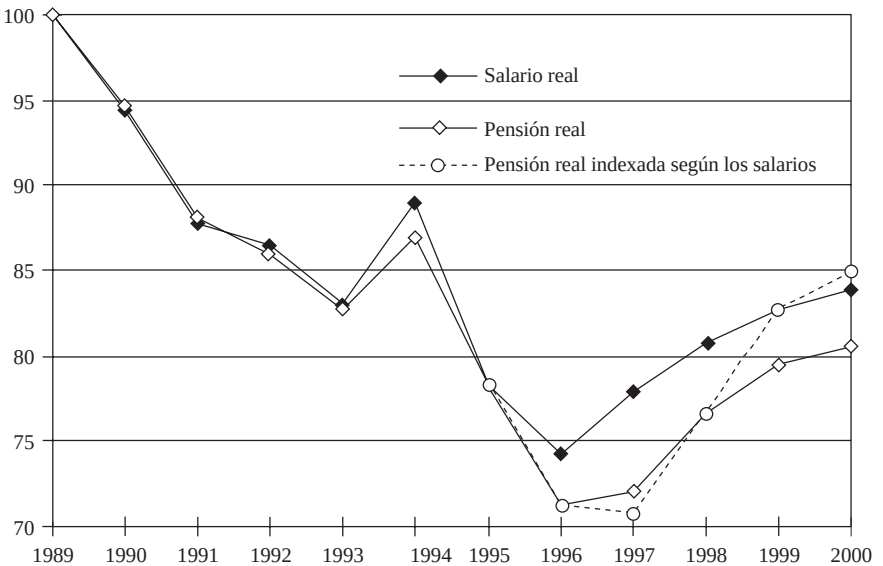
pensionistas irían siendo parcialmente compensados por sus pérdidas anteriores, mediante la norma de indexación anterior a la reforma. Los gastos totales en concepto de pensiones irían incrementándose de 753 billones de HUF, en 1998, a 892 billones de HUF, en 1999 (véase el cuadro 9), es decir, en el 18.4 por ciento, más rápido que los ingresos en concepto de cotizaciones relacionados con los salarios. Esto viene a explicar un déficit teórico de 37.5 billones de HUF, lo que habría sido un simple 4.4 por ciento de las cotizaciones totales, pero "inasumible" para el presupuesto del Gobierno, que aporta una cobertura de garantía plena para el déficit del PIF. El aumento esperado para la totalidad de los gastos en concepto de pensiones, impulsó al Gobierno a retirar las reglas sobre la indexación legisladas en 1997 y a conceder aumentos de las pensiones *ad hoc* en 1999 (véase la Sección 3.1). El efecto combinado del cambio de la indexación, aparece en el gráfico 2.

Mientras que los salarios y las pensiones reales disminuían paralelamente hasta 1995, se originaba, en 1996, una brecha a costa de los pensionistas que desde entonces se había sostenido más que abordado, a través de la eliminación de la indexación salarial de las pensiones.

En la Sección 3.1., se han descrito otros cambios paramétricos que han tenido lugar desde 1997. Aquí, basta con resumir los efectos de las diversas medidas en el equilibrio financiero del PIF.

Gráfico 2

VALOR REAL DE PENSIONES Y SALARIOS (1989=100)



Cuadro 10

EFECTOS DE LAS MEDIDAS DE LA REFORMA Y DE LA POST-REFORMA EN EL EQUILIBRIO FINANCIERO DEL PILAR PÚBLICO
(Billones de forints húngaros)

		1998	1999	2000
1.	Indexación	+ 15.3	+ 48.6	+ 64.4
2.	Segundas pensiones de viudedad	–16.7	–19.7	–23.2
3.	PENSIONISTAS (1+2)	–1.4	+ 28.9	+ 41.2
4.	Aumento de las cotizaciones de los empleados	+ 21.0	+ 47.4	+ 57.2
5.	PENSIONISTAS Y EMPLEADOS (3+4)	+ 19.6	+ 76.3	+ 98.4
6.	Prestaciones de invalidez que vuelven al PIF	–23.7	–27.5	–30.9
7.	De los empleados a los MPPF	–29.8	–54.7	–81.4
8.	Disminución de las cotizaciones de los empleadores	–	–57.9	–65.8
9.	GANANCIAS DE OTROS SECTORES (6+7+8)	–53.5	–140.1	–178.1
10.	Compensación del presupuesto del Gobierno	+ 20.0	+ 57.2	+ 63.2
11.	TOTAL (5+9+10)	–13.9	–6.6	–16.5

Existen varias maneras de considerar las cifras del cuadro 10. Por un lado, podría decirse que el resultado final (fila 11) no asestó un golpe catastrófico al PIF, sino que aumentó simplemente el déficit de la "no reforma" hasta un grado insignificante (véase el cuadro 9). Por otro lado, la indexación cambiante de las jubilaciones (incluso con alguna reasignación a favor de los sobrevivientes) y el aumento de la tasa de cotizaciones de los empleados del 6 al 7 por ciento y luego al 8 por ciento, dio lugar a un gran depósito para otras finalidades diversas. El precio pagado por estos dos grupos (fila 5) ha sido sobrecompensado incluso por el hecho de que una alta proporción de las cotizaciones de los empleados hubiese sido dirigida al MPPF (fila 7). Sin embargo, desde que esta última suma es mayor que el exceso total de las cotizaciones de los empleados (fila 4), puede decirse que quienes pagan realmente el precio son los pensionistas y los empleados que no se han afiliado al sistema mixto. En este sentido, la reforma de 1998 ha sido de "autofinanciación", al menos en los tres primeros años.

Se han producido nuevas complicaciones no intrínsecamente vinculadas con la meta subyacente de la reforma de 1998. La reasignación de algunas de las prestaciones de invalidez del HIF al PIF, no tenía nada que ver con la creación del pilar privado obligatorio y no afectaba a los receptores de prestaciones de invalidez. Tenía simplemente la intención de ser un alivio menor para un HIF sometido a fuertes presiones. Una contribución mucho más significativa al déficit aumentado del PIF, procedía de la disminución de la tasa de cotización de los empleadores. Si bien podía tratarse de una coincidencia aleatoria y temporal, es interesante ver que la compensación del presupuesto del Gobierno (fila 10) está mucho más cerca de la cotización "faltantes" de los empleadores (fila 8) que de la cuantía de la cotización de los empleados desviada a los fondos privados obligatorios (fila 7).

Debería subrayarse que, en razón de la carencia de datos pormenorizados, el análisis que acaba de realizarse depende de diversas estimaciones crudas, y en razón de la falta de proyecciones financieras fiables a mediano plazo, no tiene implicaciones directas para los años posteriores a 2000.

3.4. Rendimiento inicial del pilar privado obligatorio[3]

3.4.a. El mercado de los MPPF

Como se mencionara en la Sección 3.2, en un principio se esperaba que se afiliaran a los fondos privados obligatorios alrededor de 1,5 millones de personas. Desde este punto de vista, los 60 MPPF que aspiraban a una licencia de funcionamiento, constituían un gran número. En este entorno, la concentración que tuvo lugar en el mercado de las pensiones privadas, podría tomarse como una consecuencia natural de la competencia del

[3] Todos los datos de esta sección se basan en informes oficiales anuales de los MPPF. Los datos se aportan por cortesía de la SFSA.

Cuadro 11

CAMBIOS EN EL NÚMERO DE MPPF

	1997	1998	1999	2000	2001*	Total (porcentaje)	
Nuevas licencias de instalación	41	16	2	0	0	60	100
Procesos de anulación de la instalación	0	17	3	0	0	20	33
Clausura de las operaciones	0	4	9	2	4	19	32
Número de Fondos en Funcionamiento	0	36	27	25	21	21	35

* Proyecciones

mercado. Como consecuencia, 21 fondos autorizados (35 por ciento del total) se las arreglaron para sobrevivir los tres primeros años y seguramente el número disminuirá más. Fueron diversas las razones por las que desaparecieron los fondos autorizados.

Un tercio de los fondos que aspiran a licencias no acometió operaciones reales, siendo la razón más habitual una incapacidad para atraer a una mínima afiliación exigida por la ley.

Otro tercio de los fondos que se postulaban para las licencias comenzó a funcionar, pero dejó de ser independiente después de varios meses. La mayor parte del tiempo, fueron adquiridos por uno de los fondos más grandes. Durante el proceso de concentración sólo se detectaron unas pocas fusiones. Era típico que fueran únicamente los pequeños fondos los implicados en las adquisiciones y fusiones iniciales. El tamaño promedio de los fondos adquiridos o fusionados se encontraba por debajo de los diez mil afiliados. Probablemente la única excepción estuvo dada por una compañía de seguros transnacional que entró tarde en el mercado húngaro, en comparación con sus competidores, y que, en la práctica, compró un fondo de una cierta dimensión con aproximadamente cincuenta mil afiliados. En la actualidad, algunos fondos de mediano tamaño con alrededor de cuarenta y cinco a cincuenta mil afiliados consideran también las fusiones, por razones vinculadas con las fuerzas puras del mercado.

Cuadro 12

NÚMERO Y CAMBIOS EN LA SUPERVIVENCIA DE LOS MPPF
POR GRUPOS DE FUNDADORES

	Número de fondos		Oportunidades de supervivencia (porcentaje)
	Establecidos	En funcionamiento en 2001	
Bancos, compañías de seguros	17	13	76
Empleadores	24	9	38
Otros	19	3	16

Los fundadores de los fondos pueden clasificarse en tres grupos diferentes: instituciones financieras como los bancos y las compañías de seguros, grandes empleadores o grupos que representan los intereses de los empleados y otros organismos como las empresas de contabilidad o las asociaciones privadas. Cada uno de los tres grupos resultó tener diferentes oportunidades de supervivencia que eran muy marcadas.

La probabilidad de que dejaran de funcionar era muy elevada en el caso de los fondos cuyos fundadores pertenecían a un medio no financiero. Esto podría atribuirse a la naturaleza financiera de la administración de los fondos de pensiones. Empero, del momento en que se autoriza a las MPPF a subcontratar sus operaciones financieras, podría también esperarse que fuesen viables los fondos que no cuentan con fundadores financieros por detrás, pero no ha sido éste el caso en la práctica.

El cuadro 13 sintetiza los principales rasgos de todos los MPPF y los tres grupos se diferencian según el tipo de fundador.

Cuadro 13

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS MPPF EN 2000
POR GRUPOS DE FUNDADORES

		Bancos, Compañías de Seguros	Empleadores	Otros	Total
1	Cuota de mercado por los afiliados (por ciento)	89	10	1	100
2	Promedio del número de afiliados (1000)	153.7	9.1	5.9	90.0
3	Aumento de la afiliación (por ciento)	7	1	1	6
4	Movilidad de la afiliación (por ciento)	11	6	3	10
5	Promedio de las cuentas individuales (1000 HUF)	90.4	165.9	120.4	81.6
6	Promedio de las cotizaciones mensuales (HUF)	3121	6123	2154	3241

1 Número de afiliados del grupo como proporción de la afiliación total (%)
2 Número de afiliados del grupo dividido por el número de fondos del grupo
3 Aumento de la afiliación total como proporción de la afiliación inicial
4 Rotación de los afiliados (entradas y salidas) como proporción de la afiliación promedio
5 Valor al final del año de los activos de las pensiones en cuentas personales dividido por la afiliación al final del año
6 Cotizaciones totales anuales dividido por el número promedio anual de afiliados, dividido por 12.

El resumen del cuadro revela los aspectos siguientes:

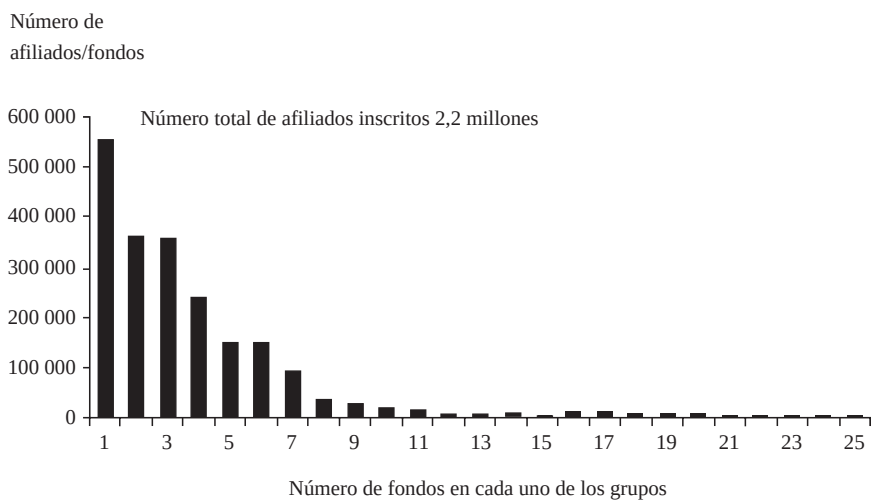
1. Existe una considerable concentración en los fondos respaldados por instituciones financieras. Casi el 90 por ciento de la afiliación total pertenece a este grupo.
2. Casi todos los fondos que mostraron una capacidad de crecimiento en 2000 pertenecen al primer grupo. Esto puede ser simplemente el resultado de la red de agentes que trabajan para instituciones financieras.

3. Los fondos organizados por empleadores atraen el doble de las cotizaciones promedio que los fondos más grandes respaldados por instituciones financieras. Esto implica que los fondos viables del empleador pueden ser aquellos en los que los ingresos medios sujetos a pensión son considerablemente más elevados que el promedio nacional.
4. El tercer grupo de fondos tiene una escasa calidad de afiliación, con unas cotizaciones promedio mucho más bajas que el 6 por ciento del salario medio. Tiene probablemente muchos afiliados con el salario mínimo y/o no pagan cotizaciones.

A finales de 2000, eran sólo 7 los fondos que habían alcanzado un tamaño económicamente racional, con una afiliación que excedía de los cien mil. La mayoría de los fondos son de muy pequeñas dimensiones.

Gráfico 3

DISTRIBUCIÓN DE LOS MPPF SEGÚN EL TAMAÑO, A FINALES DE 2000



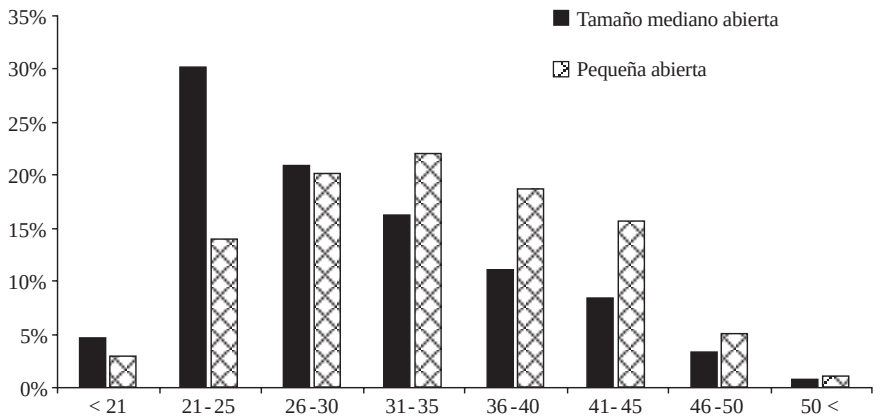
La distribución de los fondos según la edad, es bastante similar. El cuadro 4 ilustra la distribución típica.

En el asunto de la distribución según la edad, son tres los puntos dignos de mención:

1. Aquellos que se afiliaron a los MPPF no se limitaron a las generaciones más jóvenes.
2. Alrededor del 20 por ciento de los afiliados totales no tenía razones financieras racionales para afiliarse. La duración de sus servicios significa que perderán probablemente más en el pilar público de lo que ganarán en el pilar privado

Gráfico 4

DOS EJEMPLOS DE DISTRIBUCIÓN SEGÚN LA EDAD
DE LOS AFILIADOS A LOS MPPF EN 2000



obligatorio. Sus explicaciones de tal accionar (en caso de que lo hubiese) eran la desconfianza en el sistema de seguridad social y/o una mayor fiabilidad del futuro rendimiento esperado del pilar privado.

3. Los fondos abiertos han podido inscribir a más gente joven que comenzaba su carrera, para la cual era obligatoria la afiliación al sistema privado. Como consecuencia, la distribución según la edad de estos fondos era en general más ventajosa para sus futuras operaciones.

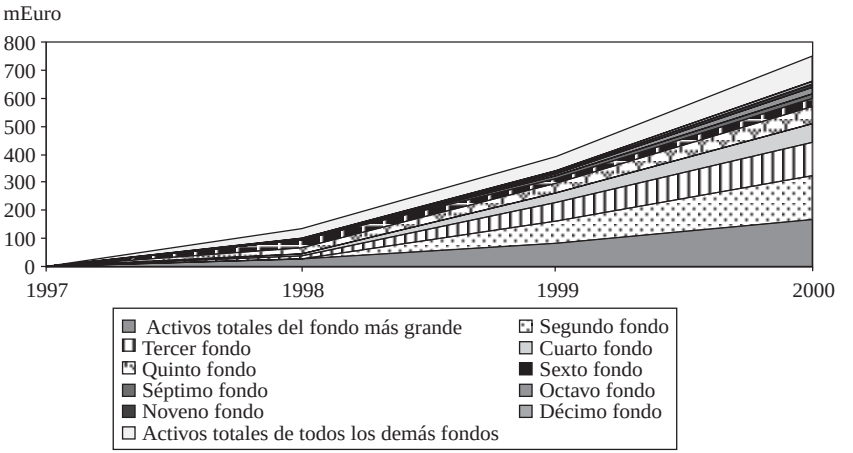
La magnitud de los activos de los fondos va a ser considerable. A finales de 2000, los dos fondos más grandes ya tenían unos activos totales que superaban los 150 millones de euros, de modo que se situaban entre los 500 fondos de pensiones europeos que se encontraban a la cabeza, mientras que los cinco más grandes se situaban entre los 750 que figuraban en los primeros puestos de Europa. (Véase *IPE Europe's Top 1000*, septiembre de 2001).

El valor de los activos está creciendo más rápidamente de lo que se había proyectado, a pesar de que la tasa de cotización obligatoria a los MPPF había seguido siendo del 6 por ciento de los ingresos sujetos a pensión, en lugar del 8 por ciento legislado en un principio. Esto se deriva de la mayor afiliación y del crecimiento más acelerado de los salarios y, por tanto, de los ingresos sujetos a pensión.

La cuota de mercado de los grandes fondos –cada uno de los diez primeros tiene una institución financiera en sus orígenes– se formó en los inicios del funcionamiento. El gráfico 6 muestra que el fondo más grande había alcanzado su cuota de mercado del

Gráfico 5

VALORES TOTALES DE LOS ACTIVOS DE LOS MPPF, 1997-2000

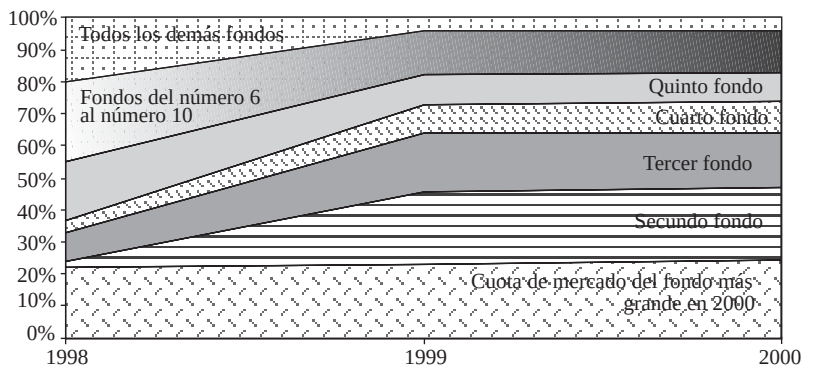


20 por ciento en el primer año y había conseguido mantener su puesto. Sólo los fondos más pequeños habían perdido sus puestos en el segundo año, y éstos seguían bajando.

En 1999 se había completado la primera división del mercado. Como consecuencia, el mercado húngaro de los MPPF pasó a estar dominado por los fondos establecidos por instituciones financieras. A finales de 2000 no había acabado el proceso de concentración. Cabe mencionar que los fondos más grandes están creciendo con más rapidez que los pequeños y también que el pago obligatorio de las cotizaciones otorga una garantía para su futuro crecimiento, si son capaces de conservar a sus afiliados.

Gráfico 6

CONCENTRACIÓN DE ACTIVOS EN EL MERCADO DE MPPF



3.4.b. Cumplimiento de las cotizaciones

Una meta importante de la reforma de las pensiones de 1998 era el logro de un mayor cumplimiento de las cotizaciones, mediante incentivos privados. Esta meta se había alcanzado sólo en parte. En realidad, no era demasiado racional esperar una mayor disciplina de pago de los empleados, puesto que esa falta de disciplina dependía de otros factores, sobre todo de los económicos. Sigue siendo grande la significación de las economías negra y gris, por lo cual se informa de que es mucha la gente a la que se paga sólo en el nivel mínimo del ingreso imponible. Esto ha significado un bajo nivel de cotizaciones medias también para los MPPF.

Por otra parte, un número importante de los que se habían afiliado a los MPPF no pagaba ninguna cotización. Algunos, eran afiliados fantasma que se afiliaban simplemente para que un agente de contratación ganara comisiones, y se daban casos de personas que se afiliaban por aquello de la ambigüedad de la definición de "primer trabajo" de una persona (ingreso en el mercado laboral) o de personas que estaban obligadas a hacerlo rápidamente por el tiempo limitado de que disponían para la elección de la afiliación voluntaria.

Los principales problemas técnicos, para los fondos y para los afiliados, son los pagos que no se pueden identificar. Aun hoy, éstos representan casi el 6 por ciento de todos los pagos efectuados a los MPPF. La identificación fiable de los participantes, requiere la cooperación de muchos empleadores, personas e instituciones. Se necesita tiempo para llegar a una información y a una recaudación fluidas de las cotizaciones en un sistema enorme y descentralizado. La naturaleza descentralizada del sistema y los contactos directos entre los fondos y los empleadores obligados a transferirles las cotizaciones, habían ocasionado problemas a todas las partes implicadas, pero al final, habían comenzado a funcionar con gran eficacia. También mejoró la disciplina, debido a que los fondos estaban obligados a informar a las autoridades fiscales sobre los empleadores que no transferían las cotizaciones. En efecto, se observa un número cada vez menor de empleadores cuyos pagos no corresponden a lo que debería ser y una disminución del número de retrasos.

Al principio, había planes de mantenimiento de registros que llevaba la SFSA, en base a informes mensuales de los MPPF. Sin embargo, esto no se estableció, debido a problemas con el sistema de información, por ejemplo, conexiones en línea por debajo del nivel medio entre los fondos y la SFSA. Como consecuencia, las autoridades no cuentan con medios suficientes para vincular las cotizaciones al sistema de seguridad social con las cotizaciones al sistema privado obligatorio.

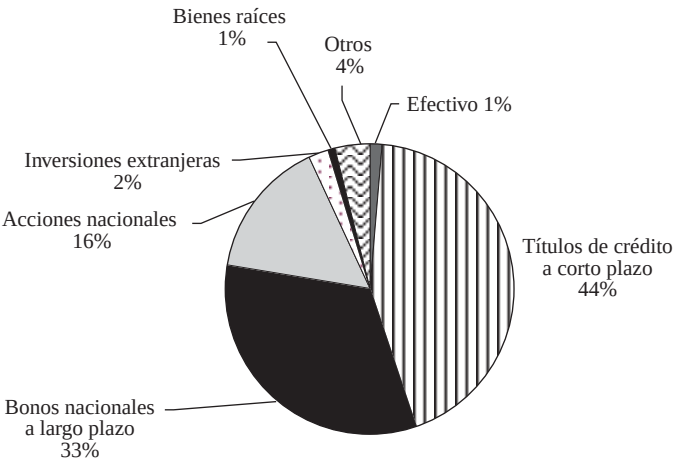
3.4.c. Carteras

Son grandes las diferencias entre los países europeos en cuanto a sus estilos característicos de administración de carteras. Los participantes tradicionales en el mercado de las pensiones se inclinan por invertir más en el mercado bursátil. (La parte

de las inversiones en acciones a menudo supera el 50 por ciento en los Países Bajos, en el Reino Unido, en Irlanda y en Noruega. Los fondos de otros países (Austria, Finlandia, Portugal o Alemania) siguen una línea de mayor cautela, con carteras dominadas por activos de menor riesgo, como bonos de gobiernos o incluso como depósitos en efectivo. Empero, la participación de las acciones en inversiones del fondo de pensiones también está creciendo en el último grupo de países. En Hungría, no es posible aún identificar en los MPPF una política característica de cartera de pensiones. Sus carteras de inversiones son sumamente variadas.

Gráfico 7

CARTERA DE ACTIVOS TOTALES DE LOS MPPF A FINALES DE 2000



El bajo porcentaje de inversiones extranjeras en estas carteras no obedece a límites legislativos, puesto que la ley autoriza inversiones en el exterior de un 30 por ciento de todos los activos del MPPF. La explicación va más por el lado de que los fondos se encuentran en el comienzo de su período de acumulación. Al mismo tiempo, los administradores de los activos no están aún familiarizados con los mercados extranjeros y habían anticipado que el mercado húngaro tendría mayores rendimientos. Más adelante, en esta sección, se muestra que su confianza carecía de asidero.

Las inversiones de bajo riesgo dominaban en todo el período investigado, como muestra el cuadro 14. En el cuadro, "bajo riesgo" indica títulos de crédito a corto plazo, "riesgo limitado" incluye bonos a largo plazo u otros activos respaldados por garantías del Gobierno, y "riesgo más elevado", todo lo demás.

Cuadro 14

CARTERAS CAMBIANTES DE LOS MPPF

	1998	1999	2000
Porcentaje del total			
Efectivo y depósitos	27	5	1
Inversiones: bajo riesgo	47	48	44
riesgo limitado	24	42	50
riesgo más elevado	2	5	6

Pueden diferenciarse cuatro tipos comunes de carteras:

1. Aquellas que no son titulares de acciones (2 fondos).
2. Aquellas que sólo son titulares de bonos a corto plazo y de acciones nacionales (7 fondos).
3. Aquellas que tienen un alto porcentaje de acciones en sus activos, superando el 20 por ciento (8 fondos).
4. Carteras mixtas (7 fondos).

Incluso dentro de estos cuatro grupos, las carteras de diferentes fondos varían ampliamente. Existen fondos en los extremos y fondos entre los extremos. Existen fondos cuyas carteras están prácticamente libres de riesgo y, en el otro extremo, fondos cuyas carteras consisten íntegramente en acciones y en inversiones a largo plazo.

3.4.d. Rendimiento de las inversiones y tasas de rentabilidad

Sería fácil explicar las diferencias significativas en el rendimiento por el hecho de que las diferentes clases de activos redituaban de muy diversas maneras en los tres años analizados. Por ejemplo, la tasa de rentabilidad nominal compuesta de los valores a corto plazo y de los bonos a largo plazo había estado cerca del 18 por ciento, en 1999, y del 12 por ciento, en 2000 (con una tasa de inflación aproximada del 10 por ciento los dos años). Mientras tanto, el BUX, índice oficial de la Bolsa de Budapest, se elevó en el 40 por ciento, en 1999, para caer a menos del 11 por ciento, en 2000.

En realidad, las diferencias de cartera no explican totalmente las diferencias en el rendimiento. Para demostrar esto, se estableció en 2000 un marco de referencia simplificado para cada fondo. Consideramos por separado cada punto de la cartera específica propia del fondo y le aplicamos la tasa de rentabilidad característica de ese tipo de activo, en general, en 2000, un promedio de la economía de Hungría. Estas rentabilidades que podían obtenerse se dividieron luego por los activos totales del fondo, para llegar a su tasa de rentabilidad bruta del “marco de referencia”, es decir, la tasa que

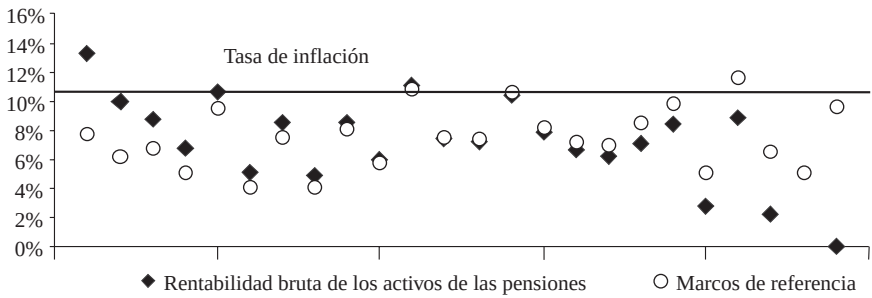
podía haberse esperado y que hubiera reflejado el efecto de la cartera en la tasa de rentabilidad bruta global del fondo.

Como muestra el gráfico 8, casi la mitad de los fondos reditуaba, en 2000, por debajo de su propio marco de referencia específico del fondo. (Los fondos están obligados a calcular su propio marco de referencia, pero el método de definición no está regulado y no es, por consiguiente, uniforme. Los administradores de los activos por lo general prefieren un cálculo que muestre que éstos han tenido mejores resultados que su marco de referencia).

Además, la rentabilidad bruta no estaba sólo retrasada en cuanto al marco de referencia en la mitad de los fondos. Todos los fondos, excepto dos, alcanzaban rendimientos que estaban muy por debajo de la tasa de inflación, lo que significaba tasas reales de rentabilidad negativas, es decir, una pérdida del valor real de los activos invertidos.

Gráfico 8

RENDIMIENTO DE LOS MPPF EN 2000



El bajo nivel del rendimiento promedio disfraza una amplia dispersión en los resultados de los fondos. Puede detectarse una diferencia significativa entre dos grupos de fondos: 1) aquel en el que el administrador de los activos se elige en el mercado competitivo, y 2) aquel en el que el administrador de los activos es una persona que se encuentra dentro del grupo de interés del banco fundador o de una compañía de seguros. Es notable que todos los fondos respaldados por instituciones financieras utilicen una compañía de administración de activos (la mayoría de las veces, única) que pertenece al mismo grupo de su patrocinador, de manera que estos fondos pertenecen al Grupo 2.

Pueden formularse algunos comentarios a los resultados del cuadro 15:

1. No pueden detectarse los efectos de las economías de escala.
2. No existen diferencias significativas entre la rentabilidad bruta del mercado de los fondos administrados en base a la competencia del mercado y la de los fondos

Cuadro 15

RENDIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LAS INVERSIONES EN 2000

	Administración del fondo		
	Competitivo (Grupo 1)	**Interno (Grupo 2)**	**Total**
Número de fondos	11	13	24
Participación en los activos (porcentaje)	9	91	100
Rentabilidad de la inversión (porcentaje)			
bruta	7.7	7.4	7.5
neta	7.1	5.9	6.0
Costo de la administración del fondo como porcentaje:			
del valor total de los activos	0.6	1.5	1.5
de la cuantía total de la rentabilidad bruta	8.5	23.8	22.3

Promedios calculados con una ponderación de los valores de los activos.

administrados por las instituciones financieras del mismo grupo, pero la diferencia en la rentabilidad neta es considerable.

3. Los precios del mercado en base a la competencia de la administración de los activos en el primer grupo, son mucho más bajos que los honorarios administrativos que cargan las compañías internas de administración de activos que pertenecen a la misma empresa matriz financiera en el segundo grupo.
4. Casi el 25 por ciento de la rentabilidad bruta de la inversión en el Grupo 2 fue transferida de los fondos a las instituciones de administración de activos.

Estos hechos implican una posible conclusión: los intereses de los afiliados hubieran requerido que la competencia del mercado entre los administradores de activos estuviese garantizada por las reglamentaciones.

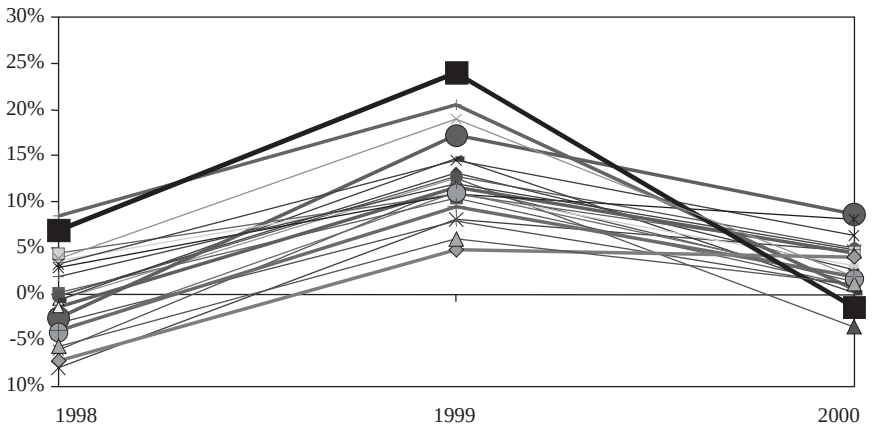
Naturalmente, el rendimiento de un año es menos significativo que el rendimiento a largo plazo, pero no existen aún en Hungría registros de un largo rastreo. El rendimiento a corto plazo es importante sólo si los afiliados son claramente sensibles al rendimiento, pero no ha sido éste el caso en Hungría. Las cifras de la movilidad muestran que el número de afiliados que dejan un fondo (traslado a otro o regreso al pilar público) no estaba prácticamente relacionado con la tasa de rentabilidad del fondo. El número de las personas que dejaban los fondos era en general bajo, pero el porcentaje más elevado de aquellos que los dejaban, se encontraba en el grupo de fondos creados por los empleadores, cuando la rentabilidad media estaba por encima el promedio del mercado. Por otra parte, el fondo que contaba con el mayor aumento de afiliación, había alcanzado en los últimos dos años un rendimiento relativamente bajo.

El *método* de medición constituye un asunto esencial cuando se trata de comparar el rendimiento. La ley establece algunas definiciones para el cálculo de la rentabilidad neta. El principal problema que surge en torno a éstas es que el cálculo del valor promedio de los activos invertidos no pueda ser comprobado desde fuera. No existe una obligación reglamentaria de publicación sólo de aquellas tasas de rentabilidad que sean auditadas por el actuario del fondo.

Para calcular aquí las tasas de rentabilidad *anuales específicas del fondo*, se llega a la rentabilidad neta de todas las cuentas personales (la diferencia entre el valor del mercado al final del año y al comienzo del mismo, menos las cotizaciones acreditadas) a partir de una aproximación bastante cruda del capital social (la suma de las existencias de las cuentas personales al principio, más la mitad de las cotizaciones anuales y los pagos efectuados de las cuentas personales). En el gráfico 9, figuran los resultados para cada uno de los 25 fondos que existían a finales de 2000, y que se representan mediante una línea.

Gráfico 9

TASAS NETAS DE RENTABILIDAD ANUALES DE LOS MPPF EN 1998-2000



La superposición y el cruce de las líneas en el gráfico 9, justifican las siguientes observaciones:

1. No existen notables diferencias en las tasas de rentabilidad anuales de los diversos fondos cada año. La *escala relativa* (diferencia entre la tasa más elevada y la más baja específicas del fondo, como un porcentaje de la última) fue del 16 por ciento en 1998, del 19 por ciento en 1999 y del 12 por ciento en 2000.

2 Existe una considerable *fluctuación con el tiempo* en las tasas anuales. (La fluctuación en un fondo, se mide como la diferencia entre la tasa máxima y la tasa mínima a lo largo de tres años, como un porcentaje de la mínima). La fluctuación media era de alrededor del 14 por ciento.
3 Incluso pueden detectarse las *tasas nominales negativas* para 1998 y 2000.
4 Los fondos no han sido siempre buenos o malos. Por ejemplo, el mejor fondo de 1999, se convirtió, en 2000, en uno de los peores. Así, aún no se comprenden plenamente los factores que afectaban a la dispersión de las tasas de rentabilidad anuales.

3.4.e. Tasa de eficacia interna

El otro problema de la comparación es que la tasa de rentabilidad de las inversiones no cuenta toda la historia. Existen diferencias en la parte de las cotizaciones brutas de los afiliados que acreditan los fondos en las cuentas personales y más tarde invierte. Éstas varían del 50 por ciento de la primera cotización (en el momento de la afiliación) al 92-97 por ciento de las cotizaciones regulares consecutivas. En lo que atañe a estas últimas, puede decirse que el 94 por ciento es típico. La parte no acreditada cubre los gastos administrativos del funcionamiento, incluidos los derechos que han de pagarse a la SFSA y al Fondo de Garantía.

De modo que, desde el punto de vista de los afiliados, lo que importa no es la tasa de rentabilidad de las inversiones, sino el resultado final – el aumento del equilibrio en la cuenta personal y su relación con las cotizaciones brutas consolidadas. De esta relación, puede derivarse una *tasa de eficacia interna* como una tasa de interés imputada (calculada artificialmente) que *habrían* producido las existencias de capital al cierre, si las cotizaciones brutas se hubiesen depositado, por ejemplo, en una cuenta bancaria.

Esta tasa de eficacia interna se había calculado, con algunas simplificaciones necesarias, para cada fondo con carácter anual y luego para todo el sector, calculándose la media a lo largo de los tres primeros años de funcionamiento.

Se suponía que la mitad de las cotizaciones anuales se había efectuado a principios de año y la otra mitad, a mediados de año. Esto determina que el número de períodos de acumulación de la mitad del año sea, para cada pago, una totalidad. (Esta simplificación subestima ligeramente la tasa interna, puesto que las cotizaciones se extienden en realidad a lo largo del período correspondiente a la mitad del año, de modo que no se obtiene una rentabilidad a lo largo de la mitad del año). Si se designa como x la tasa interna que ha de calcularse, si C es el pago efectuado y n, el número de períodos de acumulación de la mitad del año para el pago, el valor de ese pago al final del último período, será $C(1+x)n$. Es decisivo el dato de que el valor total en el mercado, del capital depositado en las cuentas personales de todos los MPPF, había sido, al 31 de diciembre de 2000, de 181.4 billones de HUF. El valor de x –la tasa de eficacia interna– puede calcularse de esto y de los datos disponibles en relación con las cotizaciones globales anuales.

Cuadro 16

CÁLCULO DE LA TASA DE EFICACIA INTERNA
DE LOS MPPF EN SEIS MESES

	Cotizaciones brutas globales (billones de HUF)	**Factor de rédito hasta la fecha tope**	**Valor en la fecha tope si x =.0355 (billones de HUF)**
Enero de 1998	14.9	$(1+x)^6$	18.3
Julio de 1998	14.9	$(1+x)^5$	17.7
Enero de 1999	26.9	$(1+x)^4$	31.0
Julio de 1999	26.9	$(1+x)^3$	29.9
Enero de 2000	40.1	$(1+x)^2$	43.0
Julio de 2000	40.1	$(1+x)$	41.5
Total			181.4

Fecha tope: 31 de diciembre de 2000.

El resultado, como se indica en la cabecera de la última columna del cuadro 16, es una tasa interna del 3,55 por ciento para la mitad del año. Nuevamente a modo de ligera simplificación, puede tomarse esto como una tasa de eficacia interna media del 7.1 por ciento anual para el período 1998-2000. Como la tasa de inflación media anual había sido, en el mismo período, del 11.2%, la conclusión es que el sector de los MPPF había obtenido, en los tres primeros años de funcionamiento, una rentabilidad negativa real de las cotizaciones.

El argumento habitual contra los sistemas de pensiones privados es que los riesgos de las inversiones recaen en los afiliados, lo que puede dar lugar a una pensión ineficaz. Para evitar esto, el problema de la gestión de los riesgos requiere una consideración más pormenorizada y una modalidad mejor regulada, de tal manera que se proteja a los afiliados de los posibles efectos perjudiciales del nuevo sistema de pensiones mixto.

4. CONCLUSIONES

4.1. Los costos de la transición

A la hora de resumir los costos de la transición de un sistema público de reparto puro a un sistema mixto, se presentan dos dificultades intrínsecas. Una, está dada por un problema *conceptual*: la noción de "costos de transición" está mal definida. La otra,

por algo *específico de Hungría*: el proceso de creación de un pilar de capitalización privado quedó oscurecido por algunos cambios de parámetros que no requirieron una asociación con la transición paradigmática.

Es frecuente que la literatura se refiera a los costos de transición como una "doble carga" para la generación trabajadora. Se supone que tienen que pagar las pensiones de aquellos que están ya jubilados, al tiempo que soportan la nueva carga que significa el ahorro para sus propias pensiones futuras. No existe ninguna generación de trabajadores que pueda o quiera sostener una doble carga real. A pesar de haber sido posibles las transiciones en muchos países, la eliminación de la teoría de la "doble carga" significa que no existe una definición clara.

En primer término, en el proceso de transición, hay algunos que ganan y otros que pierden. ¿Han de definirse los costos de la transición como la suma de las pérdidas o como el saldo macroeconómico global de pérdidas y ganancias? (Las pérdidas son probablemente cero, por cuanto el dinero, como la materia, no desaparece, sino que simplemente se transfiere). En otros términos, ¿a quienes corresponden los costos que requieren ser sumados?

En segundo término, se sabe que un sistema de capitalización privado es más caro debido a sus costos administrativos más elevados. En el paso de un sistema económico a un sistema más caro (concebible en muchos sectores de la economía por diversas y a veces justificadas razones), ¿debe la *diferencia* entre las dos tasas de costos considerarse el costo de la transición, o simplemente el costo de alcanzar la meta o las metas supuestas del cambio?

En tercer término, el nuevo sistema de pensiones mixto no madurará plenamente hasta que la gente más joven del presente que ha de permanecer en el viejo sistema vaya falleciendo, lo que ocurrirá en alrededor de 60-70 años. Los costos de la transición seguirán hasta que se alcance la madurez completa. ¿En qué horizonte temporal deberán considerarse los costos de la transición?

No existen respuestas bien definidas a éstas o a muchas preguntas similares.

Al menos el horizonte temporal no constituye un problema en la Hungría actual, en razón de que la ausencia de proyecciones fiables no aporta otra cosa que los datos objetivos que han de analizarse para los tres primeros años posteriores a la reforma. Este capítulo presenta los datos pertinentes, pero deja algunas preguntas conceptuales para la reflexión de los lectores.

4.1.a. Transición "pura"

En esta subsección, se define la "transición" como la privatización parcial del sistema de pensiones obligatorio. Dado que las pensiones del segmento privatizado aún no se adeudan, la privatización consiste en el presente en la desviación de algunas de las cotizaciones obligatorias del pilar público al pilar privado obligatorio. El atributo "puro" implica que se desatenderán temporalmente algunos cambios paramétricos acompañantes, no intrínsecamente necesarios.

Existen tres piedras angulares sobre las cuales edificar el caso virtual de la "transición pura": 1) La suma de las cotizaciones de los empleados desviada del SSPS a los MPPF. 2) La compensación del Gobierno al SSPS por esa pérdida de ingresos en concepto de cotizaciones. 3) El capital social total en las cuentas personales de los afiliados del MPPF a finales de 2000.

Los dos primeros puntos representan, sin embargo, flujos de efectivo que tienen lugar en diversos momentos en el período 1998-2000. Su valor compuesto a finales de 2000, debe calcularse antes de que puedan ser comparados. (En el trabajo que destaca este análisis, los flujos de efectivo para cada año calendario se calculan en valores "constantes" de 2000 y luego se suman, pero, en aras de la brevedad, se omiten aquí los pormenores anuales). El método es básicamente el mismo que el aplicado en la Sección 3.4 para el cálculo de la tasa de eficacia interna de los MPPF: se supone que la mitad del flujo de efectivo anual se produce a principios del año y la otra mitad, a mediados de año. Habida cuenta de que esta simplificación se aplica a los ingresos y a los gastos, a las ganancias y a las pérdidas, la distorsión resultante no puede ser significativa. No obstante, el procedimiento difiere del de la tasa de eficacia interna, en el que la tasa es el *resultado* del cálculo. Aquí, debe seleccionarse previamente una tasa de cuasi interés, existiendo diversas maneras posibles de proceder a ello. El cuadro 17 muestra los efectos de esta selección, a través de los diversos valores compuestos de las cotizaciones desviadas a los MPPF que se derivan de las diversas tasas.

Todas las variantes atribuidas habrían arrojado valores significativamente más altos que los 181.4 billones de HUF actuales de las cuentas personales. La consideración del índice de precios al consumo, representa la preservación del valor real de las cotizaciones, de modo que se ha producido, en tres años, una pérdida *absoluta* de 10.4 billones de HUF (el 5.4 por ciento) para los afiliados del fondo. Sin embargo, cuando las pensiones se calculan en el momento de la jubilación en el pilar público, las ganancias anteriores se valorizan de conformidad con los aumentos salariales, de tal manera que esto puede considerarse como una medida pertinente, a la luz de los derechos a pensión

CUADRO 17

VALOR COMPUESTO DE LAS COTIZACIONES DE 1998-2000 A LOS MPPF A FINALES DE 2000

(Billones de forints húngaros)

Reales	181.4
Utilizando el índice de precios al consumo	191.8
Utilizando el índice de salarios netos nominales	197.5
Utilizando la tasa DO (Descuento-Obligaciones)[1]	201.7

[1] Tasa combinada de rentabilidad de los bonos a corto plazo y de los bonos a largo plazo, valorada por su participación en las carteras de los MPPF.

del SSPS perdidos por los afiliados de los MPPF. Según esta medida, su pérdida *relativa* es de 16.1 billones de HUF (el 8.2 por ciento). Alternativamente puede argumentarse que, si los afiliados del fondo hubiesen comprado títulos del Gobierno para sí mismos, antes que cotizar a un MPPF, el valor de mercado de sus activos de finales de año para 2000, habría sido de 201.7 billones de HUF. (Naturalmente, se habría producido una deducción desconocida para los gastos e impuestos de la transacción en este caso, de tal modo que el resultado neto fuese menor que el valor de mercado de los títulos). Al margen de cuál sea la doctrina que se adopte, el hecho es que las existencias reales de las cuentas personales de los afiliados de los MPPF eran de 181.4 billones de HUF a finales de 2000.

Por otra parte, tiene que considerarse que el presupuesto del Estado se encontraba en déficit en 1998-2000, siendo financiado ese déficit con cargo a la emisión de títulos del Gobierno. De ahí que se justificara asumir que tuvieran que emitirse nuevos valores y bonos para compensar la indemnización adeudada al SSPS, como gastos añadidos del Estado, y que el Gobierno pagara los intereses de esta deuda adicional a la tasa BB. Lo mismo se aplica a las pérdidas restantes del SSPS, dado que éste forma parte del Gobierno general. Con lo cual, todos los puntos que vienen a continuación, se calculan mediante la aplicación de la tasa BB al movimiento de efectivo anual que se da en el cuadro 16. Esto es compatible con la suposición de que cualquier individuo o institución podría haber comprado títulos del Gobierno en el mercado libre.

Cuadro 18

RESUMEN DE LOS VALORES COMPUESTOS DE LA TRANSICIÓN "PURA" A FINALES DE 2000

(Billones de forints húngaros)

1.	Cotizaciones desviadas a los MPPF	201.7
2.	Deuda adicional del Estado[1]	170.4
3.	Pérdida del SSPS (1-2)	31.3
4.	Capital de los afiliados de los MPPF en las cuentas personales	181.4
5.	"PÉRDIDA"(1-4)	20.3

[1] Derivada de la compensación al SSPS

La deuda acumulada del Estado en los primeros tres años no es demasiado significativa en sí misma, equivaliendo al 1.1 por ciento del PIB de 2000. Sin embargo, tampoco es desdeñable, a la luz del 60 por ciento de la exigencia de Maastricht y de la nueva compensación del presupuesto al SSPS que se requerirá después de 2000.

Por supuesto que los 2.3 billones de HUF de "pérdida" no implican que los MPPF se hicieran mucho más "ricos"; son organizaciones sin fines de lucro. Como se

explicaba en la Sección 3.4, parte de este ingreso supuesto no se había concretado en absoluto, debido al escaso rendimiento de las inversiones. Otra parte, financiaba los costos administrativos y alguna había sido absorbida por los derechos exorbitantes cobrados por los administradores internos de los activos pertenecientes a las instituciones creadoras de los fondos.

Es un asunto conceptual no resuelto la consideración como gastos de "transición pura" los 201.7 billones de HUF de ingresos en concepto de cotizaciones que se perdieron para el pilar público, o los 170.4 billones de HUF de la deuda adicional del Estado, o los 31.3 billones de HUF de pérdida neta del SSPS, o sólo los 20.3 billones de HUF de "pérdida".

4.1.b. Transición neutralizada

Esta subsección se inicia con los cambios de los parámetros que acompañaron la transición paradigmática a un sistema de pensiones mixto. Unos cambios que no se vincularon a la transición, pero que contribuyeron a oscurecer los efectos, incluidos los costos.

Las cotizaciones de los empleados que se desviaron hacia el pilar público obligatorio no constituyeron la única pérdida importante para el SSPS. Se produjo una nueva pérdida, comparable en magnitud, a través del efecto provocado por el descenso de los dos puntos porcentuales en la *tasa de cotización de los empleadores* de 1999.

Al mismo tiempo, la *tasa de cotización de los empleados* se había aumentado en un punto porcentual, en 1998, y en dos puntos porcentuales, en 1999. Podría razonarse que menos dos y más dos era cero, con lo cual nada cambiaba al respecto. Sin embargo, no era eso cierto. En primer lugar, no se habían ajustado los salarios brutos, por lo tanto los dos puntos porcentuales adicionales de las cotizaciones de los empleados significaban una disminución de los salarios netos, mientras que los dos puntos porcentuales menos que pagaban los empleadores significaban un descenso de los costos laborales que mejoraba la rentabilidad y que, se esperaba, aumentaría el empleo. En segundo lugar, habían bajado los ingresos en concepto de cotizaciones *totales*, del momento en que existía un límite superior para las cotizaciones de los empleadores.

Una gran mejora de la situación financiera del SSPS (a costa de los pensionistas) procedía del cambio en las *reglas de la indexación de las pensiones* (de la indexación con arreglo al aumento del salario del año anterior a la indexación según el índice "suizo" del año en curso, o sea, el 50 por ciento de los precios y el 50 por ciento de los salarios). Además, la legislación posterior había determinado que ese cambio fuese prácticamente inmediato, al tiempo que el paquete de reformas originario preveía que fuese escalonado a lo largo de tres años. Una parte relativamente pequeña de este ahorro del SSPS se había destinado a la mejora de las pensiones de viudedad. Algo más se había gastado en las pensiones de invalidez, volviéndose a traspasar las competencias relativas a los discapacitados que se encontraban en la edad de jubilación reglamentaria, del HIF al SSPS (para reducir la velocidad de una catástrofe que se venía anunciando para el primero).

Cuadro 19

RESUMEN DE LOS VALORES COMPUESTOS DE LA TRANSICIÓN "NEUTRALIZADA" A FINALES DE 2000
(Billones de HUF)

Ingresos Generales del Estado Perdidos	
1. Desviación de las cotizaciones de los empleados a los MPPF	–201.7
2. Reducción de las cotizaciones de los empleadores (*)	–144.1
3. Juntos (1+2)	–345.8
Compensadores	
4. Pensionistas (indexación)	+153.9
5. Pensionistas (aumentos para la viudedad)	–74.9
6. Empleados	+153.1
7. Juntos (4+5+6)	+232.1
8. PÉRDIDA NETA DEL GOBIERNO GENERAL (3+7)	–113.8
Reasignación dentro del Gobierno General	
9. Prestaciones de invalidez reasignadas al SSPS	–103.5
10. Compensación del Gobierno al SSPS	+170.4
11. PÉRDIDA NETA PARA EL SSPS (8+9+10)	–46.5

(*) Este punto no es totalmente comparable con el resto, al estar referido sólo a dos años.

Este panorama bastante confuso plantea al menos dos interrogantes. ¿Qué paga exactamente el Gobierno (es decir, el contribuyente general)? ¿Son en verdad desviadas las cotizaciones de los empleados a los MPPF, pero sólo parcialmente compensadas por el presupuesto del Estado? ¿Se trata de una subvención subrepticia a los empleadores, incluido el propio Gobierno, que es, el solo, el más grande empleador del país? ¿O se trata de la asistencia a la viudedad y del apoyo al sistema del seguro de enfermedad, liberándolo de algunos de los pagos en concepto de invalidez? En realidad, estas diversas sumas de dinero son intercambiables, con lo cual puede justificarse cualquiera de estas respuestas.

Ahora bien, lo cierto es que, de no haberse disminuido la tasa de cotización de los empleadores, se habrían dado al menos dos opciones: 1) de haberse hecho pagar bien a pensionistas y empleados por la transición, no hubiera surgido una deuda adicional del Estado; 2) de haber compensado, a pesar de todo, el Gobierno al SSPS por los ingresos en concepto de cotizaciones dirigidos al pilar privado obligatorio, no hubiese sido necesario privar a pensionistas y/o empleados de una parte significativa de su ingreso.

4.2. Otros asuntos de importancia

La reforma de 1998 había estado precedida de un largo período en el que se daban competitivos anteproyectos de reforma y controversias políticas. Tras unos pocos

meses, se decidió su aplicación, lapso insuficiente para una prudente preparación de la legislación que había de presentarse al Parlamento.

Aunque la reforma mantenía el régimen *público* de pensiones como el pilar dominante del nuevo sistema mixto, aplazaba la resolución o dejaba sin resolver muchos de los *problemas sistémicos*. La legislación posterior no sólo no mejoró, sino que empeoró la situación. Algunas de las medidas arbitradas se dirigían a fomentar el equilibrio actuarial, por ejemplo, igualando el impacto de los años de servicio, en vigor sólo a partir de 2013, y la eliminación del elemento degresivo de los ingresos sujetos a pensión, que habría de introducirse gradualmente, pero que no se completaría hasta alrededor de 2010. Otros rasgos contraproducentes del sistema se dejaron sin abordar, por ejemplo, la valorización incompleta de los ingresos anteriores en la fórmula de las pensiones, o la ausencia de un límite superior para las cotizaciones de los empleadores. En general, el pilar público es aún una red impenetrable de asistencia social justificada, redistributiva y de seguro social basada en las cotizaciones y una sustitución del ingreso, tal y como había sido antes de la reforma.

El cambio sistémico de mayor relevancia en el pilar público, estuvo dado por el cambio en la base de la indexación de las pensiones, desde los incrementos salariales hasta la fórmula "suiza" de mitad salarios y mitad precios. Esto hizo que la transición fuera financieramente viable. El resultante descenso de los gastos generales en concepto de pensiones,[4] junto con el aumento de la edad de jubilación reglamentaria que se había legislado con anterioridad, pueden haber asegurado financieramente al régimen público hasta aproximadamente 2050, de conformidad con los cálculos anteriores a la reforma. A pesar del argumento tan a menudo esgrimido de que el sistema sería "insostenible sin la privatización", la sostenibilidad del régimen público no constituía un objetivo de la transición al sistema mixto, sino una condición previa para la misma.

El *objetivo paradigmático* de la reforma de 1998 era la creación del pilar privado obligatorio. Era ésta la piedra angular de las discusiones anteriores, del compromiso político y de la legislación precipitada, que se encontraban en el centro de la atención pública. Un cambio *paramétrico* acompañante mucho menos publicitado, pero no obstante significativo, estuvo dado por el cambio en las tasas de cotización, reasignándose el dos por ciento de los salarios brutos al descenso de las cotizaciones de los empleadores y al incremento de las cotizaciones de los empleados sin un ajuste del nivel de los salarios brutos.

Con arreglo a la estructura decretada de la gobernanza, los nuevos *fondos de pensiones privados obligatorios* (MPPF) son organizaciones sin fines de lucro de las que son titulares sus afiliados, soportando todos los riesgos de los ahorros de los fondos

[4] Deberá notarse, sin embargo, que la indexación "suiza" puede ser un arma de doble filo. Mientras la economía crece y los salarios reales aumentan, se deteriora la situación relativa de los pensionistas y produce un ahorro en el presupuesto, pero si tiene lugar una recesión duradera y disminuyen los salarios reales, puede favorecer a los pensionistas y redundar en gastos en pensiones que se encuentren muy por encima de los ingresos en concepto de cotizaciones.

y del rendimiento de las inversiones. Sin embargo, los fondos más grandes que dominan el mercado, habían sido creados por bancos y compañías de seguros y hacían propicias algunas ocasiones para hacer valer los intereses de sus creadores, y no los de sus afiliados. Por ejemplo, cualquier reglamentación que establezca una competencia de mercado obligatoria y prudente en el terreno de la administración de los activos, desprotege los intereses de los afiliados. Los activos de esos fondos son habitualmente dirigidos por los administradores de activos de la corporación financiera fundadora.

La legislación que regula el funcionamiento de los MPPF es ambigua en muchos aspectos y no está del todo de acuerdo con el supuesto carácter de "*cotización definida*" del pilar privado. Prescribe la creación de diversas reservas, deja abierta la posibilidad de aplicar algunas tasas de rentabilidad a varias cuentas, solicita transferencias entre las reservas y las cuentas personales de los afiliados, en caso de incumplimiento de la "tasa de rentabilidad esperada" del fondo (un concepto bastante oscuro en sí mismo) y construye un sistema de garantías que poco tiene de transparente. Estos requisitos apuntaban a hacer más seguro el sistema, pero no está claro si pueden conseguirlo. Por otra parte, pueden dificultar el funcionamiento y redundar en una *redistribución* excesiva dentro de los fondos y entre los mismos, más allá del tipo de redistribución interpersonal inherente a los fondos comunes que participan en los riesgos.

Las deficiencias más importantes de la legislación se refieren a la pensión de jubilación que esperan los afiliados del fondo. La ley describe diversos tipos de rentas vitalicias entre las cuales los afiliados que se jubilan pueden elegir, pero no obliga a los fondos a otorgar esas rentas vitalicias. Pueden, si lo desean, *comprar* a las compañías de seguros rentas vitalicias para sus afiliados que se jubilan, utilizando el capital acumulado en las cuentas personales de los jubilados. Evidentemente, en un mercado de rentas vitalicias bastante subdesarrollado, esto puede llegar a ser una transacción muy cara. Además, la ley exige que las rentas vitalicias deben ser las mismas para los dos sexos (no discriminación de la mujer en base a su esperanza de vida más larga) y que la norma relativa a la indexación de las rentas vitalicias debe ser la misma que la del pilar público. Además, la ley que regula su funcionamiento no obliga a las compañías de seguros a ofrecer tales productos.

Ninguno de los principales MPPF proyecta en la actualidad el otorgamiento de rentas, mientras que las compañías de seguros siguen sin estar preparadas y posiblemente sin estar dispuestas a vender los tipos de rentas vitalicias que la ley exige a los MPPF. A la luz de la incertidumbre que rodea la promesa de las pensiones, puede uno preguntarse si los MPPF de Hungría son verdaderamente, en su estructura legal y financiera actual, fondos de pensiones o simplemente dispositivos de ahorro obligatorios diseñados para el período de acumulación.

El *público* estaba poco informado de los pequeños pormenores de la legislación. Los MPPF que iban surgiendo y el Gobierno resaltaban las ventajas que se esperaban de un sistema mixto y eran bastante vagos en cuanto a los riesgos que corrían los afiliados, algunos de ellos naturales y otros derivados de las inadecuaciones de la legislación. La esperanza de una mayor rentabilidad del "propio dinero" de uno en los fondos, el

derrumbe de la confianza en el sistema de seguridad social y una campaña de captación eficazmente dirigida, conducían a casi dos millones de personas –aproximadamente la mitad de la fuerza del trabajo empleada– a afiliarse voluntariamente al sistema mixto. Este número superaba considerablemente las expectativas oficiales. Probablemente incluya algunos cientos de miles de personas que habían perdido más al haber perdido un cuarto de sus derechos de pensión en el pilar público de lo que podían ganar en los MPPF, aun suponiendo que el rendimiento de las inversiones de los últimos mejorara con el tiempo y con la experiencia, de modo que la rentabilidad se hiciera efectivamente más elevada a largo plazo en el pilar privado que en el pilar público.

Hay varios indicios de que la reforma de 1998 y la legislación posterior fracasaron a la hora de considerar a los regímenes público y privado obligatorios como *pilares independientes* de un sistema de pensiones.

Uno está dado por la *asimetría* entre el pilar público y el pilar privado obligatorio, respecto de los riesgos que no sean los de la longevidad. Mientras que el régimen público concede prestaciones de sobrevivientes y/o de invalidez vitalicias, los MPPF no ofrecen tales prestaciones. En principio, los afiliados discapacitados del fondo o los beneficiarios previamente designados de los afiliados que hubiesen fallecido antes de la jubilación, tienen la opción de mantener su dotación de capital en la cuenta personal del MPPF o de retirarla como una suma global. En los casos más prácticos, sin embargo, será más ventajoso para ellos regresar al régimen público, que estará obligado a otorgar las prestaciones sin tomar en consideración la cuantía de la dotación transferida, que puede ser muy pequeña por diversas razones.

Otro indicio importante es la intromisión fortuita en las *tasas de cotización* y la aparentemente completa negligencia respecto de las consecuencias actuariales que afectaban a las *tasas de sustitución*. La legislación posterior obligaba a los afiliados del sistema mixto a seguir pagando menos a los MPPF y más al régimen público de lo que se había legislado en el paquete de reformas de 1998, pero sus derechos de pensión del régimen público no se habían incrementado consecuentemente. Algunos expertos creen que tal aumento no está actuarialmente justificado, pero el problema no ha sido siquiera reconocido públicamente. Las cotizaciones de los empleadores al pilar público –y con él la tasa de cotización total– descienden en la actualidad más por la legislación posterior a la reforma, sin considerar el posible efecto futuro en los derechos de pensión del pilar público. Dentro del Gobierno general, el pago de algunas prestaciones de invalidez se han reasignado del régimen de enfermedad al régimen de pensiones, sin un correspondiente ajuste de su participación en las cotizaciones totales de seguridad social.

Otro ejemplo es la falta de participación y de intercambio eficaz de *información* entre los dos pilares de las pensiones. Cada uno de ellos lucha con sus propios problemas derivados de una información inadecuada acerca de los afiliados y de las cotizaciones, mientras que la cooperación no está debidamente organizada.

El último en orden, pero no en importancia, está dado por el hecho de que la responsabilidad del Gobierno en los asuntos relativos a las pensiones está dividida y poco clara. Están implicados tres ministerios (Finanzas, Bienestar y Salud) y tres

organismos (Administración del Seguro de Pensiones, Autoridad de Supervisión Financiera del Estado y Agencia de Recaudación de Impuestos del Estado), por no mencionar a la poderosa Oficina del Primer Ministro. No es de extrañar que ninguno de ellos sea responsable.

Estas son probablemente las razones principales de esta vergonzosa ausencia de algunas proyecciones macroeconómicas a largo plazo en las publicaciones oficiales sobre el rendimiento de todo el sistema de pensiones. Tampoco se dispone de estimaciones oficiales sobre otras cuestiones determinantes. Éstas, incluyen la cuantía de los derechos de pensión pública que huiesen perdido aquellos que ingresan en el sistema mixto, el pasivo de la pensión que queda en el pilar público, los cálculos actuariales de la futura acumulación de capital y las tasas de sustitución esperadas en el pilar privado obligatorio, así como las prestaciones que diferentes tipos y grupos de personas han de esperar de los dos pilares, de manera separada o combinada. Esto no es más que una mención de algunas de las cosas que los cotizantes y los ciudadanos jubilados tienen derecho a conocer. Son también indispensables para el diseño de una política de pensiones clarividente.

No puede considerarse completa la reforma de 1998 del sistema de pensiones obligatorio de Hungría. Tendrá que realizarse, inevitablemente, más tarde o más temprano, una limpieza en el interior de los pilares público y privado. Lo que se requiere, antes de que se proceda a esa actuación, no es otra serie de debates ideológicos u otro paquete de leyes ideados a la ligera, sino una mejora significativa del sistema de información, el establecimiento de los cimientos de algunos posibles escenarios y un consenso social amplio y bien informado.

REFERENCIAS

Alier, M. y Vittas, D. (1999): "Personal Pension Plans and Stock-Market Volatility". Conferencia del Banco Mundial, Washington, D.C.

Antal, K., Réti, J. y Toldi, M. (1995) "Loss of Value and Distortions in the Hungarian Pension System". En Ehrlich and Révész (eds.) *Human Resources and Social Stability during Transition in Hungary*. San Francisco, International Center for Growth.

Augusztinovics, M. y Martos, B. (1996): "Pension Reform: Calculations and Conclusions". *Acta Oeconomica*, Vol. 48 (1-2).

Banco Mundial (1994): *Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, World Bank Policy Research Report (Oxford y Nueva York, Oxford University Press).

Bod, P. (2000): "Reflexiones sobre las Perspectivas de Funcionamiento de los Fondos Privados de Pensiones" (en húngaro). En Király, J., Simonovits, A., y Száz, J., eds. (2000): *Rationality and Fairness.* Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány.

Diamond, P. (1997): "Insulation of pensions from political risk". En Valdes-Prieto, S. (ed.): *The Economics of Pensions*, Cambridge, Reino Unido, University Press.

Disney, R., Palacios, R. y Whitehouse, E. (1999): "Individual choice of pension arrangement as a pension reform strategy". Londres: The Institute for Fiscal Studies, Working Paper Series W99/18.

Fazekas, K. ed. (2000): "Labor Market Mirror: 2000". (en húngaro) Budapest, Institute of Economics.

Flemming, J. y Mickelwright, J. (1999): "Income Distribution, Economic Systems and Transition". Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series 70, Florence, UNICEF.

Geanakoplos, J. y Mitchell, O. S. y Zeldes, S. P. (1998): "Social Security Money's Worth". NBER WP 6722, también en Mitchell, O.S., Meyers, R.J. and Young, H., eds. (1999): "Prospects for Social Security Reform". Pension Research Council, University of Pennsylvania Press, 1999.

Hablicsek, L. (1999): "Envejecimiento y Disminución de la población: Escenarios Demográficos 1997-2050" (en húngaro). *Demografía* 42.

Ministerio de Finanzas y Ministerio de Trabajo (1997) "Antecedentes de la reforma de las pensiones" (en húngaro). Budapest, Abril.

Mitchell, O.S., Poterba, J.M., Warshawski, M.J. y Brown, J.R. (1999): "New Evidence on Money's Worth of Individual Annuities", *American Economic Review* 89.

Palacios, R. y Rocha, R. (1998) "The Hungarian Pension System in Transition". En Bokros and Dethier (eds.): *Public Finance Reform during the Transition: The Experience of Hungary*. Washington D.C., Banco Mundial.

Réti, J. (2000): "The Pension Risks at the End of the Nineties: (Historia de la reforma de las pensiones)" (en húngaro). En Király, J., Simonovits, A., y Száz, J., eds. (2000): *Rationality and Fairness*. Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány.

TÁRKI (1999) "Creación del régimen privado de pensiones de Hungría" (en húngaro), Budapest, Mimeo.

Capítulo 2
Reforma de las Pensiones de 1999 en Polonia

Agnieszka Chlon-Dominczak[1]

SIGLAS

CBOS Centro de Investigación de la Opinión Pública
FRD Fondo de Reserva Demográfica
FUS Fondo de la Seguridad Social
NDC Sistema Teórico de Cotización Definida
NUSP Número de Seguridad Social de los cotizantes
OFE Fondo Abierto de Pensiones
PIT Impuesto sobre la Renta de las Personas
PTE Sociedad de Fondos de Pensiones-Administración de un fondo de pensiones
SEKIF Sistema de Registro de Cuentas y Fondos
UNFE Superintendencia de Fondos de Pensiones
ZUS Institución del Seguro Social

1. ESCENARIO ANTERIOR A LA REFORMA

Del período anterior a los cambios políticos, Polonia heredó un sistema de seguridad social similar al de la mayoría de los ex países socialistas. Este sistema se financiaba mediante cotizaciones a la seguridad social, pagadas íntegramente por los empleadores. Durante y después de un período de ley marcial de principios del decenio de 1980 se habían efectuado generosas extensiones de privilegios de jubilaciones anticipadas. Puesto que la jubilación anticipada no requería la terminación del empleo, existía un fuerte incentivo para "jubilarse" tan pronto como fuese posible, y en 1990, una nueva ley permitía incluso la jubilación anticipada de aquellos despedidos de sus empresas. Estas políticas condujeron a un aumento significativo del número de beneficiarios de pensiones. Como consecuencia, la relación beneficiarios-asegurados (tasa de dependencia) se elevó de menos del 30 por ciento de los años 80 a casi el 40 por

[1] La señora Chlon pertenece al Instituto de Economía de Mercado de Gdansk.

ciento en 1990, superando, en 1995, el 50 por ciento. Polonia también había sufrido, a finales de la década de 1980, una hiperinflación que había llevado a ajustes *ad hoc* de las prestaciones, con lo cual se habían aumentado los gastos en concepto de pensiones. Esta generosa política de pensiones requirió una financiación adicional. El resultado fue que la tasa de cotizaciones a la seguridad social del sistema de pensiones de los empleados, que financiaba las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, y que las prestaciones de enfermedad, maternidad y enfermedades profesionales, se elevaran del 15.5 por ciento del salario neto anterior a 1981, al 38 por ciento en 1987-89, y finalmente, al 45 por ciento, en 1990. Sin embargo, no fue esto aún suficiente para la financiación de los gastos y el sistema de pensiones tuvo que ser subvencionado constantemente con cargo a los presupuestos del Estado.

Durante el período de transición se introdujeron unas reformas económicas que se conocieron en general como terapia de choque, siendo grandes los cambios en la política social, incluidas las pensiones, que pasaron a ocupar un lugar prioritario en la agenda del Gobierno de Polonia. El debate en torno a las pensiones siguió a lo largo del decenio de 1990, pero fue difícil alcanzar un consenso, a pesar de los muchos esfuerzos realizados. Como los responsables de la adopción de decisiones eran reticentes a la hora de proceder a una reforma amplia del sistema de pensiones, se introdujeron cambios más leves. Los cambios se orientaban a la reducción de los gastos en concepto de pensiones e incluían, por ejemplo, un aumento del período de ingresos utilizado para el cálculo de las pensiones, una disminución de la indexación de las pensiones y una reducción de la base salarial empleada para el nuevo cálculo de las prestaciones. Empero, los mayores cambios introducidos en el sistema de pensiones no bastaron para garantizar una estabilidad financiera a largo plazo y se consideró necesario proceder a una reforma más radical.

Lo que queda de esta sección establece el escenario para el análisis de la importante reforma que finalmente tuvo lugar. A tal fin, se describe la situación demográfica y económica de Polonia en los años 90, se hace una reseña del sistema de pensiones anterior a la reforma y de los cambios realizados en el curso de la década de 1990, y se explican las razones de la reforma de las pensiones, así como los resultados esperados de esa reforma, introducida en 1999.

1.1 Antecedentes demográficos y económicos

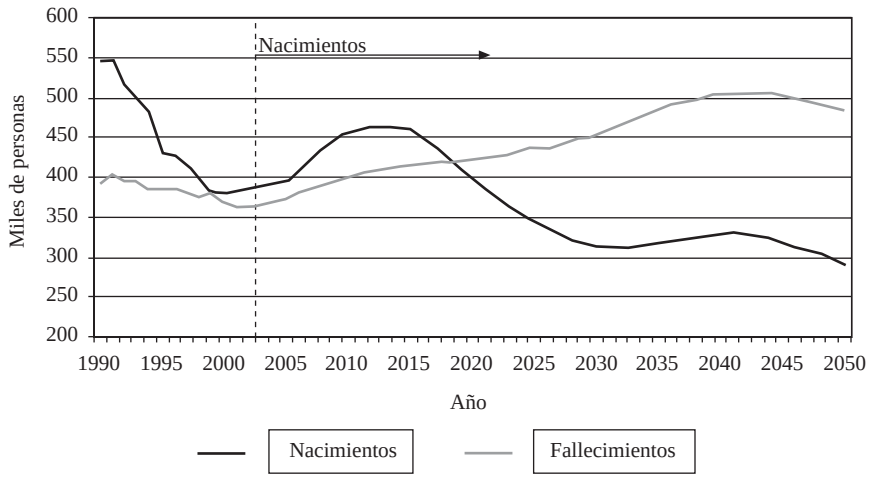
1.1.a. Cambios demográficos en Polonia

Hasta mediados de la década de 1980, Polonia había experimentado un veloz crecimiento de la población (la tasa media de crecimiento se encontraba en aproximadamente el 0.9 por ciento anual). En los años 90, esta tendencia descendió significativamente, estableciéndose el crecimiento en la segunda mitad de la década, en sólo alrededor del 0.02 por ciento anual. En 1999 y 2000 se produjo una verdadera

disminución del tamaño de la población, como consecuencia de un crecimiento natural muy bajo, junto con migraciones netas negativas. La inmigración neta es un fenómeno de larga data en Polonia. En los años 90, se encontraba en un nivel cercano a menos de 12-14 mil anuales, y en 2000, se aproximaba a menos de 20 mil. Las proyecciones futuras revelan un pequeño crecimiento de la cantidad de población natural hasta 2018, en relación con el hecho de que la generación del "baby boom" nacida en el decenio de 1980 se encuentra en la edad reproductiva. Se espera, para después de 2018, un agudo descenso del tamaño de la población.

Gráfico 1

NACIMIENTOS Y FALLECIMIENTOS EN POLONIA, 1990-2050



Fuente: Oficina Central de Estadísticas, Instituto de Economía de Mercado de Gdansk (proyección).

La razón más importante de este descenso viene dada por una disminución de los nacimientos, resultado de una tasa de fertilidad más baja. En 1998 habían sido menos de 400 mil los niños nacidos. En el curso de los años 90 la tasa de fertilidad disminuyó del 2.04, en 1990, al 1.37, en 1999 (cuadro 1). Esto significa que la tasa de fertilidad actual es demasiado baja como para garantizar el mantenimiento neto de la población. Se observaron asimismo cambios en el patrón de fertilidad. En el decenio de 1990 había aumentado la edad media de las madres, habiendo cambiado la edad predominante de la maternidad, de 20-24 años, a 25-29 años. Esto refleja las opciones de la gente joven, que había decidido obtener un cierto nivel de educación y una estabilidad económica antes de formar una familia.

Cuadro 1

TASA DE FERTILIDAD TOTAL EN POLONIA, 1970-1999

Año				
1970	1980	1990	1995	1999
2.200	2.276	2.039	1.611	1.366

Fuente: Oficina Central de Estadística.

También en los años 90, la esperanza media de vida de los polacos había aumentado en dos años, pasando a 68.5 años en los hombres y a 77 años, en las mujeres. El número de fallecimientos había permanecido relativamente constante en alrededor de 400 mil. Los cambios anteriores se deben a un incremento de larga data de la longevidad, que ya se observaba en la década de 1970 (cuadro 2).

Cuadro 2

LONGEVIDAD EN POLONIA, 1970-1999

	Año				
	1970	**1980**	**1990**	**1995**	**1999**
Esperanza media de vida en:					
			Hombres:		
0 año	66.62	66.01	66.51	67.62	68.83
60 años	15.68	15.18	15.33	15.84	16.29
			Mujeres:		
0 año	73.33	74.44	75.49	76.38	77.49
60 años	19.23	19.38	19.96	20.52	21.13

Fuente: Oficina Central de Estadística.

Se prevé para el futuro un ligero incremento de la esperanza de vida, pero ésta se encuentra aún por debajo del nivel necesario para garantizar el mantenimiento de la población. En el largo plazo, se esperan nuevos aumentos de la longevidad.

Cuadro 3

SUPUESTOS DEMOGRÁFICOS

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Tasa de fertilidad	1.34	1.31	1.50	1.59	1.59	1.59	1.59	1.58	1.58	1.58	1.58
Esperanza de vida (hombres)	69.86	70.88	71.95	73.07	74.24	74.92	75.57	76.25	76.96	77.71	78.50
Esperanza de vida (mujeres)	78.19	78.78	79.40	80.05	80.71	81.31	81.91	82.56	83.24	83.96	84.73

Fuente: Instituto de Economía de Mercado de Gdansk.

En los próximos 50 años se espera un descenso del porcentaje de las personas que aún no han llegado a la edad de trabajar. Al mismo tiempo, se producirá un aumento del porcentaje de personas que han superado la edad de jubilación. De conformidad con las proyecciones de población, en 2015, el último superará al primero y a mediados del siglo XXI, esta tendencia se habrá incrementado acentuadamente. Hacia 2050, la tasa de dependencia de la vejez, medida como la relación entre las personas que han superado la edad de jubilación y las personas en edad de trabajar, crecerá considerablemente del valor actual del 25 por ciento al 64 por ciento (gráfico 2).

1.1.b. Situación económica en la década de 1990

Al igual que otras economías de transición, Polonia sufrió, a principios del decenio de 1990, una recesión económica. En 1991, el Producto Interior Bruto había perdido alrededor del 18 por ciento de su valor de 1989. La caída del PIB se había acompañado de una reducción del empleo y de los salarios reales, si bien la primera había sido menos grave que la segunda (véase el gráfico 3).

Aunque el PIB comenzó a crecer nuevamente en los inicios de 1992, la situación del mercado laboral no mejoró. El empleo siguió cayendo hasta 1993 y el aumento después de ese tiempo no fue tan rápido como el incremento del PIB. La tasa de desempleo se encaramó, en 1995, justo por encima del 15 por ciento.

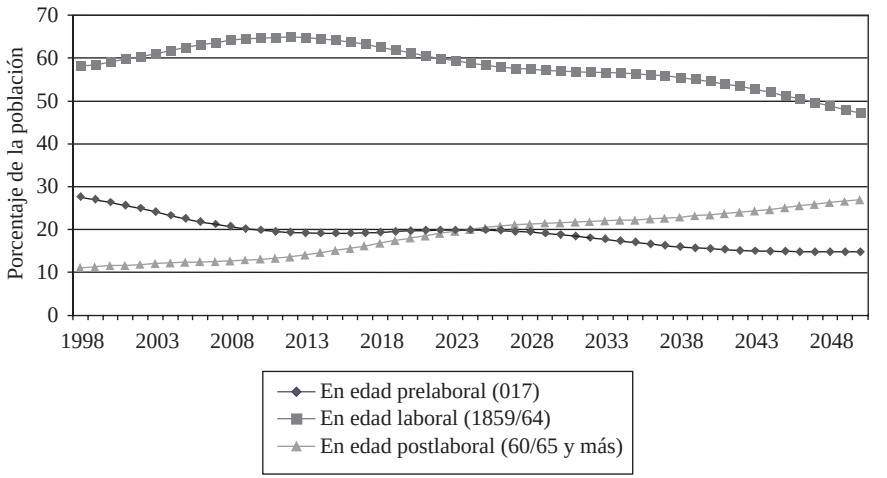
Después de 1989, se produjo también un descenso de los salarios. La caída de los salarios alcanzó su valor máximo en 1990, estabilizándose luego el nivel hasta 1994. Después de 1995, el valor de los salarios reales comenzó a elevarse, siguiendo al aumento del PIB.

Es digno de mención que en el período 1998-2000 los salarios y el desempleo habían aumentado simultáneamente. Este fenómeno se debía a dos factores: primero, el riguroso Código de Trabajo y la postura relativamente fuerte de los sindicatos dificultaron

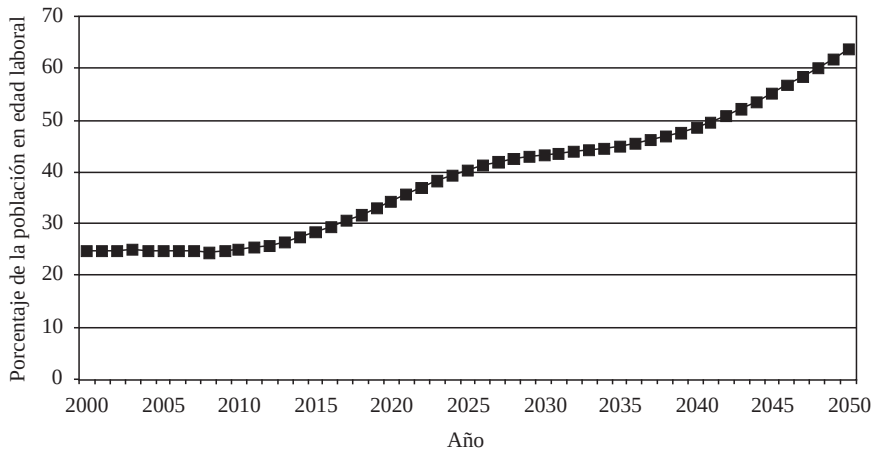
Gráfico 2

PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS

a. Estructura demográfica de la población polaca, 1998-2050



b. Tasa de dependencia de la vejez (población de edad postlaboral como porcentaje respecto de la población de edad laboral)



Fuente: Instituto de Economía de Mercado de Gdansk.

la disminución de los niveles de los salarios; segundo, el mercado laboral se encontraba fragmentado: había desempleo en algunos sectores (por ejemplo, en la industria pesada) y un déficit de trabajo en otros (por ejemplo, en los servicios).

Gráfico 3

PIB Y EMPLEO EN POLONIA (ÍNDICES ACUMULATIVOS, 1989=100)

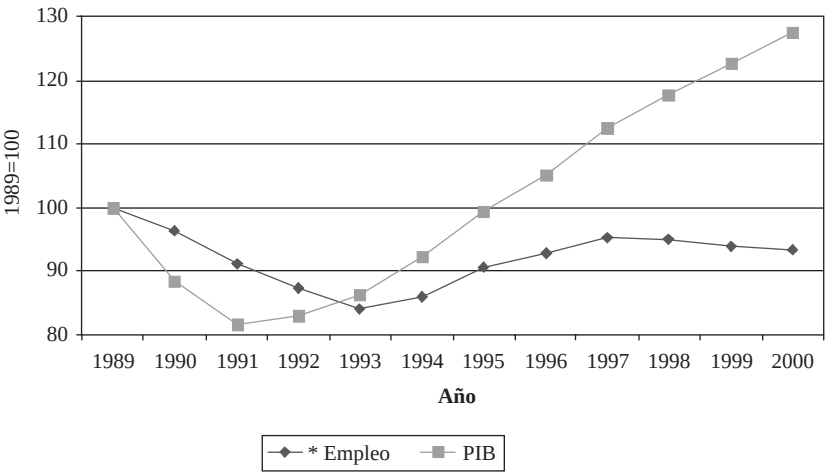


Gráfico 4

TASA DE DESEMPLEO EN POLONIA, 1990-2000

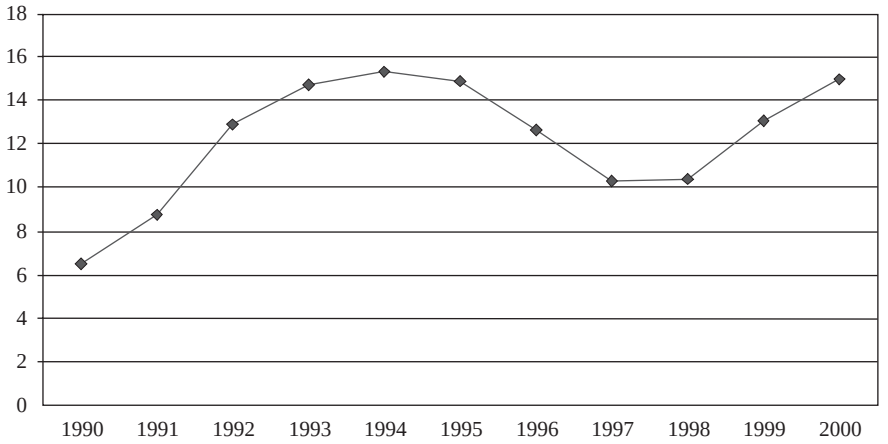
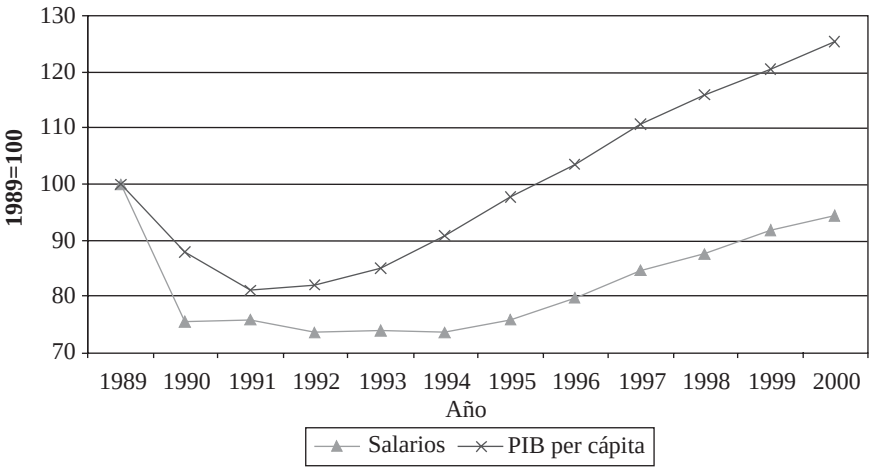


Gráfico 5

SALARIOS Y PIB PER CÁPITA EN POLONIA
(ÍNDICES ACUMULATIVOS, 1989=100)



Fuente: Oficina Central de Estadística, cálculos del autor.

1.2. El sistema de pensiones anterior a la reforma

Hasta 1999, el sistema de pensiones de Polonia se basaba en los principios tradicionales de prestación definida (DB) y de reparto. Las pensiones se financiaban con las cotizaciones corrientes y, como se señalara antes, su pago corría a cargo en su totalidad de los empleadores. El sistema cubría una amplia gama de riesgos: vejez, invalidez, sobrevivientes, enfermedad y maternidad, accidentes laborales y enfermedades profesionales. Otorgaba protección a todos los empleados de los sectores público y privado, al igual que a los empleados independientes.[2] Todas las cotizaciones se pagaban al Fondo del Seguro Social (en adelante: FUS), del que se extraían las prestaciones. El Fondo era administrado por la Institución del Seguro Social (en adelante: ZUS).

1.2.a. Cambios legislativos en la década de 1990

A principios de los años 90, en marcado contraste con otros países en transición, Polonia había introducido una legislación que incrementaba el valor de las pensiones

[2] Los agricultores y los militares tenían sus propios regímenes de pensiones por separado. Los gastos en estos conceptos no se incluyen en las cifras citadas.

relativo a los salarios medios. A principios y a mediados de los años 80, el valor de las pensiones se había deteriorado, especialmente para los pensionistas de más edad, puesto que las pensiones no estaban indexadas a los salarios. La política de indexación se modificó a finales de los años 80, indexándose los salarios durante un período de varios años. Sin embargo, a efectos de eliminar las diferencias en las magnitudes de las pensiones que permanecían en el sistema de pensiones desde principios de los 80, la llamada Ley de Revalorización de 17 de octubre de 1991, incluía una disposición que autorizaba la revalorización de todas las pensiones. Como consecuencia, la cuantía de la pensión pagada ya no dependía del tiempo en que se otorgaba.

La ley también introducía cambios dirigidos al fortalecimiento del vínculo entre los salarios pasados y la cuantía de la pensión. Al mismo tiempo, una garantía de prestaciones mínimas para todos los pensionistas quedó fijada en el 35 por ciento del salario medio. Aún no se había producido una reducción de las prestaciones en el caso de la jubilación anticipada, pero se establecieron restricciones a la posibilidad de combinación de un empleo remunerado con la percepción de pensiones de vejez y de otras prestaciones.

La ley introducía una nueva fórmula de pensiones que se utilizaba para calcular las pensiones de vejez de las personas nacidas antes de 1949 y las pensiones de invalidez de todos los asegurados. Esto se componía de tres partes:

- Un componente de tasa fija, igual al 24 por ciento de la cuantía básica (salario medio extensivo a toda la economía);
- Un componente relacionado con las ganancias, igual al 1.3 por ciento de la base de cálculo considerada para el solicitante (ganancias medias contables), por cada año de cotizaciones pagadas;[3]
- Un complemento del 0.7 por ciento de la base de cálculo considerada para el solicitante, por cada año no contributivo durante su trayectoria laboral. Los otros años que dan derecho a pensión (por ejemplo, pasados en la crianza de los hijos, en la educación universitaria), no podían superar un tercio de los años de cotización.

En los tres años siguientes, el Parlamento realizó dos ajustes orientados al control de los costos. El primero, en diciembre de 1992, enmendaba la ley anterior, de modo que la cuantía de la base utilizada para calcular las nuevas pensiones concedidas, se reducía del 100 por ciento al 91 por ciento del salario medio nacional. Sin embargo, esta reducción resultaba inaceptable para la sociedad. Por consiguiente,

[3] La base de la evaluación es igual a las ganancias medias de un individuo a lo largo de un período de diez años consecutivos, elegidas de los últimos 20 años, indexadas con arreglo a la indexación de los salarios. El período medio se fue aumentando gradualmente desde tres años, en 1993, hasta diez años, de 1999 en adelante. Además, existe un nivel superior para la base de valoración igual al 250 por ciento del salario medio.

aquella se incrementó al 93 por ciento, en 1994, y luego en un punto porcentual con cada indexación posterior de las prestaciones, hasta alcanzar nuevamente el 100 por ciento en 1999. Con el segundo, a finales de 1994, el Gobierno decidía introducir la indexación de las pensiones basada en los precios, aplicándose este cambio en 1996. La utilización de los precios, y no de los salarios, para la indexación, supondría una reducción significativa de los costos del programa. La medida había sido cuestionada por el Presidente Walesa, quien preguntaba al Tribunal Constitucional, en octubre de 1995, si se encontraba de conformidad con la Constitución. El Tribunal convino en que los cambios en la indexación eran necesarios para estabilizar la financiación del régimen como anticipo de la reforma. Según el Tribunal, "*La adopción de las medidas legislativas dirigidas a la reestructuración radical del sistema de pensiones y la realización de consultas sobre los cambios propuestos, son suficientes para justificar la introducción, en 1996, del mecanismo especial de la indexación*". El Tribunal obligaba al Gobierno a aplicar una reforma de las pensiones que crearía un sistema estable en el futuro.

No obstante, en 1996, se cambiaron las nuevas normas de indexación. El Parlamento adoptaba la legislación que autorizaba un aumento real de las pensiones, estableciéndose cada año en la ley del presupuesto, el factor de aumento, en base a los recursos disponibles en el presupuesto del Estado.

En 1996, el Gobierno también proponía un cambio en las pensiones de invalidez que había adoptado el Parlamento. Este cambio se dirigía a la reducción de la muy elevada tasa de pensionistas de invalidez de Polonia, previéndose normas más estrictas para la determinación de la elegibilidad. Las disposiciones de mayor relevancia de esta legislación eran las siguientes:

- El derecho a la pensión de invalidez iba a evaluarse en base a la capacidad de trabajar, no estrictamente en base al estado de salud determinado médicamente, como ocurría antes de 1996;
- la antigua comisión de médicos fue sustituida por médicos de la seguridad social que se formarían en cuanto a la manera de aplicar la nueva norma y que incluso revisarían a los solicitantes de cara a las pensiones de invalidez, y
- los tres grupos antiguos de invalidez basados en el estado de salud, fueron sustituidos por dos grupos: incapacidad para trabajar parcial y total.

1.2.b. Funcionamiento del sistema de pensiones en la década de 1990

Los cambios legislativos antes descritos ejercieron una gran influencia en la financiación de las pensiones. El impacto se dejó sentir en dos fases: un incremento de los gastos en pensiones hasta mediados de los años 90, seguido de una reducción de los gastos a partir de ese momento. Otros elementos que influyeron en el sistema de pensiones en los 90, fueron, como se señalara con anterioridad, un aumento del número de pensionistas y la situación económica general del país.

Sólo en 1991, los gastos del FUS (Fondo del Seguro Social) crecieron en el 50 por ciento con respecto al PIB (del 9.6 por ciento del PIB, en 1990, al 14.2 por ciento). Esta explosión en los gastos en pensiones se derivaba de una combinación de lo siguiente:

– el nuevo cálculo de todas las pensiones pagadas originaba un aumento en la pensión promedio que pasó del 53 por ciento del salario promedio en 1990 al 61 por ciento en 1991;
– el ingreso de nuevos pensionistas: en 1991, el número llegaba a casi un millón, comparado con los aproximadamente 600 mil del año anterior.

En 1992 se introdujeron los impuestos sobre la renta (PIT). Esta ley exigía que todas las pensiones se incrementaran según el valor de los impuestos pagados y, tras la introducción del impuesto sobre la renta, los gastos en pensiones se elevaron del 14 por ciento del PIB, en 1991, a alrededor del 16 por ciento del PIB durante 1992-1994. Este incremento no fue ocasionado por la indexación de las pensiones con arreglo a los salarios, puesto que el valor real de los salarios no se había aumentado.

Además, los niveles de prestaciones se habían elevado durante ese período. Incluso con la base salarial reducida, las nuevas pensiones otorgadas eran aún muy altas. En 1994, los nuevos pensionistas percibían prestaciones de un promedio igual al 72.8 por ciento de su salario final (lo que significa que la nueva fórmula de las pensiones aumentaba las nuevas pensiones en 11 puntos porcentuales, en comparación con las pagadas a los nuevos pensionistas en 1990).[4]

Habiéndose iniciado en 1995, los gastos del FUS en relación con el PIB comenzaron su descenso (véase el cuadro 4). Esto era en parte el resultado del crecimiento económico, pero también obedecía al hecho de que el Gobierno no hubiese indexado las pensiones en línea con los salarios en el cuarto trimestre de 1995, lo que contravenía la ley. A partir de 1996, las pensiones se modificaron según los precios, en lugar de los salarios. El ingreso de nuevos pensionistas fue también más bajo, con lo cual el número total de pensionistas no aumentó con tanta rapidez como había ocurrido a principios de los años 90. En 2000, los gastos totales del FUS en relación con el PIB volvían a caer por debajo del nivel de 1992.

En la primera mitad del decenio de 1990 se produjo un descenso en el número de asegurados del sistema de seguridad social, que se debió, en la mayor parte de los casos, a la reducción del empleo, como se describiera en la sección anterior, al tiempo que aumentaba el número de pensionistas. Este aumento se derivaba, en parte, de la política de jubilación anticipada adoptada a efectos de disminuir las presiones en el mercado laboral. En la segunda mitad de los años 90 el número de asegurados se

[4] A diferencia de Polonia, en otros países de la CEE (República Checa, Eslovaquia, Eslovenia y Hungría), las tasas de sustitución se habían reducido en el mismo período. Para los pormenores, véase Golinowska (1996).

Cuadro 4

GASTOS DEL FUS COMO PORCENTAJE DEL PIB EN LA DÉCADA DE 1990
(porcentaje)

	1990	**1991**	**992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Gastos en transferencias de dinero, incluyendo:	9.64	14.23	16.30	15.84	16.12	13.67	13.04	13.71	12.79	12.34	11.45
Vejez	3.37	5.51	6.55	6.67	6.98	6.58	6.43	6.48	5.75	5.67	5.64
Invalidez	2.47	3.39	3.85	3.87	4.06	3.80	3.65	3.65	3.15	3.37	3.25
Sobrevivientes	1.12	1.53	1.89	1.94	2.08	1.71	1.96	1.99	1.70	1.76	1.75

Fuente: ZUS.

estabilizó y el aumento del número de pensionistas fue más bajo que antes. Entre 1990 y 1999, ascendió el número de pensionistas, de 5.42 a 7.23 millones. En 2000, disminuyó ligeramente el número total de pensionistas hasta 7.21 millones, la mayoría de los casos por un descenso en el número de beneficiarios discapacitados, como consecuencia de la reforma de 1996. El efecto neto de todos estos cambios fue un aumento de la tasa de dependencia del sistema, del 38 al 55 por ciento, en el curso de la década de 1990.

El valor de la pensión media relativa al salario medio también aumentó hasta la introducción de los cambios en el método de indexación en 1995. Después de eso, la relación de la pensión media con el salario medio comenzó a descender y es en la actualidad ligeramente superior al 50 por ciento (cotizaciones netas a la seguridad social).

Los gastos del sistema de seguridad social se cubrían con los ingresos de las cotizaciones y con una subvención del presupuesto del Estado. Dado que los ingresos de las cotizaciones habían caído en los años 90, el Gobierno se vio forzado a aumentar la subvención del presupuesto del Estado, alcanzando esta subvención casi el 4 por ciento del PIB en el período 1992-1994. Después de 1995, este fenómeno comenzó a declinar, pero, a lo largo de todo el período de los 90, el sistema de seguridad social no se autofinanciaba, a pesar de la alta tasa de cotizaciones.

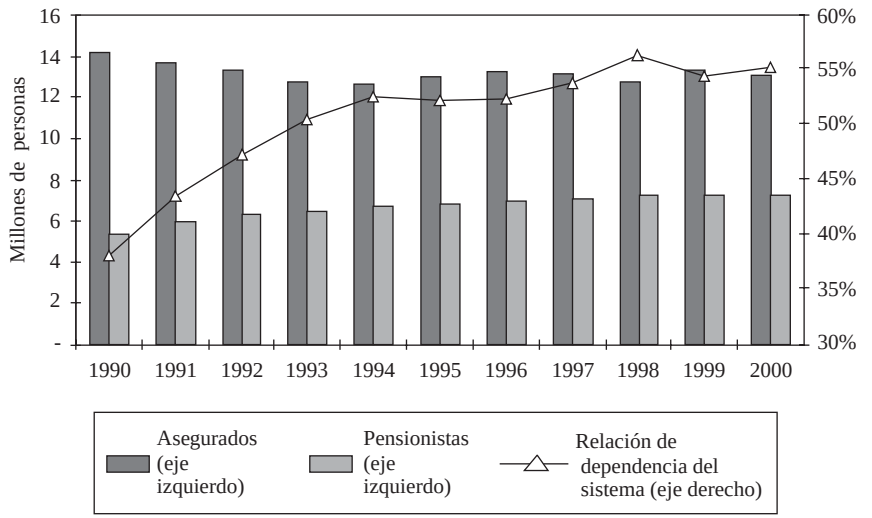
1.3. Razones de la reforma y resultados esperados

Por diversas razones, se procedió a una importante reforma de las pensiones, que tuvo lugar en 1999. La primera, estaba dada por los muchos cambios en el sistema de pensiones que se habían efectuado en los años 90 y que habían socavado la confianza del público en el sistema vigente. Muchos pensaban que el Gobierno y el Parlamento manipulaban, de manera sesgada, los parámetros del sistema de pensiones, sólo para reducir los gastos. La gente no podía entender la fórmula de las pensiones y los principios de la indexación, que eran complejos y nada transparentes. En 1996, el 73 por ciento de

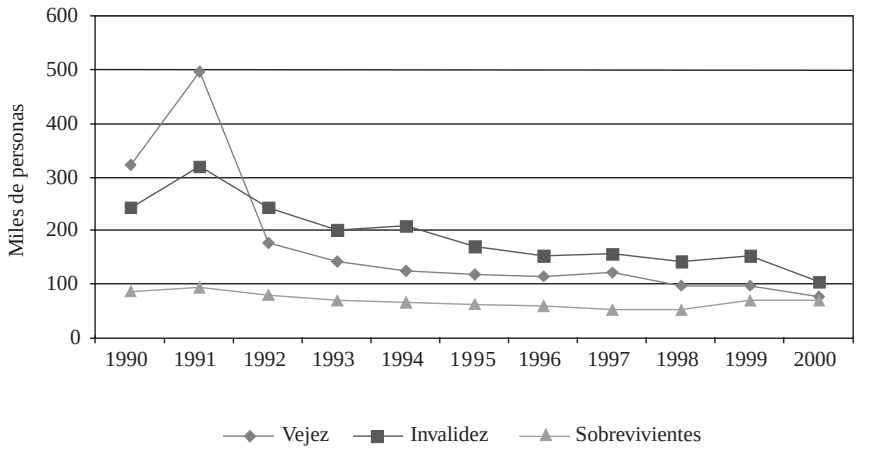
Gráfico 6

PENSIONISTAS Y ASEGURADOS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

a. Pensionistas, asegurados y tasa de dependencia del sistema



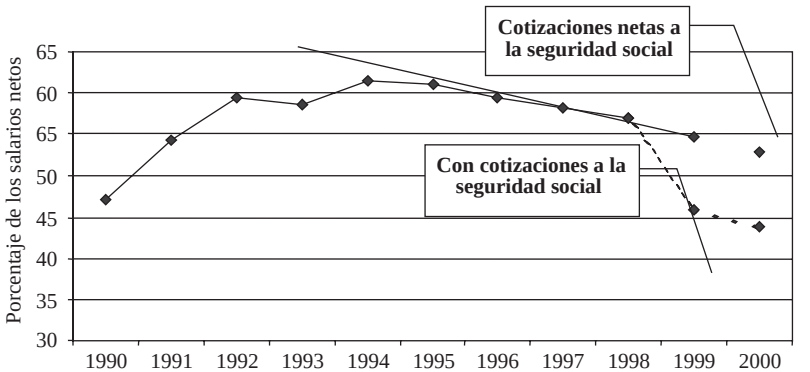
b. Llegada de nuevos pensionistas



Fuente: ZUS.

Gráfico 7

PENSIONES MEDIAS RELATIVAS A LOS SALARIOS MEDIOS, 1990-2000



Fuente: ZUS.

los polacos desconocía las normas básicas mediante las cuales funcionaba el sistema de seguridad social.[5] La segunda, estaba dada por el hecho de que las dificultades financieras del sistema daban lugar a una necesidad urgente de medidas de estabilización. Puesto que las cotizaciones a la seguridad social se encontraban ya en tan elevado nivel que no podían sufrir otro incremento, se requerían ajustes del lado de los gastos. Por último, las proyecciones revelaban que el aumento de las tasa de dependencia demográfica determinaría que la carga fuese aún más pesada para el sistema de pensiones en el futuro. Como se estableciera en el programa de la reforma:

> *El sistema de seguridad social de Polonia se critica en todas partes por ser costoso, opaco e injusto. Lo más significativo es que el sistema se encuentra amenazado de quiebra en los próximos 10-15 años. Los costos en concepto de pensiones son elevados y las prestaciones otorgadas, poco satisfactorias. Las prestaciones futuras no están relacionadas con las cotizaciones efectuadas. Es mucha la gente que opina que su pensión se basa en criterios imprecisos y en decisiones arbitrarias, a menudo acometidos "ad hoc" por las autoridades gubernamentales bajo la presión de necesidades económicas de corto plazo. Reviste, por tanto, gran importancia la proposición de reorganización del sistema de pensiones de Polonia en base a principios fijos, en evaluaciones de largo plazo y en garantías de seguridad. El objetivo del plan de reformas propuesto es el otorgamiento de pensiones cuyo fundamento se encuentre en tales principios.*[6]

---

5 Según el sondeo de opinión pública realizado por el CBOS (Centro de Investigación de la Opinión Pública).

6 Véase: Seguridad a través de la Diversidad, un programa de reforma de las pensiones en Polonia.

Los principales objetivos de la reforma perfilada por el Gobierno eran: la creación de un sistema de pensiones transparente que resistiera las presiones demográficas y macroeconómicas, al tiempo que garantizara el nivel más elevado posible de prestaciones para las futuras generaciones.[7] Los autores del concepto de la reforma consideraban que un sistema de pilares múltiples daría un mejor cumplimiento a esos criterios. Ello implicaría el añadido al sistema vigente de dos nuevos pilares de capitalización: uno, obligatorio, y el otro, voluntario. Ambos habrían de ser de gestión y de inversión privadas. Al mismo tiempo, el sistema público sería más transparente, a través del establecimiento de un vínculo más fuerte entre las cotizaciones y las prestaciones.

1.3.a. Debate de la reforma de las pensiones en la segunda mitad de la década de 1990

El debate en torno a la manera de proceder a la reforma del sistema de pensiones, prosiguió a lo largo de la mayor parte de los años 90. La primera proposición que incluía la introducción de un pilar de capitalización, la formuló en 1991 Topinski (Presidente de la ZUS) y Wisniewski (economista y actuario de la Universidad de Varsovia), pero esta propuesta no había concitado la atención del Gobierno, que no se encontraba aún dispuesto a debatir la privatización (parcial) del sistema de pensiones. El pacto de coalición (un anteproyecto para la acción del Gobierno) del Gobierno del SLD y del PSI, que había asumido en el otoño de 1993, incluía sólo una cláusula muy general que exponía que debería reformarse el sistema del seguro social.

Antes de 1995, habían sido dos los ministerios –el de Trabajo y el de Finanzas– que habían preparado propuestas alternativas de reforma del sistema de pensiones, siendo el último el que participaba en el programa "Estrategia para Polonia" presentado por el Ministro Kolodko.

La propuesta del Ministerio de Trabajo seguía un camino más conservador y ascendente, de acuerdo con los países que tenían sistemas de reparto tradicionales (por ejemplo, Francia o Alemania), y apuntaba a una racionalización del sistema de reparto, con la introducción de pensiones de capitalización con carácter voluntario. La proposición del Ministerio de Finanzas seguía el ejemplo de América Latina e incluía la creación de un pilar voluntario de capitalización. También limitaba el sistema de reparto a la concesión de una prestación social de tasa uniforme. Las propuestas eran muy diferentes y no se pudo llegar a un acuerdo.

Además de las proposiciones que se preparaban en el Gobierno, había otras instituciones que tenían al respecto una participación activa. A mediados de los años 90, el Instituto de Trabajo y Política Social IPiSS) y el sindicato "Solidaridad" presentaron ideas para la reforma del sistema de pensiones. Sus propuestas incluían el fortalecimiento del vínculo entre los salarios (cotizaciones) y las prestaciones. El plan

[7] *Idem.*

de "Solidaridad" incluía la creación de un régimen de ahorro obligatorio para las pensiones basado en la capitalización, sostenido mediante un trato impositivo preferente. Los elementos básicos de las cuatro propuestas figuran en la lista del cuadro 5.

Los periodistas observaron y analizaron los desacuerdos en cuanto a cómo reformar el sistema de pensiones, resumiendo un observador la situación del modo siguiente:

Esta reforma es un asunto político. Hasta ahora, no se había hecho nada, puesto que los políticos tienen temor de los siete millones de votantes que son pensionistas, y éstos temen cualquier cambio. …La reforma de las pensiones ya tiene muchos padrinos, pero a los pensionistas no les interesa cuál es el ministerio que la introduce.[8]

En diciembre de 1995, el Gobierno había aceptado una nueva proposición del Ministerio de Trabajo que podía describirse como el primer intento de un cambio más radical. El Gobierno exigía que se presentaran proyectos de ley en 1996. Los elementos fundamentales de la propuesta eran:

– estrechamiento del vínculo entre la historia de los ingresos y las pensiones;
– aumento de la edad de jubilación para la mujer (a 65 años);
– una mayor flexibilidad del método de indexación: el aumento anual de las pensiones no sería más bajo que la inflación proyectada o más elevado que el aumento proyectado de los salarios;
– unas normas de elegibilidad más estrictas para las pensiones de invalidez, y
– retirada de algunos privilegios laborales (por ejemplo, prestaciones más elevadas, edad de jubilación más baja).

Este plan no exigía el establecimiento de un pilar de capitalización para complementar el régimen de pensiones de reparto. La versión inicial de la propuesta no fue aprobada, al estar muchos políticos y representantes sindicales contra un aumento de la edad de jubilación y la retirada de privilegios laborales. Al final, sólo se habían adoptado los cambios en el método de indexación y en las normas de elegibilidad de las pensiones de invalidez.

No se contaba aún con un plan de reforma de las pensiones que pudiera obtener la aceptación del Parlamento y del Gobierno. En abril de 1996, cuando ya se encontraba en el poder un nuevo Ministerio de Trabajo y Política Social, el Gobierno decidió nombrar un Plenipotenciario para la reforma de las pensiones, es decir, un político formalmente responsable de la preparación de un plan de reforma de las pensiones. El Ministro de Trabajo (Baczowski) fue el primer Plenipotenciario nombrado. Era un firme partidario de la reforma fundamental de las pensiones, de modo que anunció en el Parlamento que el programa del Gobierno necesitaba aún "toques finales". Anunciaba, en particular, su intención de desarrollar unas pensiones financiadas

[8] "Liczymy emerytury", *Gazeta Wyborcza*, junio de 1995.

mediante la capitalización, que estaban incluidas anteriormente en los proyectos de la oposición (es decir, la proposición del sindicato Solidaridad). Baczowski creó la Oficina del Plenipotenciario del Gobierno para la Reforma de la Seguridad Social (en adelante, Oficina de Reforma de las Pensiones), que consistía en un equipo de expertos con el cometido de desarrollar la propuesta de reforma. Como director de la Oficina, se nombró a Michal Rutkowski, un funcionario del Banco Mundial que se encontraba en excedencia del Banco. Coordinó, junto con Marek Góra, profesor de la Escuela de Economía de Varsovia, el trabajo de este equipo, que incluía expertos polacos e internacionales. El trabajo sobre la reforma de las pensiones también fue sustentado por una subvención del Banco Mundial.

En abril de 1997, la Oficina y el nuevo Plenipotenciario, Hausner, presentaron al Gobierno y a la comunidad académica el programa de la reforma, llamado *Seguridad a través de la diversidad*. Hausner había asumido el puesto a raíz del deceso repentino de Baczowski. El programa aportaba un marco para la creación de un sistema de pilares múltiples en Polonia, con un segundo pilar obligatorio basado en la capitalización.

1.3.b. Opinión pública sobre el sistema de pensiones

La actitud de la sociedad hacia la reforma de las pensiones ha venido siendo medida por el CBOS (Centro de Investigación de la Opinión Pública) desde 1995, cuando comenzara el debate público sobre la reforma. En ese tiempo, los sondeos de opinión pusieron de manifiesto que el respaldo a la reforma se derivaba más de la evaluación negativa del sistema de pensiones vigente, que de la opinión positiva acerca de los cambios propuestos. El descontento con el nivel de prestaciones se acompañaba de una falta de conocimientos en torno a las normas básicas con arreglo a las cuales funcionaba el sistema. Esta fuente de descontento es bastante sorprendente, puesto que el nivel de prestaciones de Polonia era más elevado que el de otras economías en transición. Así, el descontento puede ser percibido más como la perspectiva subjetiva de las personas encuestadas (tanto de los trabajadores de edad avanzada como de los pensionistas) que como un reflejo de los niveles reales de ingresos de los pensionistas. Panek, Podgórski y Szulc (1999) revelan que existe una discrepancia significativa entre los niveles reales de pobreza de los pensionistas y las percepciones subjetivas.

En diciembre de 1997 el 66 por ciento de los que habían respondido creía que la reforma de las pensiones era necesaria y urgente. Una cuarta parte de los que respondieron consideraba que la reforma no era necesaria, ya que había otros asuntos de mayor importancia. Otros pensaban que no se requería cambio alguno (2 por ciento) y otros no tenían una opinión sobre el tema (8 por ciento).

Durante 1997 y 1998, la Oficina del Plenipotenciario había trabajado en estrecha relación con los periodistas para difundir la información sobre la reforma de las pensiones. Se distribuyeron ampliamente folletos (a cambio de cupones impresos en los periódicos) entre el público general y los sindicatos. Antes de la introducción

Cuadro 5

ELEMENTOS BÁSICOS DE LAS PROPUESTAS PRELIMINARES DE REFORMA DE LAS PENSIONES EN POLONIA

Propuestas de reforma formuladas entre el otoño de 1995 y la primavera de 1996

Elementos principales de la propuesta	**Ministerio de Finanzas**	**Sindicato "Solidaridad"**	**Instituto de Trabajo y Política Social**	**Ministerio de Trabajo**
Pensión básica-primer pilar	Pensión de tasa fija en el nivel del 20 por ciento del salario medio	Pensión básica que consiste en dos elementos: elemento constante financiado con cargo a los impuestos y elemento del seguro financiado con cargo a las cotizaciones (determinadas individualmente)	Prestaciones dependientes de la duración del tiempo de las cotizaciones pagadas y de la cuantía de la cotización. Las cotizaciones son financiadas por los empleados y los empleadores con un límite superior a las cotizaciones y en las pensiones (alcanzando gradualmente el nivel del 100 por ciento de la edad media)	Prestaciones basadas en la duración de la trayectoria laboral y en el salario individual, financiadas con cargo a las cotizaciones y a las subvenciones del Estado, con un límite superior del 250 por ciento del salario medio (descendiendo al 200 por ciento del salario medio)
Pensión complementaria-segundo pilar	Ahorro obligatorio en fondos de pensiones	Ahorro obligatorio en fondos de pensiones, mediante la transferencia de parte de las cotizaciones de seguridad social más bonos de la privatización, otorgados a todos los empleados	Ahorros voluntarios en fondos de pensiones para aquellos que ganan más que el salario medio. Integración del régimen complementario con el básico y combinado con un trato fiscal preferencial.	Ahorros voluntarios en fondos de pensiones para aquellos que tienen ingresos más elevados. Participación esperada - marginal
Camino a la transición	Participación obligatoria para los nuevos ingresantes; una opción entre los sistemas para los empleados; costos de transición muy elevados	Período de transición esperado para el establecimiento de los fondos de pensiones (alrededor de10 años), cotizaciones a la seguridad social divididas entre el pilar de reparto y el pilar de capitalización, subvenciones significativas del presupuesto del Estado	Cambio en el primer pilar al inicio del proceso. Tasa de sustitución más baja en el sistema de pensiones introducido cuando los primeros pensionistas extraen las pensiones del segundo pilar	Inicio del proceso de legislación a finales de los años 90, aplicación en la primera década del siglo XXI

Fuente: Gospodarka i Przyszlosc, edición especial de *La seguridad social después de Orenstein* (2000).

de la reforma de las pensiones, se habían captado los resultados de una encuesta de junio de 1998.[9]

Estos resultados revelaban que más de la mitad de la población aún no conocía el tipo de cambios que conllevaría la reforma de las pensiones. Una tercera parte tenía conocimiento de los cambios, el 5 por ciento no tenía la menor noticia sobre la reforma de las pensiones y el 10 por ciento no estaba interesado en el tema. Casi un tercio de los polacos sondeados tenía esperanzas en la reforma de las pensiones, mientras que el mismo número la percibía con incertidumbre y el 20 por ciento, con preocupación. Las mayores esperanzas relacionadas con la reforma eran expresadas por los jóvenes, aquellos que tenían menos de treinta años de edad y que participarían en un sistema plenamente reformado, así como por las personas con mayores aptitudes y niveles educativos, y por aquellos que se encontraban en mejor situación económica. Quienes más temor manifestaban ante la reforma eran los trabajadores no cualificados (44 por ciento).

Una cuarta parte de los sondeados (24 por ciento) creía que la situación de los pensionistas mejoraría en el futuro. Un número mucho más reducido (alrededor del 8 por ciento) temía que la reforma empeorara la situación de todos los pensionistas. El 29 por ciento creía que algunos pensionistas estarían mejor y otros, peor. Uno de cada tres (36 por ciento) estaba convencido de que en el futuro las diferencias entre las pensiones más altas y más bajas serían mayores que en la actualidad.

Una gran mayoría de los encuestados (73 por ciento) apoyaba la creación de cuentas de pensiones individuales. Casi dos quintos (39 por ciento) creían que las pensiones deberían financiarse con cargo a los ahorros acumulados a lo largo de la trayectoria laboral del empleado. Casi el mismo porcentaje (37 por ciento) sostenía que el mejor sistema de pensiones era aquel que tuviese una financiación mixta: parcialmente de reparto y parcialmente de capitalización. Más de la mitad de los sondeados (58 por ciento) consideraba que sería favorable un estrecho vínculo entre las cotizaciones y las prestaciones. La mitad de los que habían respondido (51 por ciento) declaraba que las personas deberían decidir por sí mismas el momento de jubilarse una vez alcanzada la edad de jubilación. Del mismo modo, el 53 por ciento creía que las pensiones deberían ajustarse actuarialmente si alguien seguía trabajando después de llegar a la edad de jubilación.

1.3.c. Proyecciones económicas

Las repercusiones de las diversas propuestas de reforma pueden observarse fácilmente a la hora de su comparación en un escenario de referencia. El escenario de la no reforma que se presenta más abajo se basa en la extendida versión del Modelo de Presupuesto Social, preparada en el Instituto de Economía de Mercado de Gdansk (en

[9] Encuesta del CBOS, "Current problems and events", 17-23 de junio de 1998, muestra representativa de los polacos adultos (N=1117).

colaboración con la Oficina Internacional del Trabajo y el Ministerio de Trabajo y Política Social).[10] El modelo se ha utilizado para proyectar el impacto de una población que envejece en los gastos de la seguridad social, incluidas las jubilaciones y otras prestaciones. Las simulaciones presentadas se prepararon a mediados de 2001 a los fines de este estudio. Los supuestos económicos subyacentes en las proyecciones, se presentan en el cuadro 6. Estos supuestos reflejan la situación económica de Polonia a principios del siglo XXI, a efectos de permitir comparaciones con las proyecciones de la reforma presentadas en la Sección 3.[11]

Cuadro 6

SUPUESTOS DEL MERCADO LABORAL Y DEL PIB, 1995=100

	1995 nivel	**1995**	**2000**	**2005**	**2010**	**2015**	**2020**	**2025**	**2030**	**2035**	**2040**	**2045**	**2050**
Tasa de participación	47.1	100.0	102.82	112.91	119.67	117.38	114.84	114.4	115.8	116.9	115.4	113.0	111.2
Tasa de desempleo	0.13	100.0	124.1	77.2	77.2	77.2	77.2	77.2	77.2	77.2	77.2	77.2	77.2
Fuerza del trabajo	17.07	100.0	101.9	110.9	117.4	116.0	112.3	108.1	104.7	102.0	98.0	92.7	86.6
Empleo	14.79	100.0	98.2	114.8	121.5	120.0	116.2	111.9	108.4	105.6	101.5	95.9	89.6
Productividad laboral	20.71	100.0	131.0	136.0	141.0	148.2	157.9	170.4	185.7	202.5	220.9	240.9	262.7
Salario real	849.84	100.0	132.3	137.2	142.4	149.6	159.4	172.0	187.5	204.5	223.0	243.2	265.2
PIB	306.32	100.0	128.6	156.1	171.3	177.9	183.5	190.6	201.2	213.9	224.2	231.1	235.5

Fuente: Instituto de Economía de Mercado de Gdansk.

Las proyecciones de referencia suponen que no se producirá cambio alguno en la fórmula de las prestaciones o en la edad de jubilación. La indexación de las prestaciones se supone en el nivel del 20 por ciento de los salarios y en el 80 por ciento de los precios.[12] Valiéndose de este escenario, los resultados del supuesto ponen de manifiesto

10 Para la metodología del modelo, véase Wóycicka (1999a) y para los resultados de las proyecciones a partir de 1999, véase Wóycicka (1999b).

11 Para las proyecciones anteriores a la reforma de los resultados de la reforma de las pensiones, véase: Chlon, Góra, Rutkowski (1999).

12 Antes de 1998, la reglamentación relativa a la indexación garantizaba sólo la indexación de los precios. La legislación de 1999 sobre las pensiones la modificó llevándola a los precios más el 20 por ciento del crecimiento del salario real. Para su comparación con los resultados del supuesto de la reforma, se supuso el mismo nivel de indexación de las prestaciones en el escenario de la no reforma.

que los gastos en pensiones en relación con el PIB, aumentarían en el 70 por ciento en los próximos 50 años (cuadro 7).[13] Este ascenso se observaría principalmente en el caso de los gastos en concepto de jubilaciones, que casi se duplicarían a lo largo de este período, para superar el 11 por ciento del PIB en 2050, comparado con el 6 por ciento de 2000. La proyección de los gastos en pensiones de invalidez y de sobrevivientes para el mismo período es un aumento del 1 por ciento del PIB. Si las tasas de cotización se mantuvieran constantes, el déficit resultante en el sistema de pensiones alcanzaría el 7.5 por ciento del PIB en 2050.

Cuadro 7

GASTOS Y DÉFICIT DEL SISTEMA DE PENSIONES COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2000-2050

	2000	**2005**	**2010**	**2015**	**2020**	**2025**	**2030**	**2035**	**2040**	**2045**	**2050**
Gastos en pensiones compuestos de:	10.96	10.64	11.16	12.75	14.42	15.53	15.61	15.57	15.93	16.60	17.32
Vejez	6.05	6.03	6.64	8.10	9.55	10.35	10.16	9.96	10.21	10.81	11.42
Invalidez y Sobrevivientes	4.91	4.62	4.52	4.64	4.86	5.19	5.46	5.61	5.71	5.78	5.89
Déficit/superávit de las pensiones: constituido de:	**–1.07**	**–0.78**	**–1.31**	**–2.90**	**–4.58**	**–5.69**	**–5.76**	**–5.70**	**–6.06**	**–6.74**	**–7.47**
Vejez	–0.11	–0.09	–0.71	–2.18	–3.63	–4.42	–4.23	–4.02	–4.28	–4.89	–5.50
Invalidez y Sobrevivientes	–0.96	–0.69	–0.60	–0.73	–0.95	–1.27	–1.53	–1.68	–1.78	–1.85	–1.96

Fuente: Instituto de Economía de Mercado de Gdansk, Modelo de Presupuesto Social (2001).

Con arreglo a las proyecciones, el mayor aumento en los gastos tendría lugar en el período 2015-2025, cuando se jubilara la mayor parte de la generación del "baby boom" de la posguerra. La segunda oleada de aumentos, proyectada para mediados del siglo XXI, se vincula con la jubilación de la generación del "baby boom" nacida en la década de 1980. En base a las proyecciones, el número de pensionistas aumentaría de los actuales siete millones a casi 12 millones, en 2025, y a 14.8 millones, en 2050. De éstos, 10.5 millones serían jubilados; 2.3 millones, pensionistas de invalidez; y casi dos

[13] Los resultados de la proyección, incluidos el número de pensionistas y las tasas de sustitución, se encuentran en el Anexo.

millones, pensionistas de sobrevivencia. Se proyecta que el número de jubilados casi se triplique en comparación con el 2000, se pronostica que el número de pensionistas de invalidez permanezca casi constante y que el número de pensionistas de sobrevivencia aumente en más de 800 mil.

El aumento del número de pensionistas se vería compensado en alguna medida por el descenso de las pensiones en relación con el salario medio (debido a la combinación de salarios y precios utilizada en la indexación de las prestaciones). Como muestran las proyecciones, se esperaba una reducción radical. La relación entre la jubilación media y el salario medio disminuiría del 60 por ciento de 2000 al 36 por ciento de 2050. En el caso de las pensiones de invalidez, se proyecta que la relación para el mismo período descienda del 44 por ciento al 26 por ciento del salario medio y en el caso de los sobrevivientes, del 52 por ciento al 31 por ciento de los salarios. Este descenso obedece esencialmente a la fuerte dependencia que tiene el método de indexación de los cambios de los precios durante un período en el que se espera que los salarios crezcan mucho más rápido que los precios.

2. ELEMENTOS SUSTANCIALES DE LA REFORMA

A efectos de reducir el déficit que deberá aparecer en el sistema de pensiones de Polonia, eran dos las medidas principales relacionadas con la reforma: un aumento de la edad de jubilación y una reducción de las pensiones a un nivel que permitiría que el sistema fuese sostenible a largo plazo. En abril de 1997, la Oficina del Plenipotenciario presentó el programa de reforma *Seguridad a través de la diversidad*, en el que se perfilaban los principios básicos del sistema de pensiones propuesto y se creaba un marco para el futuro trabajo legislativo.

Este documento proponía la sustitución del régimen de reparto vigente por un sistema de pilares múltiples. Esto se lograría mediante la combinación de un primer pilar nuevo llamado de Cotización Definida Teórica (NDC), con un segundo pilar de capitalización obligatorio que consistía en cuentas de ahorro individuales de gestión privada. Un régimen de NDC basa las prestaciones integralmente en las cotizaciones pagadas, de modo que cada trabajador recibe la prestación que paga.[14] Un tercer pilar voluntario, que funcionaría según las mismas directrices, otorgaría pensiones más elevadas a aquellos que optaran por niveles más altos de ahorros y de inversiones durante sus años laborales.

Góra y Palmer (2001) destacan que el sistema de NDC aplica a los ingresos una tasa de cotización *fija* que es igual para todas las generaciones. Así, esta reforma reduce

[14] Las prestaciones se fijan cuando llega la edad de jubilación en base a las cotizaciones de toda una vida del trabajador y a las estimaciones de la esperanza de vida media del grupo de edad al que pertenece el trabajador cuando llega la edad de jubilación.

la flexibilidad del Gobierno en los cambios relativos a la tasa de cotización. La tasa de rentabilidad del régimen de NDC se establece de conformidad con la ecuación:

PVt (Cotizaciones) = PVt (Prestaciones)

Esta condición constante del Estado se satisface, en principio, mediante la acreditación en las cuentas individuales del NDC con una rentabilidad igual a la tasa de crecimiento de la base de cotización, esto es, el total de salarios de todos los sectores de la economía, sobre los que se pagan las cotizaciones (Palmer, 1999).

En el nuevo sistema de pensiones, una pensión mínima aún la garantiza el Estado, siempre que se reúnan las condiciones de edad y cotizaciones (edad: 60 años para las mujeres, 65 años para los hombres; período de cotización mínimo: 20 años para las mujeres, 25 años para los hombres). Esto se añade a las pensiones de los pilares primero y segundo para aumentar las prestaciones a un umbral mínimo. Estos cambios principales del viejo al nuevo sistema, se resaltan en el cuadro 8.

Cuadro 8

COMPARACIÓN ENTRE EL VIEJO Y EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

	Viejo sistema	**Nuevo sistema**
Cotizante	Empleador	Empleador y trabajador
Financiación	Reparto	Combinación del reparto (12,22 por ciento del salario) y de la capitalización (7,3 por ciento del salario)
Base de la pensión	Ingresos medios de 10 años	Ingresos de toda una vida
Mantenimiento de registros	Documentos reunidos en el momento de la jubilación	Cuentas individuales en la ZUS para cada afiliado
Edad de pensión	Diversos privilegios de la jubilación anticipada en la edad de jubilación actual: 59 para los hombres y 55 para las mujeres	65 para los hombres y 60 para las mujeres, para casi todos los trabajadores
Primer contacto con la ZUS	En el momento de la jubilación	En el momento del inicio del primer trabajo y al recibir el informe annual de la ZUS
Fórmula de las pensiones	Prestación definida: componente de tasa uniforme (24 por ciento del salario medio) y 1,3 por ciento de la tasa de acumulación	En base al cálculo de la renta vitalicia actuarial, utilizando las mismas tablas de vida para los dos sexos en el pilar de reparto

Fuente: Chlon (2000).

Los empleados asegurados se dividían en tres grupos principales, según la edad al 1º de enero de 1999:

– los nacidos después de 1968 pasaban a ser afiliados de los dos componentes del nuevo sistema;
– los nacidos entre 1949 y 1968 podían elegir, si lo estimaban conveniente, si participaban en el nuevo sistema combinado o sólo en el sistema público reformado,[15] y
– los nacidos antes de 1949 permanecían en el viejo sistema no reformado.

Mediante cinco leyes del Parlamento se introdujo el nuevo sistema de pensiones. Los proyectos de leyes fueron preparados por la Oficina del Plenipotenciario, se debatieron con los interlocutores sociales y, tras ser aprobados por el Consejo de Ministros, se presentaron al Parlamento. El primer paquete se promulgó en 1997, durante el Gobierno de coalición del Partido de la Alianza Izquierda Democrática-Campesinos de Polonia. Se componía de:

– la ley de 25 de junio de 1997, sobre la aplicación de los procedimientos de privatización de una parte de los activos del tesoro público para fines relacionados con la reforma del sistema del seguro social;
– la ley de 28 de agosto de 1997, sobre la organización y el funcionamiento de los fondos de pensiones, y
– la ley de 22 de agosto de 1997, sobre los planes de pensiones de los empleados.

Las leyes anteriores sentaban las bases para la creación de nuevos elementos del sistema de pensiones de jubilación, incluido el pilar de capitalización obligatorio y los planes de pensiones de los empleados, que constituían el tercer pilar voluntario del régimen. La primera ley especificaba que los costos de la aplicación de la reforma (en particular, la transferencia de una parte de las cotizaciones al pilar de capitalización) se financiarían con cargo al presupuesto del Estado, gracias a los ingresos producto de la privatización. Era significativo lo bastante breve que era el tiempo transcurrido entre la presentación del programa de la reforma y la adopción de las leyes, puesto que el objetivo del Gobierno era completar el proceso legislativo antes de las elecciones parlamentarias de 1997. Los procedimientos legislativos fueron apresurados y la manera en que se resolvieron algunos asuntos no era compatible con el sistema de pensiones vigente en Polonia. Por consiguiente, surgieron dificultades en la aplicación de algunas de las reglamentaciones. Por ejemplo, era difícil la identificación de los afiliados del fondo de pensiones privado a los fines de la asignación de una parte de sus cotizaciones a un fondo particular al que se hubiesen afiliado; y los administradores de fondos de pensiones

15 NB: no era ésta una opción entre el viejo y el nuevo sistema, dado que el viejo sistema público estaba siendo sustituido por el régimen de NDC.

tenían problemas a la hora de garantizar que los agentes de ventas actuaran de conformidad con la ley en la captación de nuevos afiliados. Para abordar estos problemas en el curso de 1999 y 2000, el Gobierno propuso enmiendas a las leyes relativas a los fondos de pensiones y a los planes de pensiones de los empleados y tales modificaciones fueron aprobadas por el Parlamento.

Un segundo paquete legislativo se aprobó en 1998, previo cambio de Gobierno, tras haber sido elegida la coalición del Sindicato Acción Solidaridad. Incluía:

– la ley de 13 de octubre de 1998 sobre el sistema de seguridad social, y
– la ley de 17 de diciembre de 1998 sobre las jubilaciones y otras pensiones financiadas con cargo al Fondo del Seguro Social.

Tal y como ocurriera con el primer paquete, el tiempo dedicado a la preparación de las propuestas había sido bastante breve. El nuevo Gobierno asumió sus funciones en noviembre de 1997 y el proyecto de legislación se presentó a la Comisión Tripartita a principios de la primavera de 1998. El Gobierno también había decidido que la legislación debería ser general, comprendiendo los cambios en la estructura administrativa de la ZUS y la armonización de la legislación relativa a las pensiones. Como consecuencia, ambos proyectos trataban de una amplia gama de cuestiones. La ley de 1998 sobre el sistema de seguridad social comprende la estructura del seguro social, que incluye una definición de los asegurados, el establecimiento de un salario al que se aplica la tasa de cotización, los derechos y las obligaciones de la ZUS, y la financiación y administración del FUS. La ley de 1998 sobre las pensiones financiadas con cargo al Fondo del Seguro Social prevé normas para el cálculo y el pago de las pensiones (tanto para el viejo como para el nuevo sistema de jubilaciones, así como para las pensiones de invalidez y de sobrevivientes). Con miras a debatir los proyectos de ley, se creó una Comisión Parlamentaria Extraordinaria. Debido al alcance de los asuntos incluidos, el debate en la comisión continuó hasta finales de año, habiendo adoptado finalmente el Parlamento las leyes en octubre y en diciembre de 1998, con grandes presiones de tiempo, dado que la fecha de promulgación estaba prevista para enero de 1999. Como sucediera con el primer paquete, la falta de tiempo para el debate y la preparación se habían traducido en muchas imperfecciones en la legislación, con lo que se había creado la necesidad de nuevas enmiendas después de la aplicación de la reforma.

Si bien se encuentra en curso en la actualidad la aplicación de las mencionadas leyes, la reforma es incompleta en el sentido de que se requiere también la siguiente legislación adicional:

– la ley sobre las rentas vitalicias, que creará un marco para el pago de las prestaciones del pilar de capitalización. La ley deberá especificar especialmente qué institución o instituciones pagarán las prestaciones y definir las normas para el cálculo de las prestaciones, y

– la ley sobre las jubilaciones anticipadas, que actuarán como sustituto de algunas de las pensiones de jubilación anticipada otorgadas por el viejo sistema.

Los sindicatos no estaban de acuerdo con completar la abolición de la jubilación anticipada, especialmente en las industrias con condiciones laborales difíciles (por ejemplo, acceso limitado al aire fresco, temperaturas extremas, posturas corporales difíciles). El Gobierno convenía en que debería crearse un sistema especial de jubilaciones anticipadas, que se pagarían entre el momento en que se dejara de trabajar y la llegada a la edad de jubilación legal. La introducción de tal sistema requería la preparación de una nueva ley que especificara la financiación y la organización de este régimen.

2.1. Cambios en el pilar público

Los cambios en el pilar público del sistema del seguro social que introdujo la reforma de las pensiones, pueden dividirse en dos grandes categorías: i) recaudación de las cotizaciones, y ii) fórmula de las pensiones.

2.1.a. Recaudación de las cotizaciones

Dado que las prestaciones pagadas por el nuevo sistema de Cotización Definida Teórica (NDC) se basarán integralmente en las cotizaciones individuales, era necesario el establecimiento de mecanismos para la recaudación y el registro de las mismas. En virtud de estas nuevas disposiciones, todas las cotizaciones son recaudadas por la ZUS, como ocurriera antes de la reforma. Sin embargo, a partir de 1999, las cotizaciones a la seguridad social tenían que pagarse con carácter individual y no empresarial como ocurría antes. Las cotizaciones se dividían entre los empleadores y los empleados, así como entre los diferentes tipos de riesgos cubiertos por la seguridad social (cuadro 9). Como se mencionó antes, existe un límite superior a los ingresos que se garantizan a los fines de las pensiones y que corresponden al 250 por ciento de los ingresos medios (tanto para la parte de la cotización que corresponde al empleador como para la parte de la cotización que corresponde al empleado), si bien este límite máximo no se aplica a los fines de las cotizaciones al seguro de enfermedad o de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Para compensar a los trabajadores por el nuevo costo que suponen las cotizaciones a la seguridad social, en enero de 1999, se elevaron los salarios en el 23 por ciento (la parte de la cotización a la seguridad social pagada por los empleados). Este incremento se instauró mediante un decreto del Ministerio de Trabajo. Comenzando en enero de 1999, también se volvieron a calcular las tasas de cotización, utilizando una base de cálculo más elevada, igual al 123 por ciento de la anterior.

Todos los cambios requerían revisiones de las obligaciones de notificación de los empleadores.

Cuadro 9

TASAS DE COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL
COMO PORCENTAJE DEL SALARIO BRUTO

		Porcentaje del salario bruto:	
Cotización por tipo de riesgo:	**Total**	**Pagado por el trabajador**	**Pagado por el empleador**
Vejez	19.52	9.76	9.76
Invalidez y sobrevivientes	13.00	6.50	6.50
Enfermedad y maternidad	2.45	2.45	-
Enfermedades profesionales	0.4 to 8.12	-	0.4 to 8.12

Fuente: Ley de 1998 sobre el sistema de seguridad social.

2.1.b. Nueva fórmula de las prestaciones

El resultado esencial de los cambios en el pilar público, desde el punto de vista de las prestaciones, es un sistema diferente de acumulación de los derechos a pensión. Con arreglo a la nueva fórmula del NDC, las cuentas se establecen para cada trabajador y representan los derechos de pensiones que acumulan a lo largo de sus trayectorias laborales.[16]

Los principales resultados son los siguientes:

– aumento de la transparencia de la promesa de pensiones, en el sentido de que es igual al valor de las cotizaciones acumuladas (sin embargo, como se explicará más adelante, la cuantía real de las prestaciones mensuales no puede conocerse hasta el momento de la jubilación);
– estabilización de la financiación del sistema de pensiones, puesto que el pasivo del sistema crece en consonancia con los ingresos en concepto de cotizaciones;
– una gran reducción de la redistribución de los ingresos en el sistema, y
– una posible reducción de la magnitud de las prestaciones, que depende de las cotizaciones y de los cambios en la esperanza de vida.

[16] Para una descripción y un tratamiento detallados del NDC, véase, por ejemplo, Chlon (1999), Palmer (2000), Góra y Palmer (2001).

Como el sistema se basa en un estrecho vínculo entre las prestaciones y las cotizaciones de toda una vida, se supone que creará mayores incentivos para dar cumplimiento a los requisitos de cotización en un estadio más temprano de la vida laboral, así como un incentivo más fuerte para aplazar la jubilación. Empero, son éstas hipótesis que no pueden probarse en este estadio temprano de la aplicación de las reformas.

La ley de 1998 sobre las pensiones financiadas con cargo al Fondo del Seguro Social, define la fórmula de las jubilaciones. Ésta se basa en una fórmula de la renta vitalicia estándar, en la que el valor de la prestación depende de la cuantía total de las cotizaciones pagadas por el trabajador en el curso de su trayectoria laboral y de la esperanza de vida en el momento de la jubilación. La fórmula de las prestaciones puede representarse como:

$$P_n = \frac{\sum_{i=k}^{n}\left(cw_i \prod_{j=i}^{n}(1+Ij)\right)}{G_{n,r,s}}, \text{ donde:}$$

Pn = jubilación a la edad *n*
c = tasa de cotizaciones
wi = base de cotización en el año *i*
Ij = indexación del capital teórico en el año *j*
k = edad de ingreso en el sistema de seguridad social
*G*n = factor renta

Los parámetros clave del sistema de pensiones incluyen:

- *Tasa de cotización – c*

Un factor clave de la estabilidad del sistema del NDC está dado por el hecho de que la tasa de cotización sigue siendo constante a largo plazo, con lo que deberá adoptarse una correcta decisión al principio a la hora de su establecimiento. La tasa de cotización para el pilar del NDC de Polonia es del 12.22 por ciento del salario (19.52 por ciento para aquellos que hubiesen decidido no participar en el pilar financiado). La cifra corresponde a la parte de las cotizaciones de seguridad social que financia las jubilaciones actuales.

- *Indexación durante la acumulación – Ij*

La indexación de las cuentas teóricas es uno de los factores de mayor relevancia que garantiza la estabilidad a largo plazo del sistema de pensiones. Con el fin de garantizar una relación previsible entre las pensiones y los niveles salariales, deberían

ajustarse las cotizaciones para que reflejaran el crecimiento de la masa salarial total cubierta, o sea, el total de salarios de todos los sectores de la economía sobre los que se pagan las cotizaciones. Cualquier otro tipo de indexación podría desestabilizar la financiación del sistema y los niveles de prestaciones. La decisión relativa a la indexación también requiere que se tenga en cuenta cualquier fuente de financiación de las pensiones que no sean las cotizaciones de los trabajadores y de los empleadores, por ejemplo, las subvenciones de los ingresos generales.

El método de indexación de las cotizaciones teóricas se especificaba en la ley de 1998 sobre las pensiones financiadas con cargo al Fondo del Seguro Social. Inicialmente, el Gobierno había propuesto que el factor de la indexación debería oscilar entre la inflación de los precios y el crecimiento de la masa salarial total, cuyo valor anual era fijado por la ley relativa al presupuesto del Estado de manera similar a la indexación de las prestaciones. Durante el debate parlamentario, sin embargo, los miembros de la Comisión Extraordinaria habían decidido que debería fijarse la indexación. El Gobierno argumentaba que la indexación por debajo del nivel completo del crecimiento medio conferiría un espacio fiscal para la financiación del período de transición, cuando las pensiones eran aún elevadas (como consecuencia de las obligaciones pasadas), pero una parte de los ingresos del régimen público ya se había desviado al pilar privado obligatorio. Una indexación más baja en el futuro, podría permitir una reducción de la tasa de cotizaciones para las jubilaciones, que el Gobierno estimaba conveniente, a pesar de la necesidad de una tasa estable con arreglo al sistema del NDC, como se describiera antes. Sin embargo, tal decisión depende no sólo de la situación financiera del sistema de pensiones, sino también de la magnitud y de la adecuación de las prestaciones otorgadas. Sopesando estas consideraciones, el Parlamento fijó el nivel final de la indexación en el 75 por ciento del crecimiento de la masa salarial.

La indexación de las cuentas habrá de llevarse a cabo trimestralmente. La ZUS calculará el factor de la indexación en base a los datos individuales sobre las cotizaciones pagadas y la cifra a que se llegue será anunciada por el Presidente de la ZUS.

- *Base de cotización wi*

La tasa de cotización se aplica a todos los salarios de los empleados. Para los trabajadores por cuenta propia, se basa en los ingresos declarados, pero se considera que no está por debajo del 60 por ciento del salario medio. La ley de 1998 relativa al sistema de seguridad social exige subvenciones del presupuesto del Estado para los trabajadores durante algunos períodos sin cotización. Esto se desprende del deseo de los poderes públicos de recompensar e impulsar algunas actividades no remuneradas, como el cuidado de los hijos, y de evitar la penalización de los desempleados involuntarios. Estas subvenciones mantienen algunos elementos de redistribución en el sistema, si bien su concepción pura no es redistributiva. La exigencia de que deben pagarse todos los créditos encaminados a una pensión, ya sea mediante las cotizaciones,

ya sea mediante subvenciones del Gobierno, aumenta la transparencia de las transferencias sociales y revela sus costos reales. En Polonia, los períodos para los cuales se financian las cotizaciones con cargo a fondos públicos (presupuesto del Estado o Fondo del Trabajo), son:

– Desempleo (durante el cual se perciben prestaciones de desempleo);
– Maternidad y licencia parental;
– Servicio militar obligatorio, y
– Cuidado de un miembro de la familia con discapacidad (hijo, padre).

En estos casos, la base salarial para el cálculo de las cotizaciones es el salario mínimo o la cuantía real de la prestación percibida. Los cuatro períodos anteriores se tomaron de la reglamentación que regía en el viejo sistema de pensiones, cuando esos mismos períodos se consideraban como no contributivos (con la excepción del desempleo cubierto, en que se pagaban las cotizaciones de seguridad social). Sólo la educación universitaria quedó exenta de los períodos comprendidos en la reglamentación anterior. Cuando se propuso la exclusión de este período, el Gobierno argumentó que, habida cuenta de que la educación universitaria es una inversión en capital humano que redunda en ingresos más altos y en pensiones más elevadas en el futuro, no deberá recompensarse adicionalmente con una cotización en concepto de pensión pagada con cargo a los recursos públicos.

• *Factor de renta vitalicia G*

En el marco del NDC, el valor G es la esperanza de vida para los dos sexos por igual al llegar a la edad de jubilación. Esto implica la redistribución dentro del grupo de hombres (con una esperanza de vida menor) y de mujeres (con una esperanza de vida mayor). La Oficina Central de Estadísticas calcula el valor G y representa la esperanza de vida en meses del año calendario de la jubilación. A medida que aumenta en el tiempo la esperanza de vida de los grupos que alcanzan la edad de jubilación, el valor G utilizado para el cálculo de las pensiones puede ser ligeramente subestimado. Por consiguiente, las prestaciones en concepto de pensiones pueden ser más elevadas de lo que ocurriría si se utilizara la esperanza de vida proyectada, como sucede en un cálculo de la renta vitalicia estándar. La ley no permite la diferenciación del valor G por ninguna razón, no sólo por diferencias de género, sino también por estado de salud, lugar de residencia, profesión, etc.

• *Indexación de las prestaciones*

Con arreglo a la reforma, las pensiones deberán indexarse al menos según la inflación de los precios más el 20 por ciento del crecimiento real de los salarios. Esta forma de indexación puede considerarse desde dos perspectivas:

– en períodos en los que los salarios superan a los precios, contribuye a reducir los gastos en pensiones, lo que a su vez estrecha la brecha entre gastos e ingresos del sistema de pensiones;
– una indexación inferior a los salarios crea un problema de descenso de la sustitución del salario real para aquellos que perciben pensiones en un período más largo. A largo plazo, esta política puede ocasionar desigualdades horizontales en los pensionistas, como las que tuvieron lugar a principios del decenio de 1990, y que originaron una presión para el nuevo cálculo de todas las prestaciones en concepto de pensiones, como se describe en la Sección 1.

2.1.c. Transición del DB al NDC

La introducción del sistema NDC exigía reglas de la transición para gestionar el tratamiento de los derechos acumulados con arreglo al antiguo sistema de pensiones. La promesa de pensiones según el viejo sistema, generalmente definido como un porcentaje de los salarios (véase la Sección 1.2.a.), tenía que convertirse en un nuevo concepto de capital teórico en el sitema NDC. Con arreglo al antiguo régimen de pensiones, la ZUS sólo recibía información sobre los años de empleo de un trabajador y sus salarios en el momento de la jubilación, y además, se había destruido la mayoría de los registros individuales de los años anteriores a 1980. Debido a estas dificultades, la ley de 1998 sobre las pensiones financiadas con cargo al Fondo del Seguro Social, establecía un período de cinco años para el cálculo del capital inicial de todos los asegurados con arreglo al nuevo sistema de pensiones.

La fórmula es la siguiente:

Capital Inicial (C0) = P0 x G62, donde:
P0 = pensión mensual acumulada a finales de 1999
G62 = esperanza de vida para los dos sexos por igual a la edad de 62 años en 1998 (209 meses)

La pensión mensual acumulada se calcula entonces en base a la antigua fórmula de las pensiones. El único ajuste para la fórmula está dado por el hecho de que la parte constante de la prestación (igual al 24 por ciento del salario medio) se multiplica por un factor de ajuste igual a

$$min\left(\sqrt{\frac{A_i - 18}{A_r - 18} * \frac{C_i}{Cr}}, 1\right), \text{ donde}$$

Ai = edad de las personas a finales de 1998
Ar = edad de jubilación (60 para las mujeres y 65 para los hombres)

ci = años de cotización reales que se pagaron a finales de 1998
cr = años de cotizaciones exigidos para el pago (20 para las mujeres y 25 para los hombres)

El efecto del ajuste es la asignación a cada asegurado (desde los trabajadores más jóvenes hasta los de 50 años de edad) de una proporción de la parte constante de la fórmula de las prestaciones que refleje su edad y su trayectoria laboral.

Debe notarse que en la fórmula anterior, el valor G utilizado para el cálculo del capital inicial es un factor igual para los dos sexos, calculado para una persona que tenía 62 años en 1998 (G = 209 meses). Si se utilizaran valores G tanto para los 60 como para los 65 años en el cálculo del capital inicial, las mujeres con idénticas trayectorias laborales respecto de los hombres percibirían un capital inicial de un 30 por ciento más alto. Para evitar esto, el valor G se fijó utilizando la edad media de 62 años. Si bien este enfoque evita la creación de una discrepancia injustificada a favor de la mujer, podría también ocasionar otro problema potencial: junto con la edad de jubilación más baja de la mujer, originaría una discrepancia significativa en el valor de las pensiones entre las mujeres jubiladas según el antiguo y el nuevo sistemas (en 2008 y en 2009, respectivamente). Tal sería el caso, puesto que las mujeres se jubilan a la edad de 60 años con una parte más baja de su pensión derivada del capital inicial respecto de los hombres. Asimismo, en tanto que trabajadores con remuneraciones más bajas, las mujeres por lo general pierden más que los hombres en el proceso de conversión, como consecuencia de la ausencia de una redistribución en el sistema NDC. A efectos de evitar tal caída rápida de las prestaciones, los cinco primeros grupos del nuevo sistema percibirán sus pensiones de conformidad con otra norma de la transición, a saber, que las pensiones otorgadas en los años 2009-2013, se calcularán con arreglo a una fórmula de pensiones combinada antigua-nueva. Esta fórmula se aplicará sólo a las mujeres que no quieran participar en el pilar de capitalización. El capital inicial será indexado de la misma manera que lo son todas las cotizaciones registradas en sus cuentas teóricas.

La introducción de cuentas teóricas simplifica la transición al marco de pilares múltiples en lo que respecta al cálculo de los derechos de pensión. La magnitud de la pensión pública se ajusta automáticamente a la baja para aquellos que participan en el pilar privado, mediante la reducción del capital teórico acreditado en la cuenta individual. El capital inicial representa una parte significativa de las jubilaciones para los grupos de edad más avanzada comprendidos en la reforma e influye drásticamente en sus tasas de sustitución.

2.1.d. Fondo de Reserva Demográfico

La ley de 1998 sobre el sistema de seguridad social especifica que se establezca un Fondo de Reserva Demográfico (FRD) para contribuir al cumplimiento del número cada vez mayor de obligaciones en materia de prestaciones, cuando comience a aumentar la población jubilada. El FRD se financiará con cargo a los superávit del sistema de

jubilaciones de reparto, complementado, durante los años 2002-2008, con el uno por ciento de las cotizaciones pagadas al seguro de vejez.[17] El FRD es una entidad legal separada cuyos activos pueden ser gestionados por la ZUS o subcontratarse a administradores de activos especializados. La administración del FRD deberá basarse en proyecciones a largo plazo de la situación financiera del sistema de jubilaciones de reparto.[18] En caso de un déficit en el régimen, los activos del FRD se utilizarán para financiar las jubilaciones. La creación de una reserva demográfica hará que el sistema sea en el futuro menos dependiente de las subvenciones del presupuesto del Estado.

2.1.e. Simulaciones de las cuantías de las prestaciones

Contrastando con el viejo sistema de pensiones, que se sustentaba en los principios de la prestación definida (DB), y que hacía una promesa de prestación específica, el nivel de jubilaciones con arreglo al sistema NDC no puede conocerse con precisión hasta que una persona se jubila. La evaluación del impacto de la reforma de las pensiones en la adecuación de las prestaciones puede, por tanto, llevarse a cabo sólo en base a simulaciones. Los resultados de una simulación de las tasas de sustitución para diferentes grupos, se presentan en el gráfico 8. Con el fin de teorizar sobre el impacto de la edad demográfica, se utilizaron proyecciones de la esperanza de vida a partir de 2050. La simulación presenta tasas de sustitución (como porcentaje del salario final) para las personas que se jubilan a la edad de 60 años (serie más baja) y de 65 años (serie más alta), tanto para los casos de las personas que se afilian al pilar de capitalización, como para aquellos que permanecen sólo en el sistema de reparto. Como puede observarse en el gráfico 8, la reforma se traducirá en tasas de sustitución que descienden aproximadamente del 50 al 30 por ciento, en el caso de la edad de 60 años, y del 65 al 40 por ciento, en el caso de la jubilación a los 65 años.

Como puede también observarse en el gráfico 8, la decisión de entrar o no en el pilar de capitalización ejerce poca influencia en la magnitud de la pensión general, con la excepción del efecto de las normas de la transición aplicadas los cinco primeros años del nuevo sistema. La diferencia en la magnitud de las pensiones puede más bien atribuirse a una edad de jubilación más baja y a un período de cotización más breve.[19]

Como revela la simulación, la reducción de las tasas de sustitución con arreglo al nuevo sistema, será muy significativa. Con todo, estas proyecciones están sujetas a

---

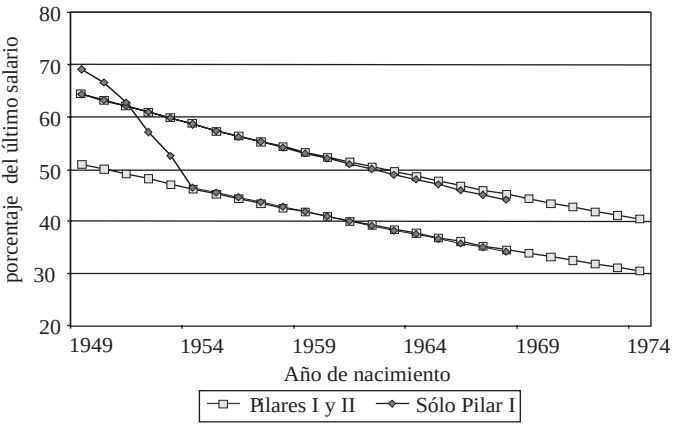
17 A finales de 2001, el Gobierno, a la hora de considerar los recortes presupuestarios, propuso la reducción de las cotizaciones transferidas al FRD al 0,1 por ciento en el año 2002. Hasta el momento de escribir esto, el Parlamento no había tratado este cambio.

18 La reglamentación sobre el FRD se basaba en las experiencias del fondo amortiguador de Suecia y en el Fondo Fiduciario de Seguridad Social de EE.UU.

19 Este tema se desarrolla más en la sección relativa al proyecto que trata el impacto de la reforma en la igualdad de género.

Gráfico 8

TASAS DE SUSTITUCIÓN SIMULADAS PARA LOS GRUPOS DE PERSONAS NACIDAS EN 1949-1974, TRABAJADOR ASALARIADO MEDIO



Fuente: Cálculos del autor.
Nota: las dos líneas superiores son para los hombres; las dos inferiores, para las mujeres. Los supuestos para la indexación de las cuentas teóricas y la tasa de sustitución del pilar prefinanciado, se tratan en la Sección 1.3.

una considerable incertidumbre, puesto que el resultado real depende mucho del desarrollo de los mercados laboral y financiero, así como de la evolución demográfica (dado que la cuantía de la pensión depende directamente de la esperanza de vida del grupo, con arreglo a los regímenes NDC). Por ejemplo, si se supusiera que la tasa de rentabilidad (tanto en el pilar teórico como en el pilar de capitalización) superará el uno por ciento, las prestaciones ascenderían en aproximadamente una cuarta parte para las personas que hubiesen comenzado sus trayectorias laborales después de la aplicación de la reforma. De manera similar, si no se hubiese producido un aumento de la esperanza de vida más allá de 2001, las prestaciones también subirían en una cuarta parte. Esto explica las diferencias sustanciales existentes entre los resultados de las simulaciones descritas en el gráfico 8 y los presentados durante las deliberaciones de la política de reformas por parte del programa *Seguridad a través de la diversidad*. Por ejemplo, una tasa de sustitución para las personas de 60 años de edad se estimó en el 62 por ciento, y en el 80 por ciento, para las personas de 65 años de edad. Sin embargo, los supuestos de esas simulaciones incluían tasas más altas de sustitución (en términos reales, el 1.5 por ciento para el NDC, y el 2.5 por ciento neto, para el pilar de capitalización y una esperanza de vida menor (en el nivel de 1996). En consecuencia, los resultados de la simulación presentados en el programa de la reforma, eran mucho más elevados. (El cambio posterior

en el supuesto relativo a las tasas de sustitución se fundaba en observaciones de un crecimiento más lento de la economía).

Dependiendo del desarrollo a largo plazo de los valores reales de las principales variables que influyen en la magnitud de la pensión, los futuros responsables de la adopción de políticas pueden hacer frente a la difícil opción de permitir que las pensiones sigan estando en niveles bajos o de tratar de identificar nuevas maneras y nuevos medios de incremento de la adecuación de las pensiones.

2.2. Aplicación del pilar privado

2.2.a. El marco

El pilar privado comprende sólo los ahorros de las pensiones de jubilación. Los asegurados contribuyen a cualquiera de los fondos de pensiones privados que compiten. Sus actividades están reguladas por la ley de 1997 relativa a la organización y al funcionamiento de los fondos de pensiones, y por los decretos modificadores, dictados con posterioridad. Los fondos de pensiones son "abiertos", lo que significa que un asegurado puede elegir un fondo de entre todos los que funcionan en el mercado.[20] Estos fondos abiertos, u OFE, son administrados, cada uno por separado, por una sociedad de fondo de pensiones (en adelante, PTE), que es una empresa de capital social. A efectos de establecer una PTE y un fondo de pensiones, los accionistas tienen que conseguir un nivel mínimo de capital (no menor de cuatro millones de Euros) que ha de ponerse en circulación con una licencia. Las PTE y los fondos de pensiones son entidades legales separadas y la ley de 1997, concebida para proteger a sus afiliados, estipula que sus activos no pueden ser mezclados. Se autoriza que las PTE carguen a sus afiliados dos tipos de cuotas: una cuota al principio que se deduce mensualmente de las cotizaciones, y una cuota de administración, que se deduce de los activos acumulados del afiliado (con el máximo anual especificado por la ley en el 0,6 por ciento de los activos). Cada PTE puede gestionar sólo un OFE, pero, de conformidad con la ley de 1997, se permitirá que una PTE gestione dos fondos, comenzando en 2005, uno del tipo A (con una estrategia de inversiones más riesgosa) y otra del tipo B (con una estrategia de inversiones más conservadora).

Se autoriza a los asegurados la participación sólo en un fondo. Se permite la transferencia entre fondos una vez por trimestre en colaboración con la ZUS y el Depositario Nacional de Fondos, que actúa como una cámara de compensación. Todas las transferencias se informan al Depositario Nacional, que calcula el valor de las transferencias netas entre

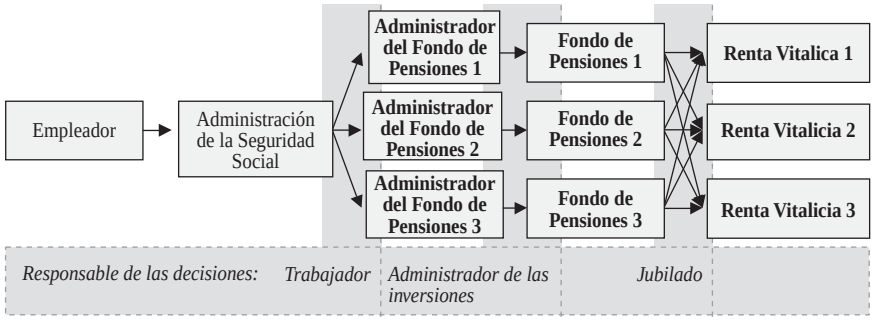
---

[20] Éstos pueden contrastarse con los fondos de pensiones cerrados, en los que sólo personas seleccionadas pueden pasar a ser afiliados. Tal es la situación que se presenta, por ejemplo, en el fondo de pensiones de los empleados que se establece para invertir las cotizaciones voluntarias (pagadas por los empleadores) con arreglo a las disposiciones del tercer pilar.

los fondos necesarias para establecer sus cuentas. Si alguien cambia los fondos durante los primeros 24 meses de participación, deberá pagarse un derecho de transferencia. El valor máximo del derecho se especifica en un decreto del Ministerio de Trabajo, según el cual éste puede oscilar entre el 5 por ciento y el 40 por ciento del salario mínimo (dependiendo del período de afiliación en el fondo de pensiones anterior). Como ya se expusiera, la recaudación de las cotizaciones para las pensiones privadas está centralizada en la ZUS, junto con las cotizaciones de reparto. Se exige a los trabajadores que utilicen sus ahorros para comprar una renta vitalicia en el momento de la jubilación, si bien el Parlamento no había aprobado aún la ley que regula esta parte del nuevo sistema. Esta legislación propuesta exige unas rentas vitalicias que han de ser otorgadas por compañías de rentas vitalicias especializadas (véase el gráfico 9).[21]

Gráfico 9

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO PILAR



Los fondos de pensiones están autorizados y supervisados por una institución estatal especializada, la Superintendencia de Fondos de Pensiones (en adelante, UNFE), que regula todas las actividades del OFE y de las PTE, previa revisión de los documentos aportados por los accionistas. Entre otras cosas, la UNFE analiza las cláusulas de la asociación de las PTE y de los OFE, los planes organizativos y financieros que comprenden un período de tres años, la fuente y la cuantía del capital disponible, y la situación financiera de los accionistas. Se requiere el consentimiento de la UNFE antes de proceder a cualquier cambio en las cláusulas de la asociación.

21 De conformidad con el proyecto de ley sobre rentas vitalicias presentado al Parlamento. Tras las elecciones de 2001, la ley no se adoptó. Esto significa que el trabajo sobre la legislación de las rentas vitalicias comenzará nuevamente con una propuesta del Gobierno. La solución final puede diferir de la propuesta inicial.

En lo que atañe a las actividades cotidianas, los fondos de pensiones están obligados a enviar diariamente informes a la UNFE, que incluye información sobre el número de afiliados, las cotizaciones transferidas a las cuentas de los afiliados, y el tipo y la magnitud de las inversiones en activos financieros particulares. De estos informes, la UNFE obtiene información actualizada acerca de las actividades de los fondos de pensiones, permitiéndole reaccionar rápidamente a cualquier mala administración. En tales casos, la UNFE puede penalizar a la PTE que administra el fondo de pensiones. Todas las funciones reguladoras se dirigen a la protección de los intereses de los afiliados. Al llevar a cabo sus actividades, la UNFE colabora estrechamente con otras instituciones gubernamentales, como el Banco Nacional de Polonia, la Administración de la Seguridad Social (ZUS) y la Comisión de Títulos y Valores de Polonia, al igual que con las organizaciones de empleadores y los sindicatos.

La UNFE tiene competencias en la comunicación de información pública sobre los fondos de pensiones. Publica un boletín mensual con el contenido de la información relativa al mercado de los fondos de pensiones y, desde 2000, ha venido publicando también un boletín trimestral con información estadística detallada acerca de los OFE y las PTE. La UNFE tiene un sitio *web* (www.unfe.gov.pl), en el que se puede encontrar información sobre sus actividades y sobre todas las publicaciones.

2.2.b. Acumulación de capital

Para los afiliados de los fondos de pensiones del segundo pilar, la parte de las cotizaciones en concepto de jubilaciones desviadas al pilar de capitalización es el 7.3 por ciento del salario bruto. Se extrae de la parte de la tasa de cotización del empleado. Los empleadores transfieren la integridad de la cotización de seguridad social a la ZUS, que está obligada por la ley a procesar la cotización dentro de cinco días. La cotización se pasa luego al fondo de pensiones escogido por el trabajador, lo que significa que en la práctica el dinero es transferido a un banco gestor. La información acerca de las cotizaciones individuales es aportada por la ZUS, ya sea directamente a una PTE, o, en el caso en el que el fondo de pensiones subcontrata la función de mantenimiento de cuentas, al agente responsable de la transferencia a ese fondo.

El banco gestor tiene a su cargo la custodia de los fondos. Debe ser un banco polaco con activos que superen los 100 millones de euros. El gestor controla todas las transacciones realizadas por los administradores de fondos de pensiones y, si se efectúa una transacción que contraviene la reglamentación vigente, el gestor es financieramente responsable de cualquier pérdida que se derive de las prácticas ilegales. El banco tiene asimismo un papel de supervisión, que constituye un importante factor en la protección de los intereses de los afiliados del fondo de pensiones.

De conformidad con la reglamentación, los fondos de pensiones de Polonia pueden colocar sus activos en categorías seleccionadas de inversiones, que incluyen bonos del Gobierno, bonos del tesoro, acciones que figuran en la lista de la Bolsa de Valores, depósitos bancarios y valores. Un máximo del 40 por ciento de los

activos puede invertirse en acciones y hasta el cinco por ciento puede invertirse en el extranjero. Se presenta en el Anexo A una lista detallada de las posibles inversiones y limitaciones.

La ley ha establecido algunas garantías para los ahorros de los afiliados a los fondos de pensiones privados. Este sistema se construye sobre una tasa de rentabilidad mínima garantizada, que la UNFE calcula trimestralmente en base a un rendimiento medio de todo el sector. Desde junio de 2001, la UNFE ha venido calculando la media ponderada para cada trimestre calendario, de las tasas de rentabilidad de todos los fondos de pensiones a lo largo de los 24 meses anteriores. El mínimo es igual a la mitad de la tasa de rentabilidad media, siempre que este promedio supere el ocho por ciento. Si es menos, el mínimo se fija en el promedio alcanzado menos el cuatro por ciento. Aquellas PTE cuyos fondos no alcanzaran la tasa de rentabilidad mínima, están obligadas a complementar las cuentas de sus afiliados con la diferencia entre la tasa de rentabilidad verdaderamente alcanzada por el OFE y la tasa de rentabilidad mínima. Este complemento se financia esencialmente con cargo a un fondo de reserva, cuyo mantenimiento se exige a cada PTE, pero si no basta con esto, con cargo al capital de la PTE. Si ninguna de estas fuentes es suficiente, la PTE debe declarar la quiebra y su administración es asumida por otra PTE. Los ahorros de los afiliados son luego repuestos con cargo a un Fondo Nacional de Garantía establecido para tal fin.

De conformidad con la ley de 1997 sobre la organización y el funcionamiento de los fondos de pensiones, el fondo de reserva deberá contener del 1 al 3 por ciento de los activos de un fondo de pensiones. Una reglamentación actual del Gobierno fija este nivel en el 1.5 por ciento. La reserva se financia con cargo a las fuentes de ingresos de la PTE, como se expone en la Sección 2.2.a., y puede invertirse de la misma manera que los activos del OFE.

Todas las PTE deben también contribuir a la financiación del Fondo de Garantía, como se mencionara antes, a efectos de garantizar la seguridad de los ahorros del fondo de pensiones en caso de que una PTE particular declarara la quiebra. El Fondo de Garantía es administrado por el Depósito Nacional de Valores. Si una PTE no cuenta con recursos suficientes en su cuenta de reserva o en su propio capital para cubrir un déficit, los ahorros de los afiliados son repuestos con cargo al Fondo de Garantía. En virtud de la ley de 1997 relativa a la organización y al funcionamiento de los fondos de pensiones, los activos totales del Fondo de Garantía no deberán superar el 0.1 por ciento de los activos totales del sector del fondo de pensiones.

Los ahorros en el pilar de capitalización son propiedad legal de cada afiliado del fondo de pensiones. Esto implica algunas reglas para resolver las cuestiones relativas a la propiedad en caso de divorcio o de fallecimiento de un afiliado. En caso de divorcio, los ahorros del fondo de pensiones se dividen entre los cónyuges de conformidad con una decisión de los tribunales. En caso de fallecimiento de un afiliado, los fondos pasan a ser parte de su herencia. La mitad de la cuantía acumulada será transferida a la cuenta de pensiones del cónyuge sobreviviente y la otra mitad se pagará en efectivo a las personas especificadas por el afiliado o a los parientes más cercanos.

2.2.c. El "derecho a pensión"

Si bien la fase de acumulación de la participación en el segundo pilar se regula con algunos pormenores en la ley de 1997 relativa a la organización y al funcionamiento de los fondos de pensiones, aún queda por formularse una ley sobre la fase de desembolso. La ley de 1998 sobre las pensiones financiadas con cargo al Fondo del Seguro Social especifica las normas básicas mediante las cuales se pagan las prestaciones del segundo pilar. Éstas incluyen lo siguiente:

- el día de la jubilación deberá ser el mismo para todo el sistema obligatorio (primer y segundo pilares), de modo que un trabajador deberá jubilarse en el mismo momento a los fines del cálculo por ambas partes de la prestación combinada;
- podrá percibirse una prestación del segundo pilar sólo bajo la forma de una renta vitalicia (no pagos de suma global), y
- se establece una garantía mínima para adicionarlo a la suma de las rentas del primer y del segundo pilares, llevando los recursos totales para la jubilación a un determinado nivel prescrito. El presupuesto del Estado financia esta garantía.

Estas disposiciones de la ley de 1998 crean un marco para el debate sobre cómo estructurar y organizar el otorgamiento de las rentas del segundo pilar. Durante los debates en torno a esta ley en el Parlamento, surgieron otras dos cuestiones:

- de qué manera reducir al mínimo los costos en concepto de concesión de rentas vitalicias, con miras a otorgar a los jubilados las pensiones más elevadas posibles; y
- la necesidad de calcular las rentas vitalicias en base a esperanzas de vida iguales para los dos sexos, de modo que las mujeres no se encuentren en desventaja en sus niveles de prestaciones mensuales en razón de su esperanza de vida media más larga.

Teniendo en cuenta estos dos asuntos, expresados por el Parlamento, se debaten tres posibles opciones: creación de compañías de rentas vitalicias especializadas privadas, recurso a compañías de seguros generales para el otorgamiento de rentas vitalicias o concesión por parte de una única compañía de rentas vitalicias. En el Recuadro 1, se aporta una breve reseña de las opciones, junto con sus ventajas e inconvenientes.

Dado que el nuevo sistema cubre sólo a las personas nacidas después del 31 de diciembre de 1948, establece una edad de jubilación mínima para las mujeres de 60 años y para los hombres de 65 años, las mujeres de edad más avanzada que participan en el pilar de capitalización sólo pueden jubilarse después de 2008 y los hombres de edad más avanzada pueden jubilarse sólo después de 2013. En razón de que las compañías que otorgan rentas vitalicias necesitarán tiempo para entrar en este nuevo negocio y desarrollarlo, existe una necesidad acuciante de que el Gobierno y el Parlamento completen el marco legal para el pilar de capitalización.

Recuadro 1

OPCIONES PARA EL OTORGAMIENTO DE RENTAS EN POLONIA

Opción A – Compañías de rentas vitalicias especializadas privadas

- Ventajas: De fácil comprensión, ya se ha anunciado públicamente el plan y ya se ha preparado el proyecto de ley.

- Inconvenientes: Discriminación potencial entre los clientes, debido a la preferencia de las compañías por clientes de menor promedio de vida (hombres), que generarán automáticamente beneficios a la compañía. Altos costos (la mayor parte, en ventas y en mercadotecnia) para atraer a los clientes convenientes, exigencia de mantener unas reservas elevadas, en relación con el riesgo de sobrevivencia, inicialmente una posibilidad de mal negocio (pocos clientes en el primer año de funcionamiento, puesto que sólo un pequeño porcentaje de los grupos de mayor antigüedad de la "opción" son afiliados del pilar de capitalización). *Se ha preparado el proyecto de ley para esta opción y el Gobierno lo ha presentado al Parlamento. Sin embargo, tras nuevas consultas, el Gobierno tenía reservas respecto de este plan, en razón de los costos relativamente elevados. Después de las elecciones parlamentarias de 2001, el proyecto se devolvió al Ministerio de Trabajo.*

Opción B – Compañías de seguros de vida que proponen productos de rentas

- Ventajas: Relativamente pocos problemas al inicio, posibilidad de combinación de diferentes tipos de riesgos.

- Inconvenientes: Discriminación potencial (similar a la opción A), costos y mercadotecnia aún elevados, problema con el diseño de un sistema de garantías de seguridad de desembolsos específicos sólo para la parte de la renta vitalicia (por cuanto las empresas combinan el seguro de vida y la renta vitalicia), el sistema de jubilaciones de seguridad social obligatorio pierde parte de su transparencia. *Esta opción es la que prefieren las compañías de seguros, puesto que para ellas sería la más natural, conveniente y rentable.*

Opción C – Una compañía de rentas que administra el propio riesgo de los fondos comunes y la subcontratación de la administración de los activos, en base al rendimiento de las inversiones

- Ventajas: Riesgos de los fondos comunes, no discriminación, mayor facilidad para otorgar garantías de seguridad de desembolsos, reducción de los costos debidos a las economías de escala.

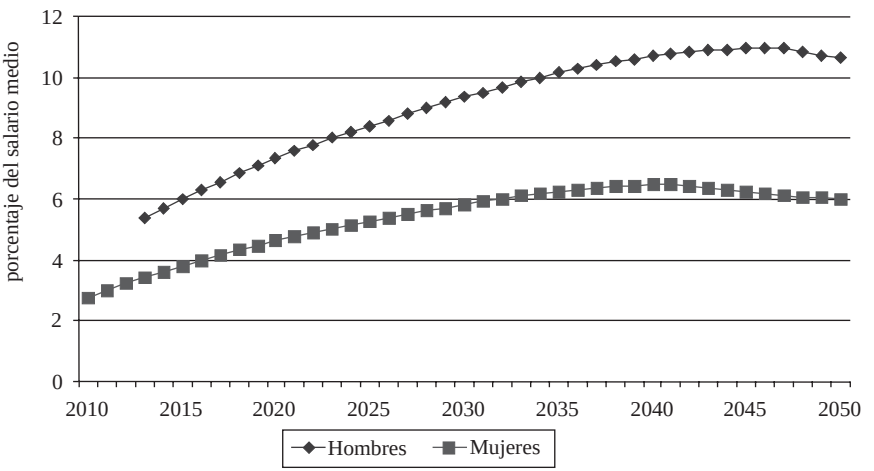
- Inconvenientes: Una institución única tiene connotaciones psicológicas negativas, no existe opción individual. *Esta opción no permite que las compañías de seguros sean parte del mercado. Sin embargo, cuando la administración de los activos es subcontratada a empresas privadas, crea posibilidades de desarrollo del sector de la administración de activos.*

De conformidad con el proyecto de ley de rentas vitalicias, la garantía para el segundo pilar se aplicará sólo en caso de insolvencia de un suministrador de rentas vitalicias. No existen garantías en cuanto a la magnitud de las prestaciones, aparte de la prestación general mínima expuesta con anterioridad en esta sección, que se vincula con las pensiones de ambos componentes del sistema de jubilaciones.

Puesto que no existe aún una reforma de las pensiones que especifique cómo han de calcularse las prestaciones, a los fines de la simulación, se ha utilizado la misma fórmula de pensiones que en el caso del primer pilar (basada en una esperanza de vida igual para los dos sexos y con una tasa cero de rentabilidad real en rentas vitalicias). Habida cuenta de estos supuestos, las prestaciones proyectadas se presentan en el gráfico 10. La proyección se basa en el salario específico para el género y en las tasas de participación.

Gráfico 10

CUANTÍA PROYECTADA DE LAS PRESTACIONES DEL SEGUNDO PILAR
(COMO PORCENTAJE DEL SALARIO MEDIO)



NB: Los supuestos son como en la Sección 1.3.
Fuente: Instituto de Economía de Mercado de Gdansk.

Como puede observarse, la cuantía de las prestaciones se proyecta para ir aumentando con el tiempo hasta aproximadamente 2040. Esto se debe al período más largo de acumulación de los ahorros en fondos de pensiones de los afiliados más jóvenes. Después de 2040, casi todos los pensionistas habrán estado participando en el sistema mixto desde el comienzo de sus trayectorias laborales. A partir de ese momento, por tanto, las diferencias en la cuantía de las pensiones las determinarán sólo las tasas de rentabilidad netas de los ahorros del pilar de capitalización.

2.2.d. Redistribución

El antiguo sistema de pensiones de Polonia, incluye los siguientes tipos de redistribución:

a) Redistribución demográfica de hombres a mujeres, por cuanto las prestaciones no dependen del género.
b) Redistribución del ingreso, que incluye:

- El elemento constante de la fórmula de las pensiones, igual al 24 por ciento del salario medio para todos los pensionistas. Como resultado de este elemento, las pensiones de aquellos que ganaban por debajo del salario medio son relativamente más altas en porcentaje de sus ingresos medios y las pensiones de aquellos que ganaban por encima de la media, son comparativamente más bajas.
- El nivel salarial superior de un individuo utilizado para el cálculo de las prestaciones, en el 250 por ciento del salario medio. Por el contrario, no se imponía este tope sobre los pagos en concepto de cotizaciones, que se pagaban sobre el salario completo.
- La garantía de pensión mínima en el nivel de aproximadamente el 28 por ciento del salario medio.

a) Reconocimiento de los derechos de pensión para los períodos no contributivos, incluidas la maternidad y la licencia por cuidado de los hijos, el cuidado de los miembros discapacitados de la familia y el servicio militar obligatorio. La cuantía de las prestaciones se elevaba si los solicitantes de pensiones podían probar cualquiera de los períodos de la lista que se les aplicaba. Dado que no se habían pagado cotizaciones, esos períodos se financiaban efectivamente con cargo a las cotizaciones totales de la seguridad social.
b) Financiación de las cotizaciones de la seguridad social por el Estado o tasas de cotización reducidas. Para el desempleo cubierto, las cotizaciones eran pagadas por el Fondo del Trabajo, y para los trabajadores discapacitados, las cotizaciones eran cubiertas en parte por el Fondo del Estado para la rehabilitación de los discapacitados, y en parte, por el presupuesto estatal.

Algunos de estos elementos de redistribución se preservan en el pilar público de la reforma: en el caso del fallecimiento de un asegurado, se cierra su cuenta individual del NDC y los derechos de pensión acumulados pasan al sistema público que los hereda. (Un cónyuge y los hijos sobrevivientes tienen derecho a una pensión de sobrevivientes, que se paga con cargo al régimen de invalidez y de sobrevivientes del sistema de seguridad social, y que se financia con cargo a las cotizaciones separadas. La redistribución continúa también en el pilar público a través del cálculo de las prestaciones basadas en la esperanza de vida estándar igual para los dos

sexos.[22] Esto da lugar a la redistribución de aquellos participantes que viven menos tiempo a aquellos que viven más tiempo.

Empero, el nuevo sistema de pensiones reduce la redistribución del ingreso, como se describe en el párrafo b) anterior, tanto en el primero como en el segundo pilares. Era ésta también una de las metas de la reforma, dado que el equipo de la Oficina del Plenipotenciario argumentaba que en el sistema antiguo era frecuente que la redistribución careciera de transparencia o de fundamentos claros. Por ejemplo, las pensiones de las personas que trabajaban menos tiempo, pero que percibían salarios más altos, eran más elevadas que las de aquellos que trabajaban más tiempo y percibían salarios más bajos, aun habiendo pagado las mismas cotizaciones totales cuando se las calculaba para toda la vida laboral.

La redistribución se ve reducida por la ausencia de un componente constante en la nueva fórmula de las prestaciones. Además, el techo del nivel de los ingresos máximos utilizado para el cálculo de las prestaciones se aplica también en la actualidad a las cotizaciones, de manera que los empleados y los empleadores no pagan las cotizaciones sobre los salarios que superan el 250 por ciento del salario medio. La redistribución se mantenía sólo respecto de la garantía de una pensión mínima, pero la financiación de la pensión mínima se había trasladado al presupuesto del Estado. Los períodos adicionales que daban lugar a derechos de pensión se financian actualmente con cargo a las cotizaciones del Estado al sistema del seguro social, tanto en el pilar de reparto como en los pilares de capitalización (véase la Sección 2.1.b.).

Si bien el pilar de capitalización está estructurado para los ahorros individuales, también existen aquí elementos de redistribución, derivados de los mecanismos de garantías. Durante la fase de acumulación de ingresos, la tasa de rentabilidad garantizada puede ser considerada como un componente redistributivo, dado que todos los participantes corren con los gastos de la creación del Fondo de Garantía con el pago de sus cuotas. Puesto que el Fondo se utiliza para abastecer las cuentas de los afiliados de fondos de pensiones que tienen un bajo rendimiento de las inversiones, todos los participantes intervienen en la parte financiera de los ahorros de los afiliados de los fondos de pensiones que funcionan mal.

La garantía de pensión mínima puede también considerarse como una garantía contra un pobre rendimiento del pilar de capitalización, puesto que, si la cuantía de la prestación cae por debajo del mínimo, el Estado paga la prestación mínima, con lo cual cubre el riesgo de la tasa de rentabilidad. Si el rendimiento del pilar privado es tan bajo que la pensión total de un trabajador cae por debajo de este nivel, el Estado otorgará una subvención con cargo a los ingresos recaudados de la población general.

Es preferible la concesión de una subvención explícita con cargo al presupuesto del Estado para algunos períodos no contributivos a una subvención cruzada dentro del

[22] En el caso del pilar de capitalización, el proyecto de ley presentado al Parlamento sobre las pensiones financiadas, permitía factores de mortalidad diferenciados, pero ello fue vivamente criticado por todos los partidos políticos. Como consecuencia, parece probable que las tasas de mortalidad se igualen también en el segundo pilar.

régimen de pensiones, por cuanto mejora la transparencia financiera. Este enfoque también elimina los frenos a la creación de empleo, dado que la financiación de las pensiones no se realiza únicamente a partir de los ingresos laborales. Además, las subvenciones del presupuesto del Estado están en consonancia con las prioridades sociales del Gobierno. Por ejemplo, la política del Gobierno a favor de las familias se refleja en el caso de la licencia de maternidad y de cuidado de los hijos. Como el número de nacimientos desciende de manera significativa, se consideraba que las madres deberían estar protegidas por el sistema de seguridad social, de modo tal que no perdieran sus derechos a pensión cuando decidieran quedarse en el hogar para cuidar de sus hijos. Al mismo tiempo, la financiación de las cotizaciones a la seguridad social de los desempleados y de los discapacitados, es parte de la política de rehabilitación laboral del Gobierno, dirigida a alentar a los empleadores a la contratación de personas discapacitadas. El pago de las cotizaciones por parte del Gobierno en concepto de servicio militar obligatorio se deriva del hecho de que los hombres tienen que dejar sus trabajos habituales para realizar un servicio público vital. Por consiguiente, el Gobierno consideraba que deberían ser compensados en el sistema del seguro social por esos períodos de cotización perdidos.

Un último punto digno de mención es que la eliminación del componente constante de la fórmula de las pensiones tiene grandes complicaciones para la distribución de la cuantía de las pensiones. Puede esperarse que las desigualdades en materia de ingresos del nuevo sistema de pensiones (como puede medirse utilizando el coeficiente Gini) sean mucho más importantes que en el antiguo, reflejando el paso de un régimen de seguro social a uno de ahorros individuales para las pensiones. Como consecuencia, se espera que ascienda el número de personas que perciben las prestaciones más bajas y los futuros gobiernos tendrán que considerar medidas adicionales para proteger de la pobreza a las personas de edad avanzada.

3. EXPERIENCIA DE LOS INICIOS DE LA POST-REFORMA

Como se expone en la Sección 2, el Parlamento adoptó la ley final relativa a la reforma de las pensiones sólo unos días antes de que se estableciera su comienzo y la falta de preparación de la ZUS ocasionó trastornos a la administración de las pensiones. El proceso legislativo instaurado en 1998, requería asimismo un aplazamiento de la introducción del pilar de capitalización de tres meses, ya que la ZUS necesitaba tiempo para realizar los preparativos encaminados a la transferencia de las cotizaciones individuales a los fondos de pensiones. Los fondos de pensiones pudieron finalmente comenzar a funcionar en abril de 1999.

3.1. Resultados y problemas de la reforma del pilar público

La experiencia de los primeros dos años y medio transcurridos desde la introducción de la reforma, no permite la evaluación del resultado real de los cambios

en el sistema de pagos legislado para el pilar público, dado que no se habían pagado aún las pensiones. Sin embargo, es probable que este período haya sido lo suficientemente largo como para evaluar los preparativos administrativos de la ZUS para las tareas, así como para aprender algunas lecciones preliminares de la aplicación.

La ZUS se ha visto enfrentada a muchos retos respecto del nuevo conjunto de normas establecido para la reforma de las pensiones. A pesar de la privatización parcial de las pensiones, su papel en el nuevo sistema creado es aún más determinante que en el antiguo. Además de las funciones realizadas con anterioridad, como la recaudación de cotizaciones del régimen público de pensiones de reparto y el pago de las prestaciones, la ZUS tiene en la actualidad una larga lista de nuevos cometidos:

A. Administración del sistema de reparto:

- Gestión de los subfondos del Fondo de la Seguridad Social
  - Fondo de jubilaciones
  - Fondo de invalidez y sobrevivientes
  - Fondo de enfermedades profesionales
  - Fondo de enfermedad y maternidad
- Preparación de estudios actuariales a medio plazo de todo el sistema de seguridad social y proyecciones a largo plazo del subfondo de jubilaciones,[23]
- Creación y mantenimiento de cuentas individuales de todos los asegurados en el Registro Central de Asegurados;
- Gestión del Fondo de Reserva Demográfico;
- Cálculo del Capital Inicial de las cuentas teóricas (que ha de completarse en 2004), y
- Pago de las cotizaciones al seguro social de las personas que se encuentran en licencia de maternidad y de cuidado de los hijos, así como de las personas dedicadas a otras actividades subvencionadas no remuneradas.

B. Transferencia a favor del segundo pilar del nuevo sistema de pensiones:

- Recaudación de las cotizaciones del segundo pilar de capitalización;
- Transferencia de las cotizaciones del segundo pilar al fondo de pensiones elegido por el trabajador;
- Mantenimiento de una base de datos central de los afiliados al segundo pilar;
- Colaboración con el Fondo Nacional de Depósitos en la realización de transferencias de fondos y datos entre los fondos de pensiones (trimestralmente), y

[23] Antes de 1999 no existía la exigencia legal de preparación de proyecciones sobre los costos y los ingresos del sistema de seguridad social. La planificación regular incluía sólo planes financieros de un año.

- Organización de un sorteo para la asignación de los asegurados a fondos de pensiones en los casos en los que no hubiesen elegido uno, a pesar de estar obligados por ley a hacerlo.

C. Recaudación de cotizaciones para los otros componentes del sistema de seguridad social:

- Recaudación de cotizaciones para el sistema del seguro de enfermedad aplicado el 1º de enero de 1999 y transferencia de las mismas a 16 fondos de asistencia médica regionales y fondos de asistencia médica profesionales, y
- Mantenimiento de una base de datos a los fines del seguro de asistencia médica (que estaba compuesto por los asegurados y sus dependientes, alrededor de 30 millones de cuentas).

Los nuevos cometidos requerían grandes cambios en la estructura organizativa de la ZUS, que se establecían en la ley de 1998 relativa al sistema de seguridad social. Se dotó a la institución de un estatuto legal formal, permitiendo una mayor independencia y una nueva estructura, más centralizada desde la perspectiva de la gestión. En el lugar de los Consejos de Supervisión de todas las ramas regionales de la ZUS, se estableció un Consejo con miembros elegidos en base a un acuerdo tripartito. La capacidad de la ZUS de realizar nuevos cometidos se iba a incrementar mediante la construcción de un complejo sistema de tecnología de la información (conocido como KSI).

Durante la preparación de la reforma, fue poco lo debatido en torno a la capacidad de la ZUS de asumir nuevas tareas relacionadas con su aplicación. Aparentemente, se suponía que la ZUS podría aplicar todos los cambios que comenzaran en enero de 1999. Si bien algunos observadores cercanos expresaron sus dudas acerca de esto en el período inmediatamente anterior a la promulgación de la ley, el Gobierno decidió que se acometería la reforma tal y como se planificara.

Durante todo el año 1999, la ZUS había atravesado graves problemas de funcionamiento, los más significativos de los cuales eran los siguientes:

1. Dificultades en la aplicación de la nueva reglamentación. A medida que iba desarrollándose, la legislación relativa a la reforma de las pensiones omitía muchos pormenores determinantes, así como la inclusión de disposiciones que eran de imposible aplicación dentro del breve período de tiempo especificado por la ley. Las áreas principales de los problemas estaban dadas por la ambigua disposición sobre la identificación de las cotizaciones individuales, una exigencia a la ZUS de establecimiento de cuentas individuales en un plazo muy breve (comienzo en marzo de 1999) y la ausencia de normas sobre la atribución de la responsabilidad por los errores cometidos en la información comunicada a, o por, la ZUS, o por su corrección.
2. Retrasos y dificultades en la aplicación del nuevo sistema IT (KSI), que se tradujeron, a su vez, en retrasos en el establecimiento de registros de las cotizaciones

individuales. Se firmó, en 1997, un contrato para el desarrollo del KSI, con la gestión de la ZUS eligiendo una de las empresas de *software* más grandes de Polonia como contratista. Tras un cambio de presidente de la ZUS en 1997 (después de las elecciones parlamentarias), se renegoció el contrato y se modificaron significativamente los términos a efectos de adaptar el sistema a las exigencias de la proyectada reforma de las pensiones de 1999. Se adoptó luego, para el nuevo sistema, la fecha de aplicación, antes de que el Parlamento aprobara esta ley particular, con lo cual el nuevo sistema no se encontraba preparado. Ocurrió también que la información remitida por los empleadores a la ZUS en 1999, contenía muchos errores. Muchos de éstos tienen que ser aclarados, de modo que se identifiquen las cotizaciones individuales.

3. Inestabilidad financiera del FUS ocasionada por un bajo nivel de recaudación de cotizaciones. A principios de 1999, la gestión de la ZUS había decidido suspender el antiguo sistema de registro del pago de las cotizaciones (conocido como ARS) y sustituirlo por un nuevo módulo KSI. Sin embargo, por no ser funcional el KSI, la ZUS había perdido su capacidad de rastrear los pagos de las cotizaciones realizados por los empleadores particulares y por los empleados por cuenta propia. Cuando estos cotizantes se daban cuenta de que su cumplimiento, o su falta de cumplimiento, no podía ser detectada por la ZUS, la tasa de pago cayó precipitadamente, desencadenando una crisis financiera en la ZUS. Se tratarán más adelante los pormenores de este problema y las medidas de recuperación acometidas.
4. Estructura organizativa ineficaz. Durante el decenio de 1990, la ZUS se había convertido en una de las mayores instituciones de Polonia, empleando a aproximadamente 40 mil personas. La estructura incluía, no sólo una gran sede nacional, sino también una amplia red de delegaciones y oficinas en el país. Sin embargo, esta gigantesca institución no tenía una visión clara de su misión y era escaso el intercambio de información entre las delegaciones y las sedes. Las solicitudes de reforma de las pensiones revelaron las ineficacias de las estructuras vigentes, que no podían adaptarse a la nueva situación. Como consecuencia, fueron muchos los problemas que salieron a la superficie con mayor rapidez de lo que habría ocurrido si la ZUS hubiese seguido funcionando con el viejo régimen.

La combinación de estos problemas requería cambios en la reforma de la legislación. Durante 1999 y 2000 se promulgaron 17 enmiendas a la ley de 1998 sobre el sistema de seguridad social y seis enmiendas a la ley de 1997 sobre la organización y el funcionamiento de los fondos de pensiones. Las enmiendas incluían:

– la revisión de las leyes que presentaban dificultades en su aplicación;
– las soluciones provisionales hasta el momento en que la ZUS pudiera desarrollar las capacidades necesarias, y
– el aplazamiento de las fechas de aplicación que eran de cumplimiento imposible desde el punto de vista de la administración.

Se exponen más adelante las diversas maneras en las que la ZUS trató estos problemas.

3.1.a. Aplicación de la nueva reglamentación

Transferencia de la información

El cambio más importante en la administración del pilar público estaba dado por la introducción de una información individual sobre todos los asegurados. Se necesitaba este cambio por haberse pasado a un sistema NDC, puesto que todas las cotizaciones se pagaban en nombre de los trabajadores particulares (a diferencia de la situación anterior, en la que eran los empleadores los que pagaban las cotizaciones en base a la nómina total). Hasta 1998, la ZUS no había recibido información acerca de los asegurados particulares de las empresas que empleaban a más de 25 personas, que eran la mayoría. Por consiguiente, tenían que diseñarse y aplicarse nuevos mecanismos de información. Con arreglo a la reforma, se exige a los empleadores que envíen a la ZUS lo siguiente: **informes sobre los contratos** (un primer informe, con información sobre los nuevos empleados), **informes mensuales** (cotizaciones pagadas para cada empleado) y **declaraciones mensuales** (de las cotizaciones totales pagadas por el empleador). La ley de 1998 relativa al sistema de seguridad social autoriza a los empleadores a informar a la ZUS de una de estas tres maneras:

– papel escrito, según modalidades diseñadas con anterioridad, completadas manualmente por los empleadores y con unas imágenes capturadas por la ZUS;
– por escrito en un papel, como impresiones de *software*, aportadas por la ZUS (PLATNIK); o
– electrónicamente, mediante el programa PLATNIK.

Las PTE se comunican con la ZUS electrónicamente, puesto que procesan información sobre los afiliados del fondo de pensiones con carácter interno. Además de los empleadores y de las PTE, un tercer tipo de instituciones que aportan informaciones a la base de datos del KSI, son los bancos que procesan las transferencias de las cotizaciones. Todas las transferencias bancarias se efectúan utilizando formatos pre-diseñados que identifican a los cotizantes. En base a la información transmitida por los empleadores, las PTE y los bancos, la ZUS debe realizar las siguientes tareas:

– Constituir registros centrales de: i) los asegurados, ii) los afiliados del fondo de pensiones privado, y iii) los empleadores y los empleados por cuenta propia particulares (estos dos se agrupan en una tercera categoría, debido a que verdaderamente transmiten cotizaciones a la ZUS). Los registros centrales de: i) los asegurados y de ii) los empleadores y los empleados por cuenta propia, se constituyeron en enero de 1999, cuando los empleadores comenzaron a enviar información sobre las afiliaciones. El

registro central de los afiliados del fondo de pensiones se estableció en 1999, cuando los asegurados se afiliaron a fondos de pensiones privados.
- Asignar pagos a las cuentas de los pagadores y hacer comprobaciones cruzadas de la información relativa a las declaraciones mensuales respecto de las cuantías verdaderamente transferidas.
- Asignar las cotizaciones a las cuentas de las personas en cuyo nombre se realizaban, en base a los informes mensuales.
- Transferir cotizaciones a los fondos de pensiones privados, siempre que el asegurado hubiese sido identificado tanto en el registro central de los asegurados como en el registro central de cotizantes, como afiliado de un fondo de pensiones privado.
- Conservar una cuenta de fondos del FUS y preparar estados de cuenta financieros anuales en base a las declaraciones mensuales.
- Reforzar las exigencias de pago de las cotizaciones.

Todas estas actividades sólo pueden realizarse eficazmente si no existen errores en la información comunicada a la ZUS.

Tanto la ZUS como el Ministerio de Trabajo, en tanto supervisores de la aplicación de la reforma, partían del supuesto de que la mayoría de los empleadores utilizaría el programa PLATNIK, que permitía la entrada directa de datos al sistema informático. Empero, a principios de 1999, el *software* no estaba preparado, por lo cual todos los empleadores utilizaron al principio formularios de papel para inscribir en el registro a todos los empleados de la ZUS. La ley de 1998 sobre el sistema de seguridad social obligaba a los empleadores a enviar los informes sobre los contratos hacia finales de enero de 1999, de tal manera que desde febrero de 1999, los empleadores remitían esta información a la ZUS con carácter mensual. Las nuevas obligaciones de informar introducidas prácticamente sin anunciarse con anticipación, redundaron en unos datos de muy mala calidad, en parte debido a que los apremios del tiempo no permitían una comprobación previa del formato de los informes. El número de errores excedió largamente las expectativas. El cuadro 10 categoriza estos errores por modo de comunicación. Como puede observarse, la tasa de error es más elevada en el caso de los formularios completados manualmente, mientras que es la más baja en el caso de la transferencia electrónica. Para todos los modos de comunicación, la tasa de error había descendido con el tiempo.

En 2000, una buena parte de los cotizantes aún completaba los formularios manualmente (alrededor del 60 por ciento), mientras que el 26 por ciento utilizaba impresiones del programa PLATNIK y sólo el cuatro por ciento se valía de la opción de la transferencia electrónica. Sin embargo, la distribución era diferente desde la perspectiva del número de asegurados. Medido de esta manera, el 21 por ciento respondía en formularios de papel completados manualmente, el 36 por ciento, en impresiones del programa PLATNIK y el 43 por ciento, mediante transferencia electrónica. Esto indica que la mayor parte de los empleadores consideraba que la transferencia electrónica era el método más conveniente de informar a la ZUS.

Cuadro 10

PORCENTAJE DE ERROR SEGÚN EL TIPO DE DOCUMENTO

	Porcentaje de errores en los documentos rellenados manualmente	Porcentaje de errores en las impresiones del programa PLATNIK	Porcentaje de errores en las transferencias electrónicas del programa PLATNIK
Junio de 1999	52.78%	34.01%	13.65%
Febrero de 2000	35.62%	12.86%	9.94%
Julio de 2000	23.05%	6.89%	6.81%

Fuente: ZUS.

Otro tipo de error estaba dado por la información de los bancos. Muchos documentos bancarios no identificaban la fuente de los pagos. Como consecuencia, era imposible acreditar las cotizaciones en las cuentas individuales, se habían creado obstáculos a las tranferencias de las cotizaciones a los fondos de pensiones privados y era complicada la labor de acreditar cotizaciones en las cuentas de los empleadores y de los empleados por cuenta propia, así como la verificación de su cumplimiento.

En su colaboración con la ZUS, el Ministerio de Trabajo había propuesto una enmienda a la ley de 1998 relativa a la seguridad social, que se dirigía a la mejora de la calidad de la información. Esta ley obliga a las empresas que emplean a más de 20 personas a comunicarse electrónicamente con la ZUS. La ley entró en vigor gradualmente en la primera mitad de 2001 y desde su aplicación en el caso de los empleadores más pequeños (con 20 a 99 empleados), entre el 80 y el 90 por ciento de toda la información se había tranferido a la ZUS electrónicamente. Como se indicara en el cuadro 10, este es el modo de comunicación más libre de errores, con lo cual este cambio había mejorado la transferencia de las cotizaciones a los fondos de pensiones privados.

Identificación de los asegurados, empleadores y empleados por cuenta propia

Otro problema relacionado con la introducción del nuevo tipo de información era la identificación de los asegurados y de los depositantes de cotizaciones (o sea, los empleadores y los empleados por cuenta propia, a quienes se asignaba la responsabilidad legal de transferir sus propias cotizaciones a la ZUS, y, en el caso de los empleadores, también las cotizaciones de sus trabajadores). De conformidad con la ley de 1998 sobre el sistema de seguridad social, son dos los sistemas nacionales que se pueden utilizar para identificar a los asegurados: uno que se basaba en el número ID que se daba al nacer (conocido como PESEL) y otro, en el número de cotizante (NIP). Como ninguno de los sistemas de numeración está libre de errores, la ley preveía la opción de utilizar

cualquiera de los dos números. En el caso de los empleadores y de los empleados por cuenta propia, podía utilizarse uno de los dos números: el número de cotizante (NIP) o el número estadístico de la empresa (REGON).

En el curso de 1999 surgió con claridad que la ley de 1998 sobre el sistema de seguridad social no era lo suficientemente específica en lo concerniente a cómo deberían utilizarse los números ID. Había casos en los que los individuos quedaban identificados en el registro central de asegurados según un número ID (por ejemplo, el NIP) y en el registro central del fondo de pensiones, según el otro (PESEL). En tales casos, no se podía equiparar la inscripción en los dos registros y las cotizaciones no podían transferirse al fondo de pensiones privado escogido por el individuo. El Gobierno había propuesto una enmienda a la ley de 1998 sobre el sistema de seguridad social, obligando a los empleadores y a los fondos de pensiones a utilizar los dos números ID simultáneamente. Esta enmienda entró en vigor a principios de 2000, lo que trajo como consecuencia una mejor identificación de los afiliados al fondo de pensiones y de los asegurados. Entre principios de 2000 y la segunda mitad de 2001, se redujo el número de cuentas sin identificar (llamadas "cuentas muertas" con cotización cero), de tres millones a 2.3 millones.

En 1999, surgieron también problemas con la identificación de los empleadores y de los empleados por cuenta propia. A los fines de la recaudación, la ZUS había asignado previamente todos los números internos de los cotizantes, que se utilizaban para el intercambio de información entre la ZUS y los pagadores. Sin embargo, como se mencionara antes, desde 1999 la ZUS tenía la opción de utilizar los números NIP o REGON. Este cambio generó dificultades en la identificación de los pagadores. La ZUS había observado que algunas empresas se valían del mismo número NIP para todas sus delegaciones regionales, al tiempo que en el registro central de la ZUS, cada delegación regional constituía un cotizante aparte. De este modo, si se ingresaba el mismo número, el sistema informático lo trataba como un error. Por consiguiente, la cotización no podía ser asignada al empleador que la había efectuado, ni a ningún asegurado. El Ministerio de Trabajo y la ZUS propusieron, por tanto, un cambio en la ley que autorizaba la creación de un Número de Seguridad Social del Cotizante (NUSP).[24] Este cambio entró en vigor en febrero de 2001 y es la ZUS la que asigna en la actualidad los NUSP a todos los empleadores y empleados por cuenta propia (el calendario para la asignación se dejó al arbitrio de la ZUS).

Capital inicial

En la segunda mitad de 2000, después de la entrada en vigor del decreto pertinente, la ZUS comenzó a reunir la información necesaria para el cálculo del capital

[24] Como se explicara antes, tanto los trabajadores como los empleadores pagan cotizaciones, con lo cual el término "pagador" se utiliza aquí sólo en el sentido de transferencia de estas cotizaciones a la ZUS.

inicial del nuevo sistema NDC, que representará los derechos de pensión acumulados de todos los asegurados. Esto requiere el acopio de datos históricos sobre los salarios pasados y el empleo de todas las personas comprendidas en la reforma de las pensiones.

El proceso es complejo, no sólo por la exigencia a la ZUS de actuaciones, sino también por la colaboración de los empleadores, que deben presentar la documentación necesaria, y de los asegurados, que están obligados a obtener los documentos de todos los lugares de trabajo anteriores. La ley de 1998 sobre las pensiones financiadas con cargo al Fondo de la Seguridad Social, obliga a la ZUS a completar los cálculos del capital inicial antes de 2004.

Otros cambios en la ley

Otras enmiendas a la ley de la seguridad social promulgadas en 1999-2000, incluyen:

– Exigencia a todos los empleadores de la transmisión de un informe anual.
  Al principio, se esperaba que la ZUS recibiera toda la información de los informes mensuales, necesaria para que funcionara el nuevo régimen. Sin embargo, en el curso de 1999, la combinación de un gran número de errores y un sistema informático inconcluso, ocasionó grandes retrasos en el procesamiento de estos informes mensuales. A efectos de completar la declaración financiera del FUS de 1999, se exigía un informe adicional al final del año. Este informe se exigía también para 2000 y para 2001, pero para estos años, el volumen de la información requerida era menor, comprendiendo sólo las prestaciones de enfermedad pagadas por los empleadores.

– Cambios en los plazos para el pago de las cotizaciones y para los informes.
  Las fechas de los pagos se trasladaron de los 8º, 12º y 15º días del mes, a los 5º, 10º y 15º días. Este cambio lo aplicaron las instituciones presupuestarias, los empleados por cuenta propia y otros empleadores, con el fin de reducir el "tráfico de las horas punta" en la llegada de los informes a las oficinas de la ZUS. Se aligeró, así, el volumen de trabajo y se dispuso de más tiempo para el análisis y el procesamiento de los documentos.

– Obligaciones de seguridad social para los contratos de trabajo adicionales.
  Esta enmienda se concibió para impedir una mala utilización del sistema, puesto que eran muchos los empleadores que habían recurrido al pago de los salarios con arreglo a contratos de trabajo adicionales que no estaban sujetos a la exigencia de cotizaciones a la seguridad social. Como consecuencia de este cambio, se esperaban ingresos más elevados en concepto de cotizaciones.

– Los empleadores enviarán informes mensualmente, aunque éstos sean idénticos para algunos meses. Al principio, los empleadores no estaban obligados a informar en

relación con aquellos meses en los que no se habían producido cambios respecto del mes anterior. Cuando funcione el nuevo sistema informático, podrá ir generando la información necesaria a partir de la base de datos, pero como al principio el sistema no estaba preparado, se necesitaba esta enmienda como medida provisional.

– Introducción de una multa para aquellos empleadores que cometieran errores en los informes mensuales, en las declaraciones o en los documentos bancarios.
En la ley de 1998 relativa al sistema de seguridad social, no existe disposición alguna que penalice a las instituciones que presentan una información errónea a la ZUS.
Puesto que la información es tan importante como el dinero en el nuevo sistema, se hacía necesaria la introducción de sanciones para quienes cometieran errores, resultando de ello una incapacidad para inscribir en el registro las cotizaciones de las cuentas individuales y, por tanto, para transferir las cotizaciones al OFE que correspondiera.

– Aplazamiento de los plazos para el tratamiento de las cuentas individuales.
La ley de 1998 relativa al sistema de seguridad social especificaba que las cuentas individuales deberían ser indexadas a principios de septiembre de 1999 y que en 2000 la ZUS debería enviar a los asegurados los primeros informes anuales sobre las cuentas individuales. Cuando surgía con claridad que la ZUS era incapaz de cumplir estos plazos, el Gobierno proponía una enmienda para extenderlos. El Parlamento convino en retrasar a 2002 la primera indexación, momento en que también se concretarían todas las indexaciones pasadas. Las primeras declaraciones anuales deberían emitirse en agosto de 2002 e incluirían los datos sobre el estado de cuenta para el período 1999-2000.

3.1.b. El sistema de tecnología de la información (TI)

Durante 2000 y 2001, la ZUS y la PROKOM (la empresa de *software* que preparaba el sistema) centraron sus esfuerzos en la finalización del componente más importante del programa TI: el Sistema de Registro de Cuentas y Fondos (SEKIF). Al principio, se había diseñado un sistema provisional, dado que no se requería a corto plazo la autorización de que las cotizaciones individuales se transfirieran a los fondos de pensiones privados. Este sistema provisional permitía el procesamiento de datos mensual, de tal manera que podían transferirse las cotizaciones de aquellos asegurados cuya documentación no contenía ningún error. Sin embargo, el sistema provisional no estaba capacitado para corregir errores o para acreditar cotizaciones en cuentas individuales.

A finales de 2000, se instaló acertadamente la unidad central de informática que sustentaba el sistema TI final (incluido el SEKIF). A partir de agosto de 2001, se habían procesado, utilizando este sistema, todos los documentos actuales enviados a la ZUS, pero aún deben transferirse al SEKIF los atrasos de 1999 y 2000 y aún deben examinarse

para verificar si hay errores. Así, pueden crearse cuentas teóricas individuales y la ZUS podrá remitir los atrasos restantes a los fondos de pensiones privados.[25]

En 1999, la PROKOM había preparado un componente del sistema (conocido como ARS-2000) que permite la supervisión de los pagadores de cotizaciones. Las oficinas regionales de la ZUS utilizan el ARS para registrar el estado de los pagos de las cotizaciones y para despejar cualquier inconsistencia. Se podía supervisar asimismo la oportunidad del pago de las cotizaciones.

3.1.c. Situación financiera del FUS

En 1999, la ZUS atravesó graves dificultades financieras, debido a tres factores: el descenso de la tasa de recaudación, la alteración de los principios contables que rigen la oportunidad del pago de las cotizaciones y la introducción del techo de los ingresos sujetos a seguro (el 250 por ciento del salario medio) habían tenido un impacto más contundente que el estimado. Estos tres factores juntos, habían generado una gran brecha entre los ingresos proyectados y los ingresos actuales, totalizando 5.5 billones de PLN (alrededor de 1.6 billones de dólares de Estados Unidos).

La disminución de la tasa de recaudación se tradujo en el hecho de que la ZUS se encontrara sin la capacidad de comparar la información de las declaraciones mensuales con los pagos reales. Puesto que se suponía que los informes que iban llegando se iban a registrar en el nuevo sistema TI, la administración de la ZUS había decidido dejar de llevar el viejo sistema de mantenimiento de registros para los empleadores, pero el nuevo sistema no estaba aún preparado para el registro de los pagos en concepto de cotizaciones. Así, la ZUS no podía verificar si los pagos se realizaban a tiempo. Como los empleadores se dieron cuenta de que tal era el caso, se produjo una caída significativa de la recaudación de cotizaciones.[26] Esto era justo lo opuesto a los resultados supuestos en el presupuesto del Estado, es decir, que, debido a la reforma de las pensiones y a la aplicación del nuevo sistema, se produciría un aumento de la tasa de recaudación.

El cambio en los principios contables se tradujo en una modificación de los pagos de las cotizaciones de aquellos empleadores que pagaban salarios a principios del mes siguiente al mes en el que se había realizado el trabajo (en 1999, sólo habían pagado 11 cotizaciones, como ilustra el gráfico 11). Por esta razón, los ingresos en concepto de cotizaciones de 1999 se quedaron lejos de las expectativas, que eran de 1.2 billones de PLN.

---

25 Para una descripción del proceso de transferencia de cotizaciones a los fondos de pensiones privados, véase la Sección 3.3.

26 A efectos de obtener un préstamo bancario, una empresa necesitaba recibir la confirmación de la ZUS de que pagaba todas las cotizaciones regularmente. Antes de 1999, esto se obtenía fácilmente de la ZUS. En 1999, la ZUS exigía a las empresas la presentación de copias de todas las declaraciones mensuales y transferencias de pagos para confirmar los mismos. Para los empleadores, ésta era una señal de que la ZUS ya no podía seguir los pagos de cerca.

En razón de los ingresos en concepto de cotizaciones más bajos, la ZUS se vio forzada a valerse de préstamos comerciales, así como de un préstamo del presupuesto del Estado, con el fin de cubrir el pasivo actual. A finales de 1999, la deuda total del FUS ascendía a 6.38 billones de PLN o al 7.4 por ciento de los gastos del FUS. Esto consistía en un préstamo de cuatro billones de PLN del presupuesto del Estado y en préstamos comerciales de 2.38 billones de PLN. En 2000, el FUS se acogió a un préstamo de dos billones de PLN adicionales del presupuesto del Estado.

En 2000 y en 2001, la ZUS pudo consolidar la recaudación y fortalecer los mecanismos. El sistema ARS-2000 comenzó su andadura en enero de 2000 y las oficinas locales de la ZUS envían en la actualidad las solicitudes de los pagos a los empleadores y a los empleados por cuenta propia que no pagan a tiempo. Las solicitudes incluyen información acerca de las posibles medidas que han de adoptarse contra éstos, si dejan de pagar. Si aún no se pagan las cotizaciones con los intereses, las oficinas locales inician este procedimiento de coacción. Las oficinas de la ZUS también realizan inspecciones en las instalaciones de las empresas de los empleadores. En 2000, se efectuaron 160 mil inspecciones y en enero-septiembre de 2001, casi 180 mil. Como consecuencia, se identificaron cantidades significativas adeudadas a la ZUS. Las cotizaciones impagadas que detectaron las inspecciones de la ZUS en 2001, ascendían a casi cuatro billones de PLN (alrededor de 1 billón de dólares de Estados Unidos). Las sanciones de que pueden valerse los controladores de la ZUS incluyen: información a la oficina del demandante, obligación de la empresa de incoar un expediente de quiebra, inicio de acciones ante los tribunales contra los consejos de administración de las empresas endeudadas si dejan de enviar a la ZUS las cotizaciones retenidas de los trabajadores, intervención de la hipoteca de las propiedades del empleador en el registro de la propiedad (que impide su venta), establecimiento de un derecho de retención de la propiedad del empleador, o la imposición de multas adicionales. Las tres últimas medidas son las que se utilizan con mayor frecuencia.

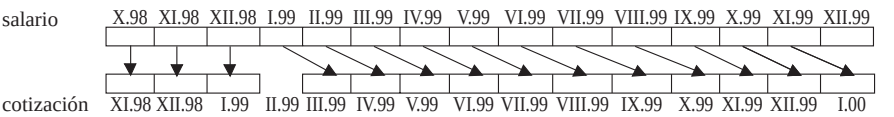
Como consecuencia de estas acciones, las tasas de recaudación de las cotizaciones aumentaron del 95.8 por ciento de la cuantía debida en 1999, a más del 98 por ciento, en 2000, y se esperaban similares resultados para 2001. En razón de los altos tipos de interés, se volvían a pagar las deudas comerciales como primera prioridad durante 2000 y 2001, dado que la situación financiera del FUS había mejorado. No obstante, se requería aún una subvención del presupuesto del Estado, no sólo para cubrir el déficit financiero generado por la desviación de los ingresos en concepto de cotizaciones al pilar de capitalización, sino también para cerrar la brecha entre los ingresos de las cotizaciones y los gastos en prestaciones que existiría incluso sin esta pérdida de ingresos.

3.1.d. Planificación estratégica

Tenían que realizarse cambios en la organización y en la administración de la ZUS, en respuesta a las reformas de la seguridad social y del seguro de enfermedad. La ZUS reconocía la necesidad de desarrollar un plan estratégico para orientar sus acciones,

Gráfico 11

CONSECUENCIAS DE LOS CAMBIOS
EN LA CONTABILIDAD DE LAS COTIZACIONES



para aumentar su capacidad institucional y para aplicar eficazmente los cambios de los procesos comerciales más apremiantes. La preparación de un plan estratégico fue financiada mediante una subvención PHRD del Banco Mundial.

Durante las sesiones preparatorias, la administración formuló una nueva concepción de la ZUS, que se presenta en el Recuadro 2.

Recuadro 2

CONCEPCIÓN DE LA ZUS

Concepción de la ZUS

Somos una institución **orientada hacia el cliente**, centrada en la prestación de un servicio eficaz y fácilmente accesible a nuestros clientes en un entorno confidencial y amistoso.

En tanto que **institución pública**, servimos a la sociedad polaca dentro de las competencias establecidas por la ley, creando un clima de estabilidad y seguridad para el asegurado.

Vamos a **mejorar la comprensión pública del sistema de seguridad social**, destacando el papel de la ZUS en este sistema. Explicamos los medios y las fuentes financieras de los programas de seguridad social.

Funcionamos con eficiencia, **utilizando eficazmente los fondos públicos**, de conformidad con procedimientos organizativos claros y constantes. Quisiéramos convertirnos en un **punto de referencia** para otras instituciones públicas de Polonia.

Nos **basamos en la estabilidad y en la tradición**, pero prevemos y abordaremos los futuros retos utilizando **tecnologías y técnicas de gestión avanzadas**.

Somos unos **empleadores solicitados**, con capacidad de contratar y mantener empleados con los mejores títulos y aptitudes, para compensarlos en lo que respecta a su desempeño y para que se sientan orgullosos de pertenecer a la ZUS.

Estamos **al margen de influencias políticas. La profesionalidad y la independencia** son nuestros mayores valores a la hora de la aplicación de las políticas nacionales de seguridad social.

Nuestra **situación unificada y única** es reconocida por nuestros clientes como un signo de alta calidad.

Fuente: Plan estratégico de la ZUS.

A efectos de dar cumplimiento a esta concepción, la administración de la ZUS formuló los cinco objetivos estratégicos siguientes:

1) Incremento de la eficacia en la realización de los cometidos exigidos por la ley.
2) Enfoque en la satisfacción del cliente.
3) Alineación de la organización de la ZUS con los nuevos cometidos.
4) Aumento de la eficacia interna.
5) Mejora de la gestión de los recursos humanos.

Sin embargo, los problemas surgidos con la contabilidad de la ZUS y los sistemas TI impidieron el desarrollo de medidas fiables y realistas a la hora de la consecución de estos objetivos estratégicos. Además, tal y como se apuntara, la reforma de las pensiones requería que la ZUS acometiera muchas nuevas tareas de las cuales no existía ningún precedente histórico y, por tanto, no se contaba con datos de referencia respecto de los cuales medir el rendimiento.

Tomando en consideración estos problemas y puntos débiles, la Administración de la ZUS decidió utilizar medidas de calidad orientadas al proceso para supervisar y guiar la aplicación del Plan Estratégico. Estas medidas se centran de manera predominante en:

– esferas de trabajo y áreas de responsabilidad claramente definidas,
– el cumplimiento de plazos especificados, y
– acabado y calidad de informes, presentaciones, etc.

En base a los cinco objetivos estratégicos, se han definido alrededor de 60 tareas específicas y los equipos de trabajo han preparado una lista de las acciones requeridas para completar cada tarea. Los jefes de los equipos informaban directamente al coordinador del plan estratégico, situado organizativamente en la oficina del Presidente. La mayoría de los elementos del Plan Estratégico se aplicaron en 2000 y en 2001, facilitándose, así, el proceso de reforma.

Las actividades de la ZUS en el Plan Estratégico se centraron en las tareas prioritarias que se dirigían a la mejora de la calidad de la información transmitida entre los empleadores y la ZUS:

– identificación y disminución de los errores en los documentos. La ZUS aportaba a los empleadores una nueva versión del programa PLATNIK (*software* diseñado para la preparación de los documentos de la ZUS) y mejores procedimientos de verificación;
– análisis de los errores en los documentos y preparación de la información para los empleadores en torno a la preparación adecuada;
– producción de un programa de televisión en colaboración con la ZUS (emisión en la televisión pública en el primer trimestre de 2001);

– colaboración con los bancos, a efectos de mejorar la calidad de la información comunicada junto a las transferencias bancarias;
– desarrollo de una red del sistema regional TI y suministro de acceso de las ramas regionales a la base de datos central, de modo que puedan corregirse los errores en los archivos electrónicos de los empleadores, y
– comienzo del uso del ARS-2000 para los procedimientos de recaudación y coacción, que habían determinado mejores recaudaciones (como se describe en la Sección 3.1.c.).

3.2. Transición al sistema mixto

Si bien todas las personas nacidas después de 1949 se ven afectadas por la reforma de las pensiones, las únicas con una opción en cuanto a la naturaleza de su implicación, habían nacido entre 1949 y 1968. Podían optar entre una participación sólo en el pilar de reparto reformado y una participación en los dos pilares: reparto y capitalización. No era ésta una opción entre el viejo sistema y el nuevo sistema, sino entre el nuevo sistema público NDC y el sistema mixto. El plazo para la elección fue para finales de 1999, después del cual se adoptó la decisión final, esto es, que no era posible afiliarse más tarde al sistema mixto, ni regresar al sistema público.

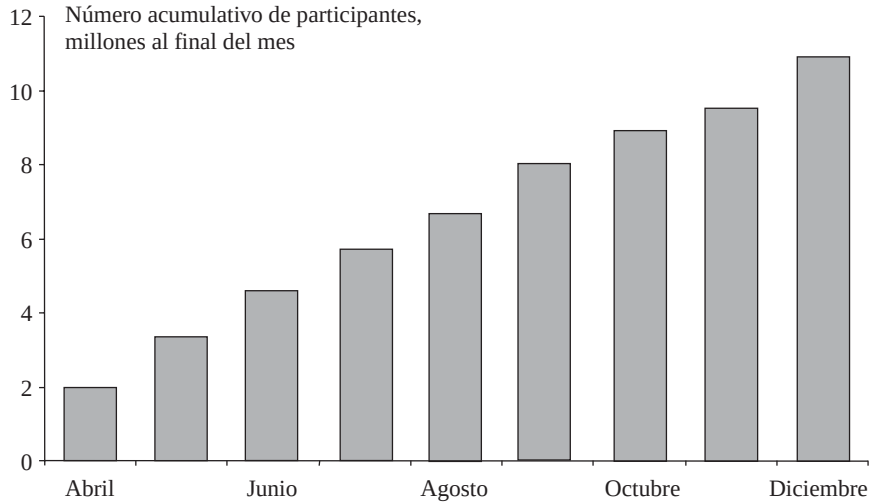
Se exigía a todos aquellos que estaban obligados a participar en ambos pilares del régimen de pensiones (es decir, aquellos de edades comprendidas entre los 21 y los 30 años) y a aquellos que querían ejercer su opción para tal efecto (o sea, los de edades comprendidas entre los 30 y los 50 años) que escogieran un fondo de pensiones privado antes de septiembre de 1999. Después de esta fecha, las cotizaciones efectuadas en su nombre, serían automáticamente repartidas entre los dos pilares. Para quienes no se hubiesen decidido en diciembre, se elegiría en su nombre un fondo de pensiones, distribuyéndose este grupo entre los fondos del mercado. Por consiguiente, el año 1999 fue determinante para las decisiones adoptadas por los asegurados, así como para la configuración del mercado del fondo de pensiones.

3.2.a. Afiliados del pilar de capitalización

Los asegurados podían registrarse en el fondo privado de pensiones a partir de marzo de 1999, pero el primer pago transferido a un fondo de pensiones privado estaba planteado para abril de 1999, de modo que toda la información relativa a la participación en el fondo de pensiones data de abril. Al principio, se esperaba que la mayoría de las personas se afiliara a los fondos de pensiones al iniciarse la temporada abierta, luego las actividades mermarían en el período de vacaciones, para reanudarse en septiembre. Sin embargo, tales expectativas no se cumplieron, ya que el aumento producido en la participación en el fondo de pensiones había sido prácticamente lineal a lo largo de 1999, con una afiliación al pilar de capitalización de aproximadamente un millón de personas al mes (véase el gráfico 12).

Gráfico 12

AFILIACIÓN ACUMULATIVA DE LOS FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES, 1999



Fuente: ZUS

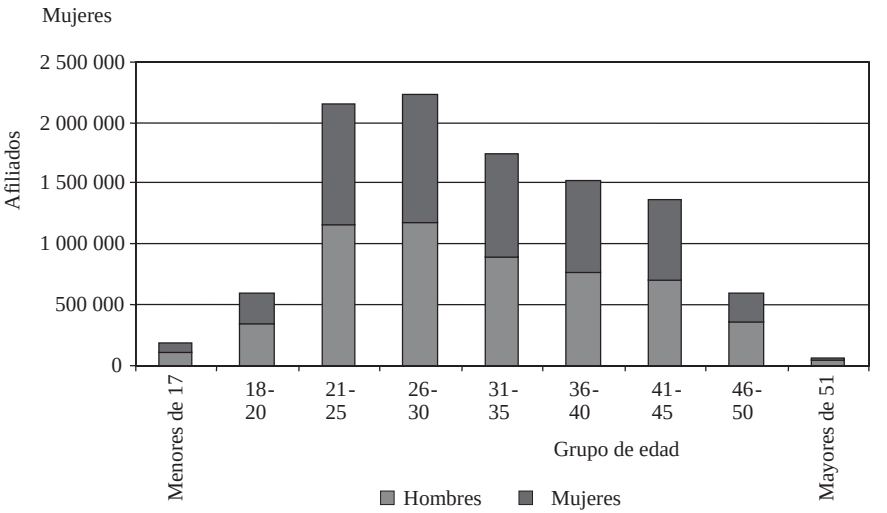
A finales de 1999, era un total de 9.7 millones el número de los afiliados registrados en los fondos de pensiones privados. Comenzando en 2000, sólo aquellas personas que entraban en la fuerza del trabajo por primera vez podían afiliarse a los fondos de pensiones privados (si bien los nacidos en los años 1949-1968 pueden aún afiliarse si hubiesen estado desempleados en 1999), con lo cual en 2000, el número de los nuevos afiliados era de apenas 0.7 millones, llegándose a un total de 10.4 millones. En el primer trimestre de 2001, habían sido sólo alrededor de 50 mil los nuevos afiliados.

Se presenta en el gráfico 13 la distribución por edad y sexo de los afiliados de los fondos de pensiones al 31 de marzo de 2001. Como puede verse, los grupos de edad más grandes incluyen aquellos a los que no se exigía su afiliación al pilar de capitalización (edades entre 21 y 30 años) y, a medida que iba aumentando la edad de los participantes, la afiliación descendía. En términos de distribución por género, los hombres representaban el 53.5 por ciento de todos los afiliados del fondo de pensiones, lo que sorprende poco, puesto que los hombres participan en mayor medida en el mercado laboral. En consecuencia, llegaban a representar más de la mitad de los asegurados.

Se presenta en el gráfico 14 la distribución por edad de los afiliados del fondo de pensiones privado para los grupos “que podían elegir”. De acuerdo con las estimaciones (cuando se realizaba este estudio, no se había completado la base de datos

Gráfico 13

DISTRIBUCIÓN POR EDAD Y SEXO DE LA AFILIACIÓN A LOS FONDOS DE PENSIONES ABIERTOS, MARZO DE 2001



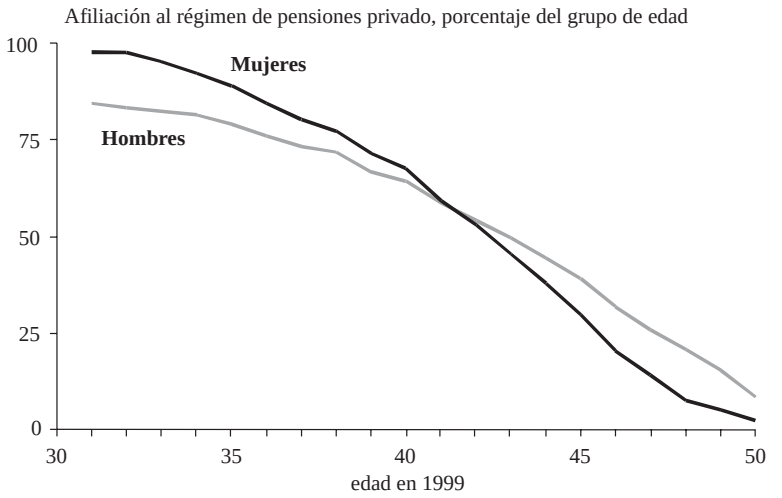
de la ZUS sobre los asegurados), más del 60 por ciento de los grupos "que podían elegir" había decidido repartir sus cotizaciones entre los dos pilares obligatorios. El gráfico 14 muestra que la edad constituía un factor clave en la afiliación o no de una persona a un fondo de pensiones privado. La mayoría de los que tenían 30 años de edad estaban afiliados al OFE, mientras que eran sólo unos pocos los afiliados de 50 años de edad. Pueden observarse diferencias de género interesantes, puesto que es más elevada la tasa de participación en el pilar de capitalización de las mujeres más jóvenes que de los hombres más jóvenes. En cambio, en el caso de los grupos de más edad, la situación se revertía y eran las mujeres las que escogían con menos frecuencia la afiliación a fondos de pensiones privados. Esto puede obedecer al hecho de que eran más las mujeres que trataban de ejercer la opción de la jubilación anticipada, que está disponible para todos los asegurados hasta finales de 2006.

En 2000, aproximadamente el 60 por ciento de los asegurados había participado en el pilar de capitalización, pero este porcentaje se incrementará en los próximos años, alcanzándose el 100 por ciento en 2036 (véase el gráfico 15).

El período de transición puede considerarse también desde la perspectiva de los pagos en concepto de cotizaciones. La división de las cotizaciones agregadas para las jubilaciones, cambiará con el avance de la transición. En 2000, la tasa de cotización efectiva estimada para el primer pilar, era del 14.96 por ciento y de 4.56 por ciento, para el pilar de capitalización (comparados con el 12.22 por ciento y el 7.3 por ciento,

Gráfico 14

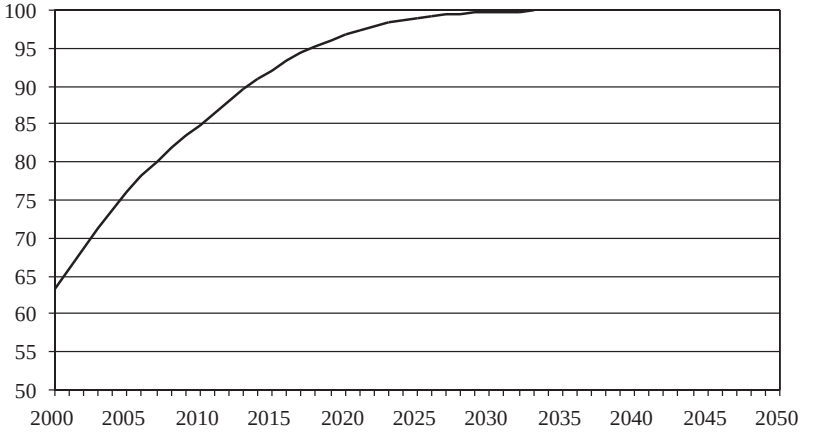
PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE PERSONAS NACIDAS EN 1949-1968, EN LOS FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES



Fuente: Instituto de Economía de Mercado de Gdansk.
Nota: en base a datos de enero de 2000.

Gráfico 15

AFILIADOS A LOS FONDOS DE PENSIONES COMO PORCENTAJE DE LOS ASEGURADOS

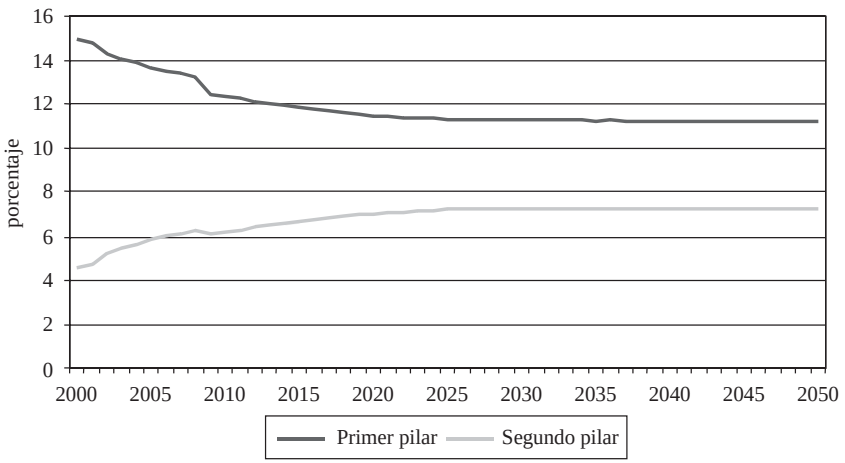


Fuente: Instituto de Economía de Mercado de Gdansk, Modelo del Presupuesto Social.

respectivamente, si todos los asegurados estuviesen afiliados a los fondos de pensiones privados). Esto se debe al hecho de que sólo el 60 por ciento de los asegurados tienen sus cotizaciones transferidas, permaneciendo el resto en el pilar público. Con el tiempo, estos porcentajes divergirán hasta que se alcancen las tasas de cotización del 12.22 por ciento y del 7.3 por ciento. Se presenta en el gráfico 16 la evolución de las tasas hasta 2050. Como puede apreciarse, la transferencia de las cotizaciones aumentará de año en año hasta llegar a una situación regular a mediados del decenio de 2040.

Gráfico 16

COTIZACIONES EFECTIVAS AL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES, 2000-2050



Fuente: Instituto de Economía de Mercado de Gdansk, Modelo de Presupuesto Social.

3.2.b. Motivación

La participación en el segundo pilar resultó ser significativamente más alta que la pronosticada en sus inicios por el Gobierno: alrededor del 60 por ciento de todos los asegurados, comparada con la predicción originaria del Gobierno del 50 por ciento. Es interesante, por tanto, examinar los motivos que llevaron a los asegurados a afiliarse a fondos de pensiones. Esta sección analiza las opciones por las que se inclinaron las personas y la información de que disponen antes de adoptar una decisión.

La aplicación de la reforma de las pensiones se acompañó de una campaña de información pública del Gobierno con cuatro objetivos principales: el primero, informar al público acerca de los elementos más importantes del nuevo sistema de pensiones; el segundo, hacer que los grupos "que tienen la opción de elegir" sean más prudentes a la hora de su

decisión. Si bien no existía en el pilar público ningún freno económico explícito para que los grupos de personas de edad más avanzada con capacidad de elegir se afiliaran al sistema mixto, la estructura de las cuotas de los fondos de pensiones privados era más desventajosa para las personas que ahorraban por breves períodos de tiempo. Según los cálculos del autor, la tasa de rentabilidad de aquellos que ahorran a lo largo de 20 años, se reducirá en aproximadamente el 1.2 por ciento, mientras que para aquellos que ahorran durante 40 años, la reducción es del 0.9 por ciento. Habida cuenta de esta diferencia, la meta fundamental de la campaña era la comunicación de una información más amplia y completa que permitiera que las personas eligieran de manera informada. El tercer objetivo era respaldar una nueva imagen de la ZUS y crear una actitud pública positiva hacia la reforma. Por último, la campaña apuntaba a eliminar los temores que tenían las personas no afectadas por la reforma (los mayores de 50 años) de pérdida de algunos derechos de pensión.

La campaña de información estaba coordinada por el Plenipotenciario de la Reforma de las Pensiones, siendo los estadios de su desarrollo financiados por la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID) y la propia campaña, por el presupuesto del Estado. El costo de ésta ascendía a cinco millones de dólares de Estados Unidos. Al principio, los anuncios eran emitidos en la televisión y publicados en la prensa; en los estadios finales, la campaña en los medios de comunicación se extendió a la radio (el Plenipotenciario había decidido que el dinero asignado a la campaña de la ZUS, pero que no se utilizaba con tal fin, pudiera financiar los anuncios en la radio). La campaña se organizó en torno a un centro de llamadas, en el que la gente podía obtener respuestas a las preguntas básicas sobre la reforma de las pensiones, así como solicitar folletos con una breve explicación de los cambios de mayor relevancia que se producirían. Se prepararon dieciséis folletos, que se centraban en algunos elementos del nuevo sistema de pensiones y cuyo objetivo eran diversos grupos de edad, a efectos de explicar el cometido de las instituciones antiguas y nuevas en el sistema de pensiones. Junto a los folletos, se enviaron las simulaciones de las futuras pensiones para algunos perfiles de edad y de género, de manera que cada asegurado pudiese obtener la información más pertinente. Tanto en los folletos como en los resúmenes de las simulaciones, se afirmaba que, para recibir una pensión más elevada que la otorgada sólo por el primer pilar, se requerían al menos entre 10 y 15 años de participación en el pilar de capitalización (aunque el tiempo preciso dependía del rendimiento de los mercados financiero y laboral).

Las campañas publicitarias también fueron llevadas a cabo por los fondos de pensiones privados, cuya mayoría desarrollaba el tema de la prosperidad después de la jubilación. En sus campañas publicitarias, los fondos se valieron de todo tipo de medios de comunicación. Wilczynska (2000) calculó que los gastos totales del fondo de pensiones en publicidad en los medios de comunicación (excluidos los costos del desarrollo de la campaña) habían ascendido a 100 millones de dólares de Estados Unidos, lo que equivale a 20 veces la cuantía gastada por el Gobierno. La mayor influencia en la elección de la gente no la ejercían, sin embargo, las campañas publicitarias, sino las actividades de los agentes de ventas. Chlon (2000) utiliza el análisis regresivo para

poner de manifiesto que la magnitud de la red de agentes había sido el único factor significativo determinante del éxito de algunos fondos de pensiones privados en la captación de afiliados. Las regresiones en una suma de capital de un fondo y los gastos totales en los medios de comunicación sólo son significativos si se relacionan estrechamente con el número de agentes de ventas empleados. Una vez que se incluye esta variable, los gastos en capital y en medios de comunicación pasan a ser insignificantes.

En 1999, se habían registrado en la UNFE más de 400 mil agentes de fondos de pensiones (comparado con una población total de 38 millones), de modo que eran casi 40 los agentes de ventas registrados por cada 1 000 afiliados al fondo de pensiones, en relación con los aproximadamente cinco de los países de América Latina que habían introducido reformas similares (para los pormenores, véase Chlon (2000). Era característico que la PTE pagara a los agentes unos honorarios cercanos a 25 dólares de Estados Unidos por cada contrato individual que se firmaba. Los pagos a los agentes se efectuaban aun cuando la ZUS no confirmara que la persona en consideración estaba asegurada (debido a su sistema TI incompleto). Esta ausencia de un procedimiento de verificación permitía que algunos agentes incurrieran en fraudes, como la falsificación de firmas o la firma de personas que no estaban aseguradas. Aunque es difícil estimar la magnitud exacta de tales prácticas, a mediados de 2001 aproximadamente una cuarta parte de todos los afiliados a un fondo de pensiones eran "cuentas inactivas". Parece probable que una parte significativa de esas cuentas perteneciera a personas que no estaban aseguradas o que no existían.

Con el fin de evaluar las decisiones de las personas, a principios de 2000, el CBOS emprendió un estudio a solicitud del Plenipotenciario de la Reforma de las Pensiones, que investigaba las razones de las elecciones efectuadas. Los resultados más importantes se presentan en el gráfico 17. Las razones que se daban con mayor frecuencia para las elecciones realizadas, giraban en torno al deseo de pensiones más elevadas o más seguras, tanto en el caso de afiliación a un sistema mixto como en el caso de permanencia sólo en el pilar público.

Aquellos que habían decidido afiliarse a fondos de pensiones privados también lo habían hecho porque alguien (un agente, un familiar o un amigo) o una campaña publicitaria los habían convencido. Era significativo que casi un quinto de las personas declarara que había decidido afiliarse al pilar de capitalización debido a los problemas que tenía con la ZUS. Otras razones dadas por quienes permanecían en el pilar público a pesar de tener la opción, reflejaban su intención de acogerse a una jubilación anticipada o su falta de confianza en las instituciones privadas. Algunas personas también habían decidido no afiliarse a fondos de pensiones porque era demasiado caro.

3.3. Impacto del régimen privado en el pilar público

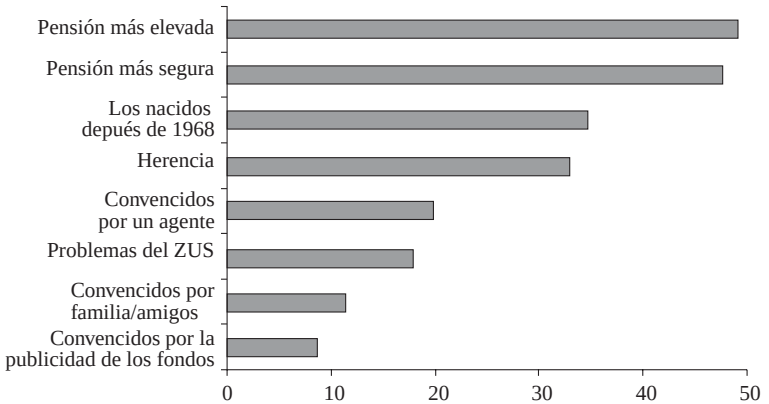
3.3.a. Observaciones generales

La creación de un régimen de pilares múltiples puede tener un impacto financiero en el sistema de reparto que estaba vigente, puesto que se necesitan ingresos para

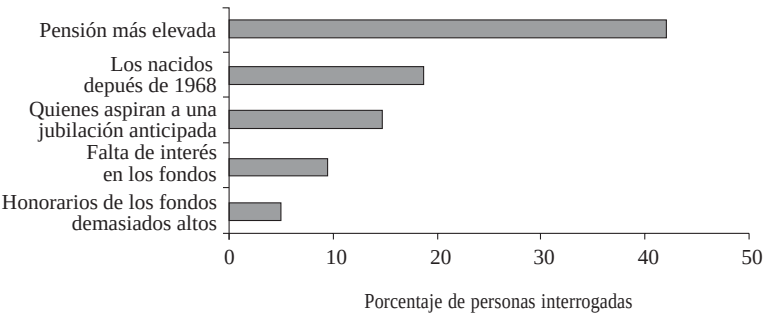
Gráfico 17

RAZONES DADAS POR LOS ASEGURADOS PARA DIFERIR LAS OPCIONES RESPECTO DE LAS PENSIONES

a. Personas que decidieron dividir sus cotizaciones para las pensiones



b. Personas que decidieron permanecer sólo en el régimen público



Fuente: CBOS, marzo de 2000.
Nota: los números no totalizan el 100 por ciento, puesto que las personas podían elegir hasta tres respuestas.

constituir el pilar de capitalización, al tiempo que siguen cumpliéndose las obligaciones de las prestaciones en el sistema público. Dependiendo de la elección exacta realizada por el país, también puede verse afectada la administración del régimen. En lo que respecta a la financiación, el Gobierno polaco había decidido que el pilar de capitalización obligatorio fuese financiado en su totalidad con cargo a las cotizaciones obligatorias vigentes, a los ingresos de las privatizaciones y a las subvenciones del presupuesto del

Estado. No se producirá incremento alguno en las tasas de cotización, que ya son elevadas según las normas internacionales. Como consecuencia de esta restricción, los ingresos del pilar público están reducidos por la cuantía transferida al pilar privado. Se evaluará en la próxima subsección la magnitud del déficit de la transición derivada de estas transferencias.

En términos de la administración, el ZUS tropezó con muchas dificultades a la hora de una correcta asignación de las cotizaciones a los asegurados, como se expone en la Sección 3.1. Con el fin de transferir una parte de las cotizaciones de los asegurados a un fondo de pensiones privado, el ZUS debe primero identificar un pago de un determinado empleador y luego asignarlo a los asegurados en la nómina del empleador. Sin embargo, no pueden seguirse estos procedimientos si los afiliados al fondo privado de pensiones no son identificados en el registro central del ZUS del asegurado. Además, cuando se identifican a los afiliados de los fondos privados de pensiones, los informes de los empleadores (o de los bancos) pueden contener errores. Ambas situaciones impiden una acertada transferencia de las cotizaciones.

En mayo de 1999, cuando deberían haberse realizado las primeras transferencias, sólo había podido transferirse con éxito aproximadamente el cinco por ciento de las cuantías debidas, especialmente en razón de errores en la documentación aportada por empleadores, bancos y fondos de pensiones. En los meses siguientes, el ZUS arbitró medidas para mejorar la eficacia de las transferencias, como se expone en la Sección 3.1. Desde entonces, mejoró la tasa de transferencias a los fondos privados y el ZUS considera que se transfieren en la actualidad alrededor del 70 al 80 por ciento de las cotizaciones.

Para enfocar el problema de otra manera, las cotizaciones se transfieren en la actualidad a los fondos privados de pensiones en nombre de aproximadamente seis millones de personas, en comparación con los 10.4 millones de afiliados registrados en los fondos de pensiones y con los ocho millones de afiliados que, según las estimaciones, están asegurados[27]. No se han transferido las cotizaciones de los restantes afiliados, debido sobre todo a las dificultades comentadas antes.

La ZUS había planificado originariamente que todos los atrasos de los fondos de pensiones, estimados en más de 3 billones de PLN, se pagaran en 2001, depués de que se completara el sistema IT y se limpiara la mayor parte de los errores de la base de datos. Sin embargo, nuevos retrasos en el proceso de aplicación del IT habían redundado en un nuevo aplazamiento de esa fecha tope.

Esta situación es indicativa de la profundidad de los cambios institucionales necesarios en la ZUS para poner a funcionar el sistema de pensiones de pilares múltiples.

---

27 Como se mencionara antes, pueden darse casos en los que los afiliados a los fondos de pensiones no estén asegurados debido a la sobreventa realizada por agentes de ventas de pensiones privadas.

Cuadro 11

COTIZACIONES EN CONCEPTO DE PENSIONES TRANSFERIDAS
A FONDOS DE PENSIONES ABIERTOS (EN PLN M)

En millones PLN	Planificadas	Realizadas	Atrasos
1999	3 268.5	2 262.7	1 005.9
Total en 2000	11 073.0	7 591.0	2 783.5
A partir de 2000	10 067.2	7 283.7	2 783.5
A partir de 1999	1 005.9	307.3	698.6
(Plan) total en 2001	**14 372.0**	**6 088.3**	
A partir de 2001	10 890.0	(hasta finales de agosto)	
A partir de 2000	2 783.5		
A partir de 1999	698.6		

Fuente: ZUS.

3.3.b. Jubilaciones frente a pensiones de invalidez y sobrevivientes

Los ahorros en los nuevos fondos de pensiones privados se utilizan sólo para las jubilaciones. Las prestaciones de invalidez y sobrevivientes son aún financiadas exclusivamente por el régimen público de pensiones según el sistema de reparto. De esta situación, surgen dos asuntos de importancia: en primer término, la aplicación de ahorros de pensiones en el caso de la invalidez o del fallecimiento prematuro de un trabajador y en segundo término, la necesidad de armonizar los niveles de prestaciones entre los dos pilares.

La cuestión de cómo tratar los ahorros privados para la vejez de aquellos que quedan discapacitados no ha sido específicamente abordada en la legislación relativa a las pensiones. De conformidad con las disposiciones generales de la ley sobre la reforma, percibirán una pensión de invalidez hasta que alcancen la edad de jubilación. Si trabajan a pesar de su discapacidad, pagarán cotizaciones de seguridad social y crecerán sus cuentas de los fondos de pensiones privados. Si no trabajan, no pagarán nuevas cotizaciones, pero sus ahorros existentes aún serán invertidos y se obtendrá una rentabilidad.

En virtud de una norma que existía antes de la reforma y que ésta no había alterado, cuando una persona discapacitada llega a la edad de jubilación, puede optar por percibir la prestación que sea más elevada: la jubilación o la pensión de invalidez. A raíz de la reforma de las pensiones y de los cambios que se derivan de la misma en la reducción de las tasas de sustitución de las pensiones, la pensión de invalidez será más alta en la mayoría de los casos. Como consecuencia, el incentivo que ha de aplicarse a una pensión de invalidez en el nuevo sistema será más elevado que en el sistema antiguo.

Además, surge la cuestión de si la opción de seguir con una pensión de invalidez al alcanzar la edad de jubilación implica una comparación de ésta con las jubilaciones

de los dos pilares obligatorios o sólo con las del público. La ley de 1998 sobre las pensiones financiadas con cargo al Fondo del Seguro Social únicamente menciona el pilar público, mientras que la ley de 1997 sobre la organización y el funcionamiento de los fondos de pensiones dispone que otras reglamentaciones especificarán las normas de retirada cuando una persona pasa a adquirir el derecho a una pensión de invalidez. Con arreglo al estatuto legal actual, los pensionistas de invalidez carecen de la opción de retirar los ahorros del fondo de capitalización. Las posibles soluciones son las siguientes: deducción de la pensión de invalidez de una cantidad igual a la pensión de capitalización o, alternativamente, la transferencia de los ahorros individuales del pilar de capitalización al fondo del seguro de invalidez del sistema público a los fines de la financiación de las prestaciones pagadas.

Un dilema similar se presenta en el caso de las pensiones de sobrevivientes. En el régimen público, los sobrevivientes tienen derecho a una prestación que oscila entre el 80 y el 90 por ciento de la cuantía que hubiese percibido la persona fallecida (una pensión de invalidez en la mayoría de los casos o una jubilación si la persona fallecida tenía derecho a la misma). Al mismo tiempo, los ahorros de las pensiones del segundo pilar están repartidas, transfiriéndose la mitad a la cuenta privada de pensiones del cónyuge y la otra mitad, en metálico, a los beneficiarios especificados. Como ocurría con las pensiones de invalidez, el pilar de capitalización es objeto de un trato especial, de modo que los viudos y las viudas que retiran una pensión de sobrevivientes no tienen acceso a los ahorros del pilar de capitalización.

Esta situación significa que los sobrevivientes percibirán diferentes niveles de prestaciones, dependiendo de si solicitan esas prestaciones antes o después de la edad de jubilación de la persona asegurada. Si las solicitan después, la pensión de sobrevivientes se calcula en base a la jubilación pública a la que el asegurado hubiese tenido derecho, la cual, como consecuencia de la reforma de las jubilaciones, es significativamente más baja que su pensión de invalidez. Aún no se decidió qué tipo de pensión privada percibirá el sobreviviente, si una renta única o una renta compartida. De conformidad con el proyecto de legislación sobre las rentas, esa persona percibirá una renta compartida (obligatoria para todas las parejas). Como consecuencia, su pensión privada debería ser similar a la prestación que percibiera una persona soltera.

En resumen, la reforma de las jubilaciones ha generado desigualdades en el trato de los jubilados y de los pensionistas de invalidez y sobrevivientes. El proyecto de ley sobre las rentas puede abordar algunas de estas cuestiones, al tiempo que otras pueden tratarse sólo a través de una colaboración más estrecha entre las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes. Si la ley relativa a las rentas no encara esta situación, los afiliados del fondo privado de pensiones no podrán retirar sus prestaciones de capitalización.

3.3.c. El sistema de pensiones en el futuro; proyecciones financieras

Se presentan en esta sección las proyecciones a largo plazo sobre la solvencia financiera del sistema de seguridad social. El objetivo principal es indicar la magnitud

del déficit de la transición que se deriva de pasar a un sistema de pilares múltiples y los recursos para la financiación de este déficit. Las proyecciones se realizan valiéndose del Modelo del Presupuesto Social.[28] En los inicios, debe señalarse una importante diferencia en el impacto de la reforma en los ingresos y en los gastos. Los primeros se hicieron sentir casi inmediatamente después de la introducción del régimen de capitalización del segundo pilar. La cuestión de mayor relevancia que afronta el sistema de pensiones en este momento es cómo financiar el déficit de la transición. Con arreglo al concepto de la reforma aprobado por el Gobierno, estos costos de transición deberían ser financiados inicialmente con cargo a los ingresos de la privatización y a las subvenciones del presupuesto del Estado. Como ponen de manifiesto las simulaciones en esta sección, la mayoría de los costos de largo plazo serán compensados por una reducción de los gastos en el sistema público que resultan de la reforma.

Afortunadamente para la financiación del régimen, la transición comenzará más tarde, puesto que todas las pensiones se basarán en la fórmula del viejo sistema hasta 2009. Después de esta fecha, comenzarán a otorgarse pensiones con arreglo al nuevo sistema. Va a llevar décadas la transición en la cartera de los pensionistas.

El impacto de la reforma en el régimen público de reparto obedece, en buena medida, a los cambios introducidos en los criterios de elegibilidad y en la fórmula de las pensiones. En primer término, se aumentó la edad de jubilación y esto debería reducir el número de pensionistas, comparado con lo que ocurría en el escenario de la no reforma. En segundo término, la tasa de sustitución aportada por las pensiones calculadas según la nueva fórmula, será más baja que la de aquella fijada con arreglo al sistema de pensiones antiguo. Juntos, estos cambios darán lugar a una reducción significativa de los gastos en jubilaciones. Al mismo tiempo, los ingresos del sistema se reducen, debido a la transferencia de las cotizaciones al pilar de capitalización. De acuerdo con nuestras proyecciones que utilizan supuestos básicos, los gastos en jubilaciones con arreglo al pilar público descenderán drásticamente: de su nivel actual cercano al 6 por ciento del PIB a alrededor del 2 por ciento en 2050 (véase el Anexo B). La reducción de los gastos, que comenzó en 1995, debería continuar hasta 2040, para luego estabilizarse. Con arreglo a esta simulación, el déficit en la parte correspondiente a la edad avanzada en el sistema debería persistir hasta 2025, pero después debería darse un déficit que alcanzara el 1.4 por ciento del PIB en 2050. Dentro del período de proyección, el número de jubilados aumentará hasta que supere los cuatro millones en 2020, para descender luego al nivel de 3.4 millones, en 2035.

Como resultado de la jubilación de la generación del “baby boom”, nacida en el decenio de 1980, el número de jubilados comenzará entonces a aumentar nuevamente para alcanzar los cuatro millones en 2050. Se proyecta que el número de jubilados sea, en 2050, inferior a los seis millones de personas respecto de lo que ocurría en el escenario de la no reforma, pero la reducción de los jubilados se ve compensada parcialmente por

[28] Véase también la Sección 1.3.

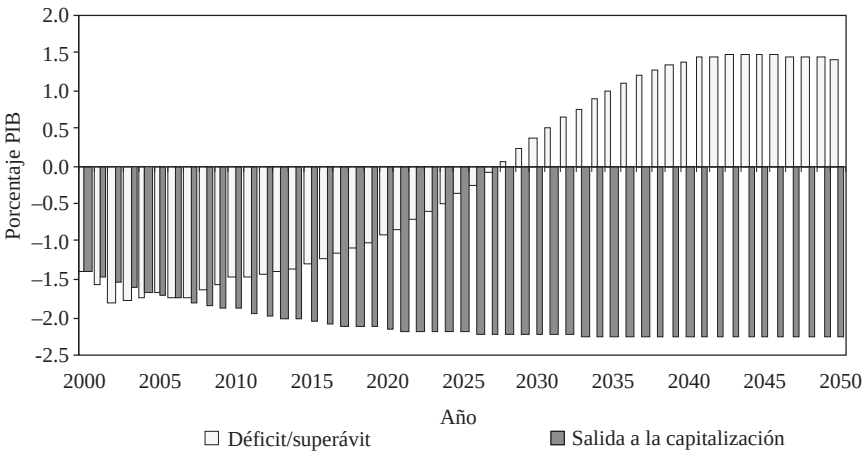
un ascenso del número proyectado de pensionistas de invalidez y de sobrevivientes. En el modelo, se supone que la llegada de pensionistas de invalidez será más alta en razón del aumento de la edad mínima de jubilación. No se tiene en cuenta el efecto añadido de unos incentivos más elevados para solicitar una pensión de invalidez, debido a la mayor magnitud de las pensiones.

Como muestran los resultados de la simulación, se incrementará el número de pensionistas de invalidez a 4.3 millones (comparados con los 2.3 millones del escenario de la no reforma) y el número de pensionistas de sobrevivientes superará los dos millones (ligeramente más elevado que en el escenario de la no reforma). La relación entre las jubilaciones y los salarios también se proyecta para que sufra un gran descenso. En la simulación, la jubilación media en el nuevo sistema será menos de la cuarta parte del salario medio, en comparación con el 35.7 por ciento de las jubilaciones del sistema antiguo. Esta importante reducción de las tasas de sustitución determina una disminución sustancial de los gastos totales en pensiones. Como resultado de la reforma, los gastos en jubilaciones se proyectan para que desciendan a un sexto de lo que lo harían en el escenario de la no reforma. Sin embargo, si se tienen en cuenta todos los costos en pensiones (incluidas las pensiones de invalidez y de sobrevivientes), los gastos en pensiones se estima que llegarán al 9.65 por ciento del PIB en 2050 o justo menos que la mitad de lo que ocurriría en el caso de la no reforma. (A lo largo de la mayor parte del período de proyección, los gastos totales en pensiones del Fondo del Seguro Social fluctúan entre el nueve por ciento y el diez por ciento del PIB, en comparación con los gastos en pensiones del 17.3 por ciento del PIB de 2050, con arreglo al escenario de la no reforma). Para todo el período de la proyección, los gastos totales en pensiones (vejez, invalidez y sobrevivientes) serán más elevados que los ingresos en concepto de cotizaciones, con lo que se obtiene un déficit anual de alrededor del dos por ciento del PIB. Es importante observar que la privatización parcial del régimen de pensiones de Polonia requiere mayores recortes de las pensiones públicas de lo que se hubiera necesitado para restablecer la solvencia financiera del sistema público de pensiones sin la privatización. Esto puede apreciarse en el gráfico 18. En realidad, hacia 2005 el déficit total en el régimen público de jubilaciones será ya más bajo que la suma de las cotizaciones transferidas a los fondos de pensiones. Esto es así porque las reformas introducidas en el sistema público (la mayor parte, reducciones en la indexación de las prestaciones, al principio) generarán un "superávit" que se utilizará para financiar la transición al régimen de capitalización.

En el período de la proyección, el factor de mayor importancia que influye en los gastos es la cuantía de la pensión media. Para las pensiones otorgadas con arreglo al viejo sistema (para las personas nacidas después de 1948) la relación debería descender del nivel actual de más del 60 por ciento de los salarios medios a alrededor del 35 por ciento en 2050. Tal erosión se vincula sobre todo con la indexación de las pensiones. La reducción será menor durante los años anteriores a la proyección, puesto que las nuevas pensiones otorgadas se calcularán de conformidad con las viejas normas y esto influirá en el nivel medio. El descenso se acelerará después de 2009, cuando las pensiones se calculen con arreglo a las nuevas reglas.

Gráfico 18

FLUJO DE SALIDA HACIA EL PILAR DE CAPITALIZACIÓN FRENTE AL DÉFICIT/ SUPERÁVIT DEL SISTEMA DE REPARTO



Fuente: Instituto de Economía de Mercado de Gdansk, Modelo de Presupuesto Social.

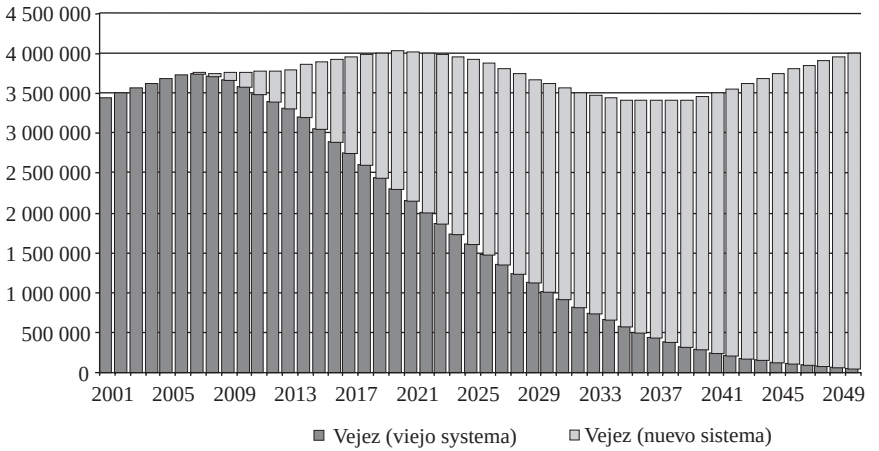
En virtud del nuevo sistema, el valor proyectado de las pensiones es mucho más bajo que en el viejo sistema.[29] La reducción de las prestaciones de modo que la gente recibiera lo que había "pagado" desde el punto de vista actuarial, era uno de los objetivos del plan de la reforma. Esta política, sin embargo, puede conducir a un aumento de la pobreza de los pensionistas y, como consecuencia, los ahorros conseguidos en el sistema de pensiones pueden tener que acompañarse de un aumento de los gastos en asistencia social para los pensionistas. Además, el traslado de un gran número de personas de edad avanzada a la asistencia social constituiría una política polémica. Por tanto, en el futuro los responsables de las políticas tendrán que debatirse en el difícil equilibrio entre la estabilización macroeconómica del sistema de pensiones, definida en sentido amplio, y el otorgamiento a los pensionistas de unos ingresos dignos.

En el gráfico 19 se muestra una proyección de la transición del viejo sistema de pensiones al nuevo. Hasta mediados de la década de 2020, serán mayoría los pensionistas que perciban sus prestaciones de conformidad con las reglas del viejo sistema. Después, la relación de los "nuevos" jubilados será mayor hasta que, al final del período de proyección, prácticamente todos los jubilados estarán percibiendo nuevas prestaciones del NDC.

[29] Véanse en el gráfico 8 (Sección 2.1) las proyecciones de las tasas de sustitución.

Gráfico 19

NÚMERO PROYECTADO DE JUBILADOS QUE PERCIBEN PRESTACIONES DEL VIEJO Y DEL NUEVO SISTEMA CON ARREGLO A LA REFORMA, 2001-2050



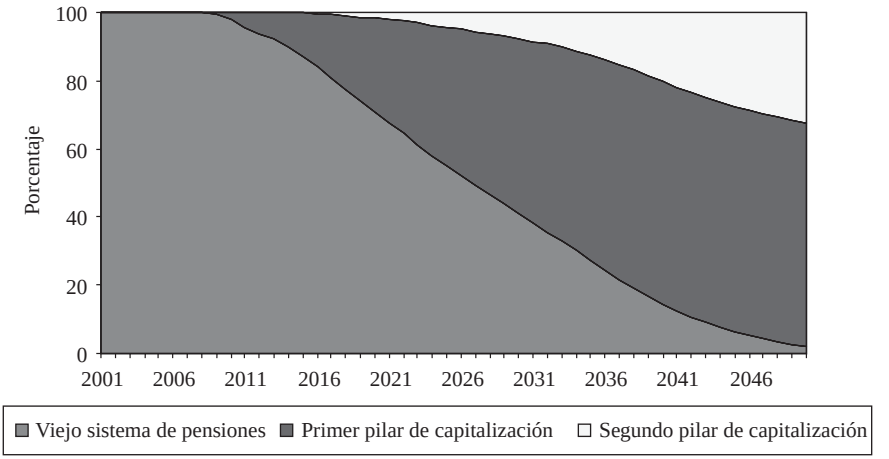
Fuente: Instituto de Economía de Mercado de Gdansk, Modelo de Presupuesto Social.

El gráfico 20 presenta un desglose de los gastos en jubilaciones por fuente de financiación. Como puede apreciarse, las pensiones públicas dominarán los gastos en todo el período de la proyección. En 2050, el pilar de capitalización financiará cerca de un tercio de los gastos totales en concepto de pensiones.

Como ponían de manifiesto las simulaciones, los cambios en el sistema público redundan en una reducción significativa de los gastos, pero se plantea la cuestión de hasta qué punto tales ahorros financian la creación del pilar de capitalización y en qué medida tiene que ser esto financiado con cargo a un préstamo cada vez mayor del Gobierno y a los ingresos procedentes de la privatización. **A los fines de este análisis, los costos de la transición se definen como aquellos que se transfieren al pilar de capitalización, reducidos por los ahorros conseguidos en el pilar público, debido a la introducción del pilar de capitalización.** Utilizando esta definición, el gráfico 21 revela el déficit de la transición para cada año del período de proyección. Como puede apreciarse, el déficit aumenta hasta el decenio de 2020, reflejando un ascenso de la transferencia de cotizaciones del primer pilar al segundo pilar. Después de esta fecha, el déficit anual comienza a descender a medida que aumentan las prestaciones privadas y el pilar de capitalización asume un papel más relevante en la concesión de jubilaciones. Como se observara, las fuentes de financiación de la reforma son de tres tipos: ingresos de la privatización, aumento de la deuda del Gobierno y reducción de las prestaciones en el sistema público. En los primeros años de la aplicación de la reforma, los costos de

Gráfico 20

FINANCIACIÓN DE LAS PENSIONES, 2000-2050



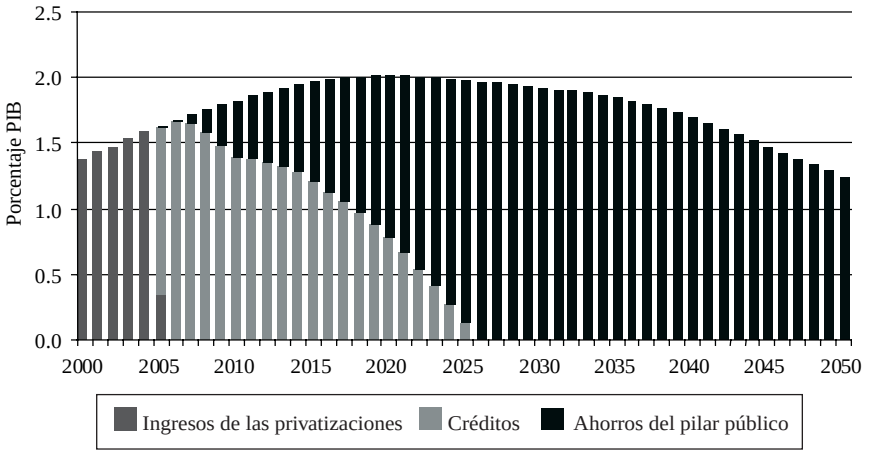
transición totales se financiaron con cargo a la privatización. Con esa finalidad, en 1998, el Gobierno destinó alrededor de 53 billones de PLN (aproximadamente el siete por ciento del PIB). De acuerdo con las estimaciones anteriores, esta cuantía debería haber sido suficiente para financiar el déficit del pilar público hasta que el régimen de pensiones comenzara a producir un superávit, pero en base a cálculos actuales, se exigirá la financiación de la deuda hasta 2025.[30] Comenzando en 2005, se supone una acumulación de superávit anuales en el sistema público, que se deriva del hecho de que algunas personas no se acogen a jubilaciones anticipadas y de que la financiación de la transición es asumida cada vez más por estos ahorros. En el período 2000-2005, dos tercios del déficit de la transición son financiados por los ahorros del sistema público; alrededor de un cuarto, por los créditos; y cerca del 10 por ciento, por los ingresos de las privatizaciones.

Según la simulación, los costos acumulados de la transición alcanzarán casi el 100 por ciento del PIB en 2050 (véase el gráfico 22). Esta simulación supone que los costos de los intereses aumentan la cuantía acumulada del déficit y que la única fuente de financiación de estos costos es el superávit del sistema público. Si en el futuro, el déficit de la transición es parcialmente financiada con cargo a los ingresos presupuestarios, la cuantía total de los costos de la transición (incluidos los servicios de la deuda) debería ser menor.

[30] Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, de no haberse introducido la reforma, esta cantidad podía haberse utilizado para financiar otros gastos del presupuesto del Estado.

Gráfico 21

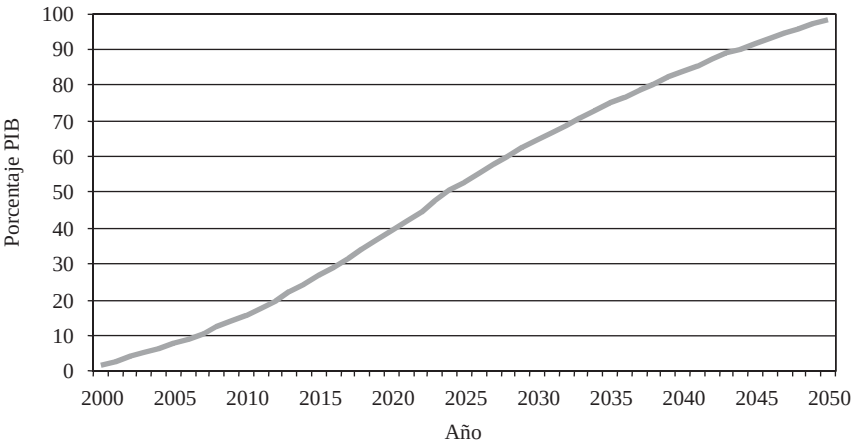
COSTOS DE LA TRANSICIÓN Y FUENTES DE FINANCIACIÓN



Fuente: Instituto de Economía de Mercado de Gdansk, Modelo del Presupuesto Social.

Gráfico 22

COSTOS ACUMULATIVOS DE LA TRANSICIÓN,
2000-2050



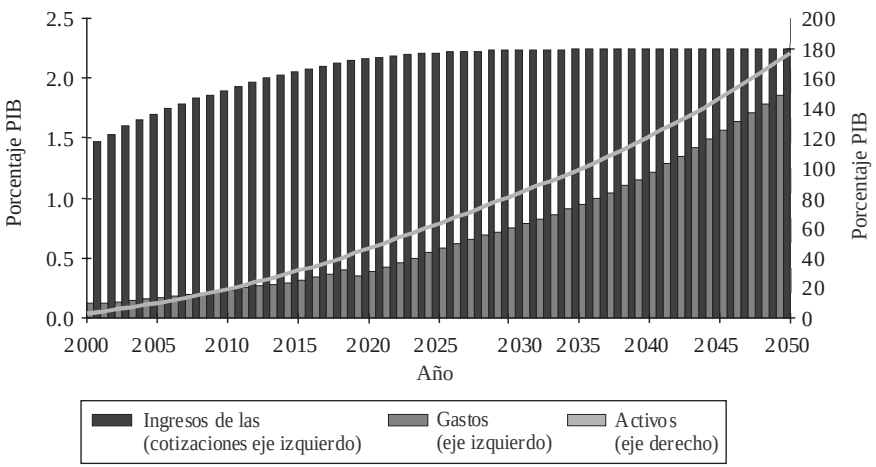
Fuente: Instituto de Economía de Mercado de Gdansk, Modelo del Presupuesto Social.

Otra manera de considerar los costos de la transición de la financiación según el sistema de reparto a un sistema mixto con un pilar de capitalización obligatorio, es a través de la comparación de la cuantía de los costos de la transición con los activos proyectados acumulados por los fondos de pensiones privados. En el período de la proyección, los ingresos anuales de este sector oscilarán entre el 1.5 por ciento y casi el 2 por ciento del PIB, pero los gastos anuales serán mucho más bajos, especialmente en la primera mitad del período de la proyección, en que no deberían superar el 0.5 por ciento del PIB. Sin embargo, se proyecta, para después de 2025, un incremento significativo de los gastos, cuando la mayoría de los pensionistas comience a percibir pensiones de los regímenes de capitalización privados.

En 2050, los activos totales acumulados en el pilar de capitalización deberían alcanzar el 180 por ciento del PIB, que es casi el doble de la cuantía de los costos de transición acumulados en ese momento.

Gráfico 23

INGRESOS, GASTOS Y ACTIVOS DE LOS FONDOS DE PENSIONES, 2000-2050



Fuente: Instituto de Economía de Mercado de Gdansk, Modelo del Presupuesto Social.

No obstante, una tercera medida relativa a los costos de la privatización de las pensiones implica la comparación de la situación financiera del sistema reformado, incluido el déficit de la transición, con un escenario hipotético en el que el sistema NDC se introdujera en el pilar público, pero no existiera un pilar de capitalización. En este caso, los gastos en pensiones del pilar público habrían sido considerablemente más elevados. En 2050, los gastos públicos en pensiones serían el 50 por ciento más altos

que en el sistema reformado, debido a los ingresos adicionales que quedan en el sistema público. Se produciría también un superávit en el viejo sistema de pensiones para prácticamente todo el período de la proyección, por cuanto no existiría ninguna reducción de los ingresos en concepto de cotizaciones que sustentara al pilar de capitalización. Es este superávit generado por la reforma del pilar público el que se utiliza para financiar la transición al pilar de capitalización. Si en cambio este superávit se hubiese empleado para la mejora de las prestaciones del sistema público de pensiones, las tasas de sustitución de los salarios superarían, en 2050, el 40 por ciento, en lugar de caer al nivel del 21.7 por ciento de la privatización.

Cuadro 12

GASTOS Y DÉFICIT/SUPERÁVIT DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES
CON Y SIN INTRODUCCIÓN DEL PILAR DE CAPITALIZACIÓN
EN PORCENTAJE DEL PIB

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Escenario de la reforma con el pilar de capitalización											
Jubilación gastos	6.01	5.68	5.27	4.93	4.46	3.85	3.11	2.47	2.08	2.00	2.06
Déficit del sistema de jubilaciones/superávit	–1.38	–1.68	–0.70	–1.29	–0.93	–0.36	0.36	1.00	1.39	1.47	1.41
Escenario hipotético sin el pilar de capitalización											
Jubilación gastos	6.04	5.74	5.34	5.02	4.62	4.10	3.44	2.90	2.66	2.82	3.11
Déficit del sistema de jubilaciones/superávit	0.02	-0.02	0.38	0.69	1.09	1.61	2.28	2.83	3.07	2.91	2.62

Fuente: Instituto de Economía de Mercado de Gdansk, Modelo del Presupuesto Social.

Sintetizando, la introducción del pilar de capitalización resulta muy caro a largo plazo. La mayor parte de la financiación del déficit del sistema público que se deriva de la creación del pilar de capitalización, es asumida por los ahorros generados en el propio sistema público, mediante una indexación más baja de las prestaciones, un retraso de la edad de jubilación y tasas de sustitución más bajas en el régimen reformado. Esto significa que quienes llevarán la carga de los costos de la privatización serán los propios pensionistas durante el largo período de transición, cuando, de no ocurrir así, podrían gozar de mejores pensiones. La financiación al inicio del período se realiza con cargo a las fuentes de la privatización, lo que significa que estos ingresos no se utilizarán para financiar otras necesidades sociales. Con arreglo a estas proyecciones, alrededor de un cuarto de los costos de la transición se financiará con los créditos, con lo cual se requieren

gastos adicionales bajo la forma de pagos de intereses. Esta carga la llevarán las generaciones de trabajadores actuales y futuras, que tendrán que generar ingresos para financiar la deuda.

A efectos de investigar el impacto de la política macroeconómica y de sus resultados en el sistema de pensiones, en caso de que las hipótesis fueran inexactas, estos supuestos resultan incorrectos, las proyecciones se han efectuado con arreglo a diversos escenarios diferentes.

Ante todo, se modificaron los supuestos de la productividad laboral. Se supuso que el crecimiento anual era inferior al 0.5 por ciento, comparado con la base de referencia (es decir, el 1.25 por ciento a largo plazo, en comparación con el 1.75 por ciento) y esto lleva a una caída del crecimiento del PIB. En este caso, los gastos en pensiones en relación con el PIB son más elevados que con arreglo a las condiciones de la base de referencia, alcanzando el 10.7 por ciento del PIB en 2050 (el uno por ciento más elevado que la base de referencia). Este cambio se desprende de las pensiones más elevadas relativas al salario medio. La diferencia en la cuantía de la pensión llegaría aproximadamente al 7 por ciento en 2050, en el caso de las jubilaciones y de las pensiones de sobrevivientes pagadas antes de la reforma, y al 5 por ciento, en el caso de las pensiones de invalidez. En las pensiones reformadas, es más pequeña la diferencia entre la proyección de la base de referencia y ésta: sólo alrededor del 2 por ciento. Además, el déficit total de las pensiones es más alto que en el escenario de la referencia, fluctuando en aproximadamente el tres por ciento del PIB.

En los tres escenarios siguientes, se investigan las diversas políticas dirigidas a aumentar el valor de las jubilaciones del nuevo sistema. El escenario de la *indexación completa* del NDC supone que las cuentas teóricas se indexan según el crecimiento total de los salarios y ello redunda en pensiones ligeramente más elevadas en el nuevo sistema. El promedio de las nuevas pensiones con indexación completa, se proyecta en el 22.4 por ciento del salario medio en 2050, comparado con el 21.7 por ciento de las condiciones en el escenario de base. Las pensiones individuales más altas se reflejan en unos gastos totales del régimen más elevados, que se incrementarían en aproximadamente el 0.1 por ciento del PIB anual comparado con el escenario de base. El déficit del sistema de pensiones, también aumentaría en este mismo porcentaje. Tan modesto ascenso del valor de las pensiones no cambiaría de modo significativo la situación de los futuros pensionistas.

Con miras a investigar de qué manera aumentarían los gastos en pensiones totales si se concediera a todos los pensionistas un aumento más sustancial, otra simulación de la política supone *que todos los jubilados tienen derecho, en el momento de la jubilación, a al menos el 40 por ciento de sus salarios* como jubilación. Si la prestación combinada está por debajo del 40 por ciento del salario final, se aumenta la prestación del pilar público, de modo que la pensión total pública y privada sea igual al 40 por ciento, pero si la prestación es superior al 40 por ciento, se paga en su valor calculado. Después de la jubilación, las prestaciones se indexan como en el escenario de base, mediante la indexación combinada precios-salarios (20 por ciento de los salarios, 80 por ciento de los precios). En este caso, la relación entre la pensión media y el salario medio alcanzaría

el 34.8 por ciento en 2050 (12.4 por ciento más alto que en el escenario de base) y los gastos en jubilaciones subirían al cuatro por ciento del PIB (comparado con el 2.1 por ciento del escenario de base). Además, el déficit total de las pensiones se elevaría al 3.8 por ciento del PIB (comparado con el 2.2 por ciento del escenario de base).

Sin embargo, otro enfoque encaminado al aumento de las tasas de sustitución está dado por la mejora de la indexación de las prestaciones. Si se adopta la *indexación suiza de las prestaciones* (50 por ciento de los salarios y 50 por ciento de los precios), todas las jubilaciones serían más altas en comparación con las del escenario de base, siendo más grande el aumento en el caso de las prestaciones de invalidez (6 por ciento) y de sobrevivientes (8 por ciento) que en el de las jubilaciones del nuevo sistema (1.5 por ciento). Como consecuencia, los gastos totales en pensiones al final del período de la proyección se elevarían en el 1.2 por ciento del PIB, en comparación con la base de referencia, que pueden desglosarse en un aumento del 0.14 por ciento de los gastos en jubilaciones y en un aumento del 1.06 por ciento de los gastos en pensiones de invalidez y sobrevivientes. El déficit total de las pensiones subiría en aproximadamente el 1 por ciento del PIB. Si se adopta la indexación total de los salarios, y no una combinación de la indexación de salarios y precios, según el método suizo, el aumento del déficit sería tan elevado que es probable que no pudiera ser financiado a largo plazo.

Un cuarto y final escenario de la política supone un retraso de la edad de jubilación de las mujeres a los 65 años. En este caso, los gastos en pensiones son ligeramente más elevados que en los de la base de referencia: cerca del 11 por ciento del PIB se destinaría a pensiones en 2050. Este resultado es desconcertante, puesto que se supone que un retraso de la edad de jubilación redunda en un ahorro para el sistema de pensiones. Sin embargo, este ahorro es sólo transitorio: cuando el aumento ha sido íntegramente escalonado y el sistema regresa a un estado regular, los gastos vuelven a su nivel anterior. Ello se debe al hecho de que la fórmula de las pensiones del NDC se basa en el principio de neutralidad actuarial para cada asegurado, es decir, que cada persona percibe la pensión que ha "pagado", con lo cual una edad de jubilación mayor redundará en unos pagos de prestaciones más altos cuando la persona se jubila. Si bien este principio explica la ausencia de ahorros a largo plazo que se derivan del retraso de la edad de jubilación, no explica los costos inesperados a largo plazo con arreglo a este escenario. Otro factor entra aquí en juego, implicando a las prestaciones de invalidez relativamente generosas de Polonia, que no se reestructuraron en el momento de la reforma de las jubilaciones, como se explicó antes. Dadas estas prestaciones de invalidez más elevadas, una edad de jubilación más tardía determina que sea mayor el número de mujeres de edad más avanzada que soliciten pensiones de invalidez en sus últimos años de trabajo y que las prestaciones más altas que perciben ocasionen un aumento de los gastos totales en pensiones respecto de la línea de base.

Como pone de manifiesto este análisis sensible, algunos cambios en la política macroeconómica y en las actuaciones pueden ejercer una influencia sustantiva en el sistema de pensiones. Un crecimiento más bajo significa gastos en pensiones relativamente más elevados en relación con el PIB. El aumento de las tasas de sustitución

de los salarios y el retraso de la edad de jubilación también suben los gastos, debiéndose esto último a la falta de sincronización entre las jubilaciones y las prestaciones de invalidez, como se expusiera antes. En todos los casos, incluido el escenario de base, los gastos totales en pensiones son más elevados que los ingresos proyectados, lo que significa que el sistema de pensiones genera déficit. Empero, si el régimen se divide entre las jubilaciones, por un lado, y las pensiones de invalidez y sobrevivientes, por el otro, puede observarse que los gastos en jubilaciones de casi todos los escenarios (excluido el que adopta una tasa de sustitución de al menos el 40 por ciento) son inferiores a los ingresos y se genera superávit. Por el contrario, las simulaciones revelan déficit persistentes en el caso de las pensiones de invalidez y sobrevivientes. Los déficit con arreglo a los diversos escenarios de la reforma son más grandes de lo que ocurriría si no se realizaran las nuevas reformas, puesto que el retraso de la edad de jubilación se traduce en un aumento del número de pensionistas de invalidez. De no ser así, esas personas serían elegibles sólo para las jubilaciones. Sin embargo, los gastos añadidos en pensiones de invalidez son más bajos que los ahorros generados por la reforma, por lo que, desde una perspectiva macroeconómica, un retraso de la edad de jubilación trae consigo efectos positivos. Desde un punto de vista macroeconómico, la reforma de 1999 redundó en una reducción importante de la cuantía de las jubilaciones. Es significativo que esta reducción sea mayor en el caso de las mujeres, debido a la eliminación de la distribución a favor de los trabajadores de bajos ingresos y a la adopción de una nueva fórmula de pensiones que incorpora los principios actuariales para el cálculo de las prestaciones. Como ponen de manifiesto las simulaciones del sistema, son diversas las maneras en que puede alcanzarse un incremento en las pensiones, pero son sólo significativas en el supuesto de que una pensión no pueda caer por debajo del 40 por ciento de los salarios anteriores y de que se retrase la edad de jubilación de la mujer. La indexación total de las cuentas del NDC y una indexación más alta de las pensiones, utilizando el método suizo, producen un aumento de las jubilaciones otorgadas con arreglo al nuevo sistema en aproximadamente el diez por ciento. Una indexación más elevada implica, por añadidura, un aumento del número de pensiones de invalidez y sobrevivientes, así como una ampliación de la brecha entre estas prestaciones y las jubilaciones.

3.4. Rendimiento inicial del pilar privado

3.4.a. Concentración y rotación

En 1999, comenzó a funcionar un total de 21 fondos de pensiones, la mayoría creada por instituciones financieras (bancos, compañías de seguros, etc.) ya activas en Polonia. Esta era también una oportunidad para las empresas extranjeras que no estaban aún representadas para entrar en el mercado polaco.

A finales de junio de 2001, la afiliación total de los fondos de pensiones ascendía a casi 10.5 millones. Como la gente no puede optar en el caso del segundo pilar, el

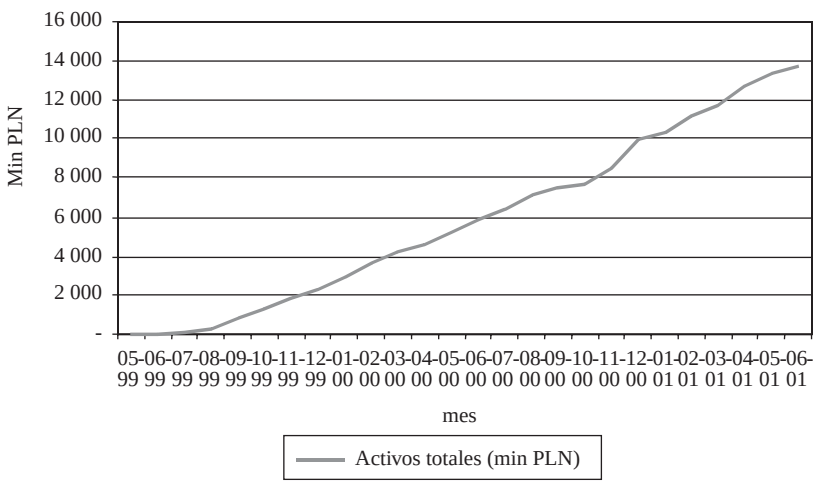
número de afiliados irá incrementándose regularmente en los próximos años. En este momento, los activos de los fondos de pensiones superaban los 11 billones de PLN (cerca de 2.7 billones de dólares de Estados Unidos), como muestra el gráfico 24. La cotización mensual media para todos los fondos entre mayo de 1999 y junio de 2001, era de 106.1 PLN (alrededor de 25 dólares de Estados Unidos).

Puede observarse que el mercado está concentrado, con los tres fondos más grandes que cuentan con casi el 60 por ciento de todos los afiliados y el 65 por ciento de los activos (véase el gráfico 25). En el otro extremo del espectro, cada uno de los 11 fondos más pequeños posee menos del 2 por ciento de todos los activos, de modo que su participación total en el sector no supera el 10 por ciento. La concentración aparece ligeramente menor si se tiene en cuenta la afiliación. Los fondos más pequeños habitualmente reciben cotizaciones más bajas, debido al hecho de que las personas con ingresos más altos tienden a afiliarse a los más grandes. Los fondos más pequeños también tienen una participación más grande de las "cuentas inactivas" sin absolutamente ninguna cotización registrada (debido a una menor calidad de sus agentes de ventas, que conduce a una probabilidad más alta de fraude).

En el cuadro 13, se presenta un perfil de la condición de algunos fondos de pensiones en junio de 2001. La lista comprende los 20 fondos (dos en liquidación) que estaban funcionando en ese momento. Desde 1999, se había vendido un fondo de pensiones y la UNFE había aprobado cuatro fusiones y adquisiciones (una estaba concluida y las otras tres en curso).

Gráfico 24

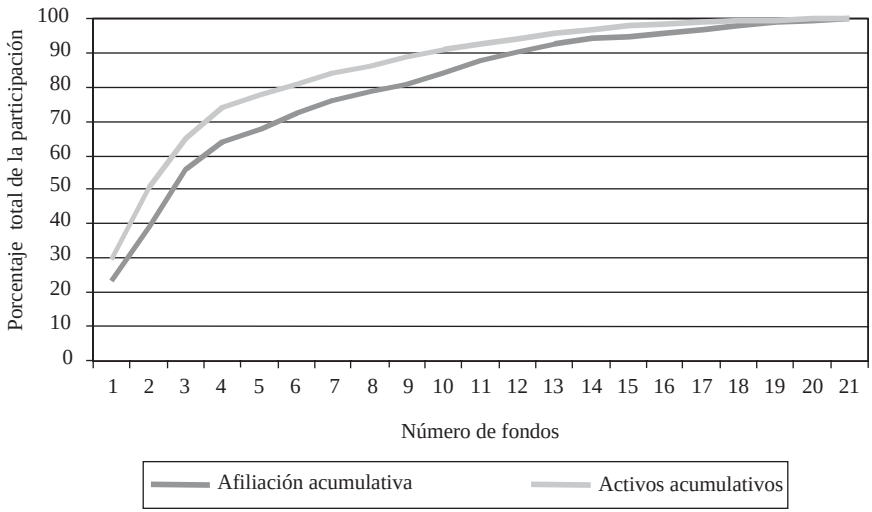
ACTIVOS DEL OFE, ENERO DE 2000-JUNIO DE 2001



Fuente: UNFE.

Gráfico 25

AFILIACIÓN ACUMULATIVA Y ACTIVOS DE LOS FONDOS DE PENSIONES, MARZO DE 2001



Fuente: Cálculos del autor basados en los datos de la UNFE.

De conformidad con la ley de 1997 relativa a la organización y al funcionamiento de los fondos de pensiones, ninguna empresa puede ser accionista de más de un fondo. Esto significa que, en caso de una fusión entre propietarios de fondos de pensiones, esos fondos en los que tenían acciones deben fusionarse o uno debe venderse. Tras la fusión de la Unión Comercial y la Unión Norwich (cada una accionista de un fondo de pensiones de Polonia), la UNFE no estaba de acuerdo con una fusión de estos fondos, sino que obligaba a la venta de una de ellas. La Unión Norwich del OFE (el más pequeño de los dos fondos) fue, por tanto, vendida a la aseguradora finlandesa SAMPO. No se aprobaron fusiones de fondos de pensiones en 1999, ni en 2000, pero en 2001 la UNFE aceptó lo siguiente:

– Adquisición del fondo de pensiones EPOKA por PEKAO PTE (el capital de EPOKA PTE cayó por debajo del mínimo reglamentado y sus accionistas no convinieron en un aumento, de manera que, en virtud de la ley, la administración de este fondo tuvo que ser asumida por otro fondo);
– Fusión de los fondos de pensiones POCZTYLION y ARAKA-INVESCO;
– Adquisición del fondo de pensiones PIONEER por PEKAO PTE, y
– Adquisición del fondo de pensiones RODZINA por PEKAO PTE.

Las últimas tres fusiones tuvieron lugar como consecuencia de las necesidades económicas. Los fondos fusionados tenían pocos activos y pocos afiliados, de modo que los accionistas habían decidido venderlos, al ser escasas las perspectivas de rentabilidad.

La división del mercado que se presenta en el cuadro 13 no es muy diferente de la situación de dos años antes.

Cuadro 13

INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE LOS FONDOS DE PENSIONES EN POLONIA

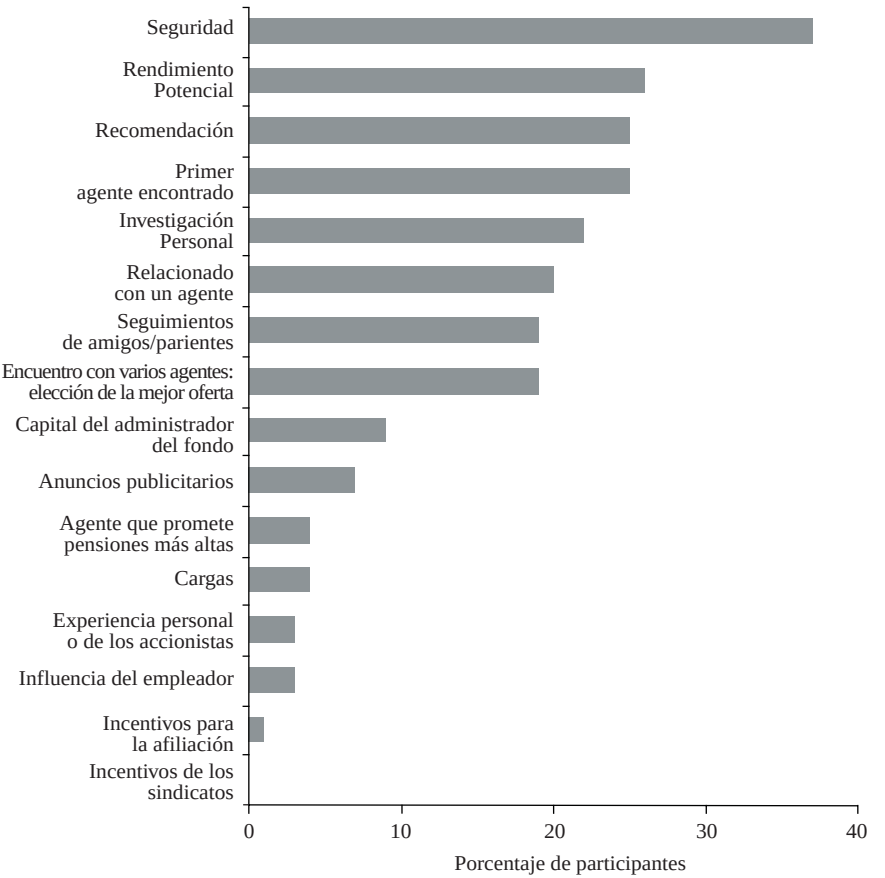
Nombre del fondo	**Afiliación al 30/06/2001**		**Activos administrados por los OFE al 30/06/2001**		**Cotización media (19/05/1999 - 30/06/2001)**
	Total	**% de participación**	**Total en miles PLN**	**% de participación**	
AIG	844 632	8.04	1.168 948.2	8.83	113.8
Allianz	205 428	1.95	319 263.7	2.41	132.2
Arka-Invesco (in liquidation)	63 393	0.60	62 918.0	0.48	94.1
Bankowy	388 755	3.70	402 935.3	3.04	103.0
Commercial Union	2 429 168	23.12	2 844 116.4	21.49	113.4
DOM	190 550	1.81	187 120.8	1.41	101.9
Ego	229 969	2.19	191 441.0	1.45	90.8
Kredyt Banku	104 190	0.99	50 387.1	0.38	85.7
Nationale-Nederlanden	1 702 960	16.20	2 834 773.2	21.42	122.2
PBK Orzel	255 346	2.43	190 521.7	1.44	94.4
Pekao	112 147	1.07	120 491.7	0.91	116.4
Pioneer (in liquidation)	113 976	1.08	93 003.8	0.70	98.9
Pocztylion	374 042	3.56	215 544.6	1.63	89.3
Polsat	133 417	1.27	53 804.1	0.41	80.3
PZU Zlota Jesien	1 750 534	16.66	1 933 791.2	14.61	95.5
Rodzina	75 513	0.72	14 845.5	0.11	73.2
Sampo	463 066	4.41	402 439.9	3.04	95.2
Skarbiec-Emerytura	366 076	3.48	307 662.4	2.32	87.9
Winterthur	308 028	2.93	335 658.9	2.54	99.0
Zurich	397 675	3.78	503 970.0	3.81	103.1
Total	10 508 865	100.00	13 233 637.5	100.00	108.1

Fuente: UNFE.

En la temporada abierta para la selección de fondos, los factores más importantes que influyeron en las decisiones de los asegurados a la hora de afiliarse a un fondo particular, fueron: la seguridad, el rendimiento potencial, la recomendación de un amigo o familiar, y el primer agente vendedor encontrado (véase el gráfico 26). Este factor final es también una variable estadísticamente significativa en el análisis y en la explicación de las acciones del mercado (véase Chlon, 2000).

Gráfico 26

FACTORES QUE INFLUYEN EN LA ELECCIÓN DE LOS FONDOS DE PENSIONES
(En Base a una Encuesta al Consumidor)



Fuente: CBOS, marzo de 2000.
Nota: En base a una muestra de 1 116 adultos por debajo de la edad de 60 años, en marzo de 2000. Los encuestados podían elegir hasta tres respuestas.

Antes de marzo de 2001, había sido muy poca la gente que había decidido cambiar de fondo de pensiones, aunque, de conformidad con la ley de 1997 sobre la organización y el funcionamiento de los fondos de pensiones, se autorizan cambios con carácter trimestral. El primer caso tuvo lugar en noviembre de 1999, cuando se cambiaron 32 mil personas (el 0.33 por ciento de todos los afiliados). En 2000, fueron algo más de 135 mil las personas (el 1.35 por ciento de todos los afiliados) que se cambiaron de fondo, habiendo sido esta actividad de traslado la más alta en el primer trimestre de 2000 y significativamente más baja en los trimestres siguientes. En la primera mitad de 2001, habían sido menos de 50 mil las personas que se habían cambiado de fondo, pero, contrastando con el año anterior, fueron más las personas que cambiaron de fondo en el segundo trimestre que en el primero (véase el cuadro 14).

Cuadro 14

TRANSFERENCIAS DE LA AFILIACIÓN ENTRE FONDOS DE PENSIONES ABIERTOS

	Número de transferencias	**Número total de los afiliados**	**% de transf.**
1999-4º trimestre	32 075	9 665 819	0.33%
2000-1º trimestre	63 440	9 973 302	0.64%
2000-2º trimestre	31 897	10 123 229	0.32%
2000-3º trimestre	21 107	10 281 180	0.21%
2000-4º trimestre	19 140	10 419 254	0.18%
2001-1º trimestre	17 893	10 466 035	0.17%
2001-2º trimestre	30 100	10 508 865	0.29%

Fuente: UNFE, boletines trimestrales.

En comparación con la experiencia de América Latina, Chile, por ejemplo, donde hasta el 20 por ciento de los afiliados cambia de fondo de pensiones en un año, los cambios en Polonia pueden considerarse insignificantes.

3.4.b. Cumplimiento de las cotizaciones

Como se explicara en la Sección 2, tanto las cotizaciones al segundo pilar como las del sistema de reparto, las recauda la misma institución, la ZUS, de modo que el cumplimiento en los dos pilares es el mismo, desde la perspectiva financiera. Sin embargo, dado que no todas las cotizaciones fueron transferidas a los fondos de pensiones privados, debido a las dificultades de la ZUS para identificar a los trabajadores en cuyo nombre se efectuaban las mismas, es revelador el examen del cumplimiento de las cotizaciones desde el punto de vista de los propios fondos y de las cuantías que perciben.

Como se analizara en la Sección 3.3., la ZUS considera que sólo entre el 70 y el 80 por ciento de las cotizaciones llega a las cuentas del afiliado de los fondos de pensiones privados, con lo cual desde el punto de vista de los fondos, el cumplimiento es bajo. Uno de los factores más reveladores para la explicación del bajo cumplimiento es el porcentaje de "cuentas muertas", o sea, aquellas de cotizaciones cero. A finales de junio de 2001, las cuentas muertas constituían el 21.55 por ciento de todas las cuentas de los afiliados, aunque esta relación variaba significativamente entre los fondos. La participación más baja se encontró en el caso de la Unión Comercial PG (8.09 por ciento) y la más alta, en el de Rodzina PF (77.20 por ciento). Una de las hipótesis esgrimidas para explicar estas diferencias es la variación en la calidad de los agentes vendedores y en las políticas de captación de los fondos de pensiones privados. En el caso de las instituciones respaldadas por las compañías de seguros más grandes y que, por tanto, utilizaban sus redes de ventas, la participación de las cuentas muertas parece ser más pequeña. En cambio, en el caso de los fondos cuyos patrocinadores no contaban con una experiencia en las redes de ventas en el mercado polaco, la participación de las redes de ventas era, por lo general, más grande. Esto puede atribuirse, sobre todo, a la mala calidad de las redes de ventas que se habían construido en 1999. Atraídos por la perspectiva de grandes beneficios, los agentes habían tendido a firmar contratos incluso con personas que no estaban aseguradas. Con todo, la relación de las cuentas muertas con el número total de cuentas está disminuyendo en la actualidad: de 2000 hasta mediados de 2001, el número de cuentas muertas había descendido en casi un cuarto (véase el cuadro 15). Una vez que el nuevo sistema informático de la ZUS estuviese funcionando plenamente y se estuviese realizando una verificación entre la base de datos de los asegurados y los afiliados del fondo de pensiones, esta relación debería reducirse significativamente, puesto que aquellos afiliados del fondo de pensiones podían ser eliminados cuando no existieran y quedaban registrados sólo por el hecho de que los agentes vendedores falsificaban los acuerdos. El otro grupo que había de excluirse era el formado por aquellas personas que se afiliaban a fondos de pensiones aun cuando no estuviesen aseguradas (por ejemplo, los estudiantes o los desempleados de larga duración). Era frecuente que los agentes vendedores firmaran acuerdos con esas personas simplemente para obtener sus honorarios, algunas veces incluso aportando una prueba falsificada del empleo de tales personas.

3.4.c. Cartera

La estrategia de las inversiones de los fondos de pensiones está restringida por reglamentaciones que fijan los límites máximos de los diversos tipos de inversiones, al igual que por el desarrollo limitado (es decir, la "superficialidad") de los mercados financieros de Polonia. Antes de la aplicación de la reforma, muchos analistas habían pronosticado que, en razón de los límites a las inversiones y de la exigencia de una tasa de rentabilidad mínima, en base al rendimiento de todo el sector, las estrategias de las inversiones de los fondos de pensiones serían más conservadoras. También suponían

Cuadro 15

CUENTAS INACTIVAS EN FONDOS DE PENSIONES ABIERTOS

	Número de cuentas muertas	Número total de cuentas	% de cuentas muertas
2000-1º trimestre*	3 069 453	10 433 680	29.42%
2000-2º trimestre	2 891 786	10 484 739	27.58%
2000-3º trimestre	2 698 652	10 614 310	25.42%
2000-4º trimestre	2 548 064	10 734 246	23.74%
2001-1º trimestre	2 382 117	10 783 212	22.09%
2001-2º trimestre	2 336 481	10 842 306	21.55%

* Datos del 30.04.2000
Fuente: UNFE, boletines trimestrales.

que las carteras de la mayor parte de los fondos de pensiones serían bastante similares (presentando el llamado comportamiento gregario).

La experiencia de los dos primeros años, sin embargo, pone de manifiesto que estas predicciones no eran totalmente correctas. Las inversiones medias en valores representaban aproximadamente entre un cuarto y un tercio de los activos del sector (véase el gráfico 27), lo que significa que esto se encontraba por debajo del 10 por ciento del límite regulado de las inversiones (el 40 por ciento de los activos).

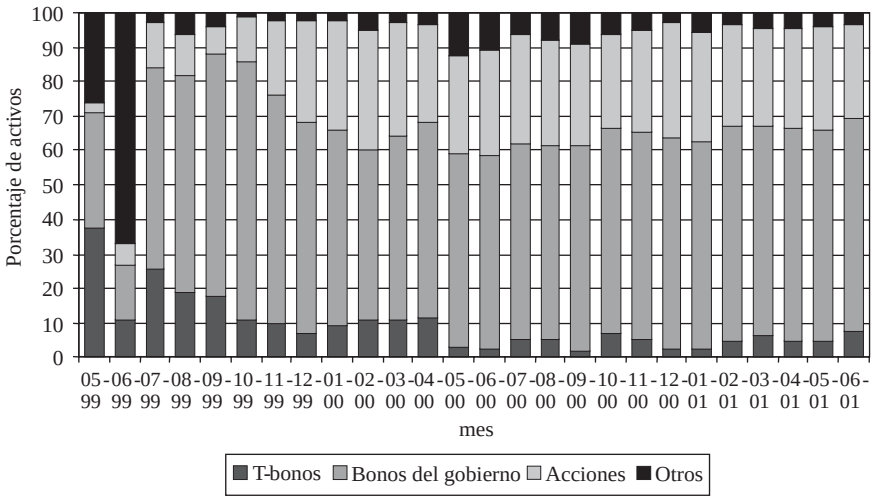
La estructura de la cartera varía también entre los fondos, desviándose significativamente de la media sus respectivas participaciones en valores. En junio de 2001, la participación de los valores en la cartera media había sido del 27.4 por ciento de los activos totales, pero entre los fondos esto había oscilado entre el 13.2 por ciento y el 35.6 por ciento.

En lo que concierne a otras inversiones, la mayoría de los activos de los fondos de pensiones privados se invierte en bonos del Gobierno (es decir, el 60 por ciento) y en bonos del tesoro. Otras inversiones (especialmente valores y depósitos bancarios, acciones de los Fondos Nacionales de Inversiones e inversiones en el extranjero) no superan en general el cinco por ciento de los activos totales.

El programa *Seguridad a través de la diversidad* sostenía que las inversiones del fondo de pensiones privado incrementarían el desarrollo de los mercados financieros en Polonia y contribuirían a acelerar el proceso de privatización, mediante la generación de la demanda de valores del mercado de capitales. El programa también mantenía que los ahorros en los fondos de pensiones privados conducirían a un nivel más elevado de ahorros nacionales y, por tanto, a un mayor crecimiento económico. En esta fase inicial, la única declaración que puede confirmarse con certeza es que los fondos de pensiones privados están convirtiéndose en una parte importante del mercado financiero de Polonia. A finales de 1999, la participación de las inversiones del fondo de pensiones en la

Gráfico 27

ESTRUCTURA DE LA CARTERA DE INVERSIONES DEL OFE,
ENERO DE 2000-JUNIO DE 2001



Fuente: UNFE.

Bolsa de Varsovia (WSE) era sólo de alrededor del 0.5 por ciento, pero en 2000 este porcentaje había aumentado más de cinco veces, alcanzando el 2.6 por ciento de la capitalización de la WSE. A medida que los activos de los fondos de pensiones vayan creciendo con rapidez, su participación en el mercado seguirá aumentando en los próximos años, pero es difícil evaluar el impacto del aumento de los ahorros para la jubilación respecto del ahorro nacional o del crecimiento económico.

Por otra parte, la expansión del pilar de capitalización puede generar en el futuro un desequilibrio en el mercado de capitales, con una demanda de valores por parte de los fondos que pasará a ser mucho mayor que la oferta y que redundará en una sobrevaluación del mercado. A efectos de evitar esta amenaza, debería permitirse que los fondos de pensiones invirtieran en el extranjero más que el límite actual del cinco por ciento.

3.4.d. Tasas de rentabilidad y costo-eficacia

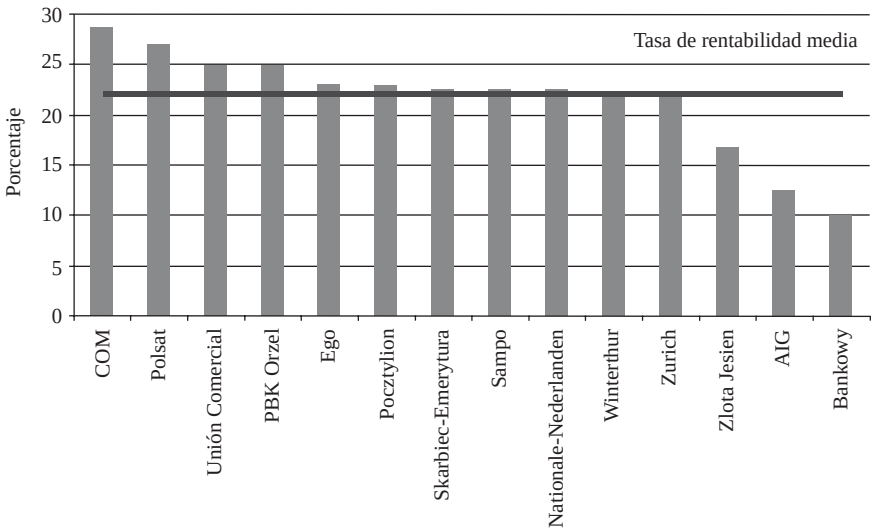
A partir de junio de 2001, los fondos de pensiones privados estuvieron funcionando durante dos años. A estas alturas, la Superintendencia de Fondos de Pensiones (UNFE), publicó por primera vez las tasas de rentabilidad bruta alcanzadas por todos los fondos y se calculó la tasa de rentabilidad mínima. Eran muchos los que pensaban que el rendimiento de los fondos de pensiones era insatisfactorio, por cuanto

la tasa bruta de rentabilidad nominal media alcanzada, después de dos años de rendimiento (de junio de 1999 a junio de 2001), había sido de sólo el 22.097 por ciento.[31] Durante el mismo período, la tasa de inflación había sido del 16.98 por ciento, la WIBOR (Tasa Interbancaria Ofertada de Varsovia), del 38.36 por ciento, y el índice de la WSE había descendido al 17.12 por ciento. Las tasas de rentabilidad variaban según los fondos, con 11 de las 15 tasas alcanzando tasas más elevadas que la media, y cuatro cayendo por debajo de ese nivel. Uno de los fondos (el Bankowy) no había alcanzado la tasa de rentabilidad mínima (50 por ciento de la media) y tenía que complementar los activos de los afiliados con sus fondos de reserva. Los resultados obtenidos de los fondos que figuran en la lista se presentan en el gráfico 28.

Las tasas que se especifican arriba revelan rentabilidades brutas sin tener en cuenta las cuotas que los fondos de pensiones deducen de las cotizaciones. El cuadro 16 presenta valores hipotéticos de las cuentas que asumen el pago de una cotización

Gráfico 28

TASAS NOMINALES DE RENTABILIDAD DE LOS FONDOS
(JUNIO DE 1999-MAYO DE 2001)



Fuente: UNFE.
Nota: Tasas de rentabilidad calculadas para los fondos de pensiones que registran 24 meses de funcionamiento.

31 Calculada para los 15 fondos que funcionaban los 24 meses completos que se exigían para el cálculo de la tasa de rentabilidad media.

mensual de 100 PLN para el período comprendido entre septiembre de 1999 y junio de 2001 (22 cotizaciones en total). Como puede verse, las cuantías registradas en las cuentas son más bajas que los pagos totales efectuados por los afiliados en todos los casos. Esta tasa de rentabilidad interna (IRR) del período que se analiza es, por tanto, negativa para todos los fondos, alcanzando el fondo de pensiones POLSAT la IRR más alta (-3.54 por ciento) y el Bankowy, la más baja (-13.76 por ciento). Estos resultados difieren de las tasas de rentabilidad brutas presentadas en los inicios, debido a la inclusión de las cuotas que los fondos descuentan en el cálculo.

Como los activos de los afiliados de los fondos de pensiones se acumularán en el futuro, las tasas de rentabilidad interna deberían aumentar, debido a la disminución del monto de las cuotas como porcentaje de los activos. Si se mantienen las cuotas y las tasas de rentabilidad bruta, la participación de las cuotas en los activos totales deberían descender del diez por ciento, aproximadamente, en el primer año de participación, al cinco por ciento, en el segundo, y a menos del dos por ciento después de cinco años de participación en un fondo de pensiones privado.

El supuesto de estabilidad futura de las cuotas podría, sin embargo, ser cuestionado en base a los elevados déficit de funcionamiento del fondo en los inicios. Es decir, que las

Cuadro 16

ESTADO DE LAS CUENTAS Y TASAS INTERNAS DE RENTABILIDAD, ENERO DE 2000-JUNIO DE 2001

Nombre del fondo	**Fondos en la cuenta del afiliado (sep.99-jun.01)**	**Tasa de rentabilidad interna %**
AIG	1.982.61	–9.88
Allianz	2.113.11	–3.95
Bankowy	1.897.39	–13.76
Unión Comercial	2.078.98	–5.50
DOM	2.089.69	–5.01
Ego	2.079.92	–5.46
Kredyt Banku	2.095.68	–4.74
Nationale-Nederlanden	2.092.13	–4.90
PBK Orzel	2.049.39	–6.85
Pekao	2.090.50	–4.98
Pocztylion	2.069.04	–5.95
Polsat	2.122.18	–3.54
PZU Zlota Jesien	2.055.24	–6.58
Sampo	2.107.13	–4.22
Skarbiec-Emerytura	2.076.67	–5.61
Winterthur	2.083.77	–5.28
Zurich	2.087.90	–5.10

Fuente: Rzeczpospolita (2001), cálculos del autor.

cuotas deducidas por los administradores se utilizan para financiar las actividades de las sociedades de los fondos de pensiones, pero no cubren todos los gastos, por cuanto ni en 1999, ni en 2000, ninguna sociedad de fondo de pensiones había registrado ganancias. Esto había obedecido sobre todo a los altos costos de funcionamiento de este período, relacionados fundamentalmente con la mercadotecnia (ventas y publicidad).

Dado que los diversos fondos de pensiones comenzaron a funcionar en momentos diferentes de 1999, los datos consolidados para este año no son comparables, con lo cual se analizarán los costos para 2000.

Si bien los gastos en mercadotecnia son más bajos que los del año anterior, aún representan más de la mitad de los gastos totales. Son casi cuatro veces más elevados que la siguiente categoría de gastos más grande y superan los ingresos totales recaudados de las cuotas. El cuadro 17 presenta una cuenta de ganancias y pérdidas de las sociedades de los fondos de pensiones en 2000. Las partidas de gastos más importantes eran: ventas, costos de los agentes de transferencias (subcontratación) o el mantenimiento de cuentas individuales dentro de la empresa y deducciones del Fondo de Reserva.[32] En total, los gastos superaban en más de dos veces los ingresos procedentes de las comisiones.

Cuadro 17

UTILIDADES CONSOLIDADAS Y PÉRDIDA CONTABLE DE LAS COMPAÑÍAS DE FONDOS DE PENSIONES EN 2000

	En miles de PLN
Ingresos totales	726 614.36
Costos de las actividades de funcionamiento, incluidos:	1 646 007.34
Ventas	811 375.76
Agente de transferencia o registro de las cuentas individuales	213 093.36
Publicidad	68 041.27
Honorarios de la supervisión	942.21
Fondo de reserva	103 951.07
Fondo de garantía	7 135.47
Honorarios de gestión	1 229.91
Impuestos y otros pagos	31 946.93
Amortización	38 558.21
Otros pagos	369 735.31
Ganancias/pérdidas de las ventas	–919 392.98
Ganancias/pérdidas de las actividades de funcionamiento	–915 815.57
Ganancias/pérdidas netas	–847 883.04

Fuente: Oficina Central de Estadística.

* Incluyen las partidas adicionales que no aparecen en el cuadro.

[32] Los gastos en ventas de 2000 incluyen parte de los gastos contraídos en 1999, que las PTE extendieron a lo largo de varios años.

3.4.e. Opinión pública sobre la reforma de las pensiones – dos años después

Durante las deliberaciones sobre la reforma, los sondeos de la opinión pública indicaron que la reforma de las pensiones propuesta por el Gobierno era apoyada por una mayoría de los participantes. La cuestión se planteaba en cuanto a si esta opinión había cambiado después de la aplicación de la reforma y, de ser así, con qué grado de significación. Según una encuesta de opinión realizada por el CBOS (Centro de Encuesta de Opinión Pública) en 2001, más de un tercio (36 por ciento) de los polacos no tienen una opinión sobre el sistema reformado.[33] La participación de aquellos que no están satisfechos con el sistema de pensiones (38 por ciento) prevalece sobre la de aquellos que sí lo están (36 por ciento). La evaluación pública del funcionamiento del sistema de pensiones reformado era similar: el 40 por ciento de los participantes no podía evaluar si el sistema de pensiones funcionaba mejor o peor que antes de la introducción de la reforma. El 18 por ciento no percibía cambio alguno; del restante 41 por ciento, el 28 por ciento manifestaba que el funcionamiento del sistema era peor que antes y el 13 por ciento, que era mejor. No sorprendía que fueran tantos los que carecieran de una opinión acerca del nuevo sistema, puesto que los efectos de la reforma del pago de las pensiones no aparecerían hasta 2009.

Además, casi las dos quintas partes de los participantes son de la opinión de que la reforma de las pensiones no ejercía ningún impacto en ellos (38 por ciento); el 18 por ciento creía que la reforma no había sido beneficiosa para ellos, y el 22 por ciento consideraba que sí lo había sido. Más de una quinta parte de los participantes (22 por ciento) no tenía una opinión sobre este tema.

El 36 por ciento de las personas indicó que quisiera introducir algunos cambios en el sistema de pensiones; el 19 por ciento creyó que no se requería ningún cambio; otros (42 por ciento) no tenían una opinión específica sobre si se requerían o no cambios. Se solicitó a aquellos que querían cambiar el sistema que formularan dos proposiciones. Las medidas sugeridas con más frecuencia fueron las siguientes:

- aumento de la cuantía de las pensiones pagadas, de las prestaciones mínimas y de la indexación 27%
- reducción de las cotizaciones a la seguridad social 11%
- mejora del funcionamiento de la ZUS (introducción de cuentas individuales, mejora de las transferencias a los fondos de pensiones, reducción de costos) 10%
- simplificación de la reglamentación, distribución de una mejor información sobre el nuevo sistema de pensiones, adhesión a los principios de la reforma 7%
- cambio de la manera en que se administraban las cotizaciones, mejora de las inversiones de las cotizaciones 5%
- regreso al viejo sistema 5%

[33] Véase: CBOS (2001).

4. CONCLUSIONES

En el curso de la década de 1990, el sistema de pensiones de Polonia se modificó varias veces. Los cambios legislados en la segunda mitad de los años 90, pero antes de 1999, se dirigieron a la reducción de los gastos en pensiones y a la estabilización del sistema de pensiones en el marco tradicional de la prestación definida (DB) del sistema de reparto. Sin embargo, como indicaran las simulaciones, estos cambios hubiesen sido inadecuados a largo plazo y el sistema de pensiones hubiese pasado a ser financieramente insostenible, por lo cual se requerían nuevos cambios.

Siguieron a lo largo de muchos años los debates en torno a cómo reformar el sistema de pensiones. Unos debates que se intensificaron después de 1995 y con un programa de reformas que preparó finalmente en 1997 un equipo de la Oficina del Plenipotenciario del Gobierno, de cara a la reforma de las pensiones. Se preveía la introducción de un sistema de pilares múltiples, con un componente de capitalización significativo. Se presentó en 1997 el programa de la reforma, conocido como Seguridad a través de la diversidad.

Las deliberaciones legislativas sobre este programa duraron hasta finales de 1998 y luego los estatutos finales se elaboraron de prisa, lo que tuvo como consecuencia que muchos asuntos quedaran poco claros. En realidad, no todas las secciones de la legislación se habían elaborado y aprobado antes de la aplicación, de modo que los organismos que actuaban en el sistema de pensiones, especialmente la ZUS, no estaban adecuadamente preparados. La individualización de las cotizaciones había acarreado muchos problemas que aún tenían que abordarse, más de dos años después de haberse acometido el nuevo sistema de pensiones. Las dificultades surgidas en la identificación de los individuos y de los pagos, junto con un sistema informático que no funcionaba, se tradujeron no sólo en retrasos en el establecimiento de cuentas individuales en el pilar público, sino también en la incapacidad de transferencia de las cotizaciones al pilar de capitalización. Además, la falta de información sobre los pagos del empleador contribuía a un deterioro de la tasa de cumplimiento en 1999, lo que ocasionaba, a su vez, dificultades financieras en el sistema público y creaba una necesidad de obtener préstamos del presupuesto del Estado y de bancos comerciales.

Las nuevas leyes relativas a las pensiones se habían enmendado varias veces a lo largo de los tres últimos años, a efectos de eliminar los errores y añadir disposiciones que la experiencia de la aplicación había revelado necesarias. No se ha completado aún el proceso legislativo, especialmente en dos importantes partes de la legislación que no se habían promulgado: una ley sobre las rentas vitalicias, que instaura las normas para los pagos de las prestaciones financiadas mediante la capitalización, y una ley sobre jubilaciones anticipadas, que trataba de la eliminación de los derechos a la jubilación anticipada.

Fueron pocas las dificultades encontradas, debido a la creación de un pilar de capitalización, pero, tras dos años de funcionamiento, los costos de administración de los fondos son aún relativamente elevados. La partida más significativa de los gastos

estuvo dada por las ventas y la mercadotecnia, que en 2000 habían superado el 50 por ciento de los costos totales de la administración de las pensiones privadas y habían sobrepasado los ingresos totales en concepto de cuotas del segundo pilar. Como consecuencia, a pesar de las cuotas relativamente altas, el sector de las sociedades de fondos de pensiones había finalizado 1999 y 2000 con déficit. Estos resultados iniciales no son especialmente estimulantes para los afiliados a los fondos de pensiones, por cuanto habían sido también negativas las tasas de rentabilidad interna de todos los fondos para el período concluido a finales de junio de 2001. Empero, en el futuro, a medida que aumenten los activos que se administran y el impacto de las cuotas sea menor, la tasa de rentabilidad interna debería pasar a ser positiva.

La reforma de las pensiones gozaba de un respaldo público significativo antes de su aplicación, favoreciendo la mayoría de los polacos un lazo más vigoroso entre las cotizaciones y las prestaciones, así como la introducción de un sistema de capitalización parcial. Sin embargo, dos años después de la aplicación, el apoyo no es tan grande. Casi las dos quintas partes de los polacos quisieran cambiarse nuevamente de sistema de pensiones, siendo las principales áreas de los cambios propuestos: aumento de las pensiones, reducción de las cotizaciones a la seguridad social y mejora de la administración de la seguridad social.

Como ponen de manifiesto las simulaciones de largo plazo, el sistema de jubilaciones es financieramente estable e incluso genera superávit, pero esta situación se ve compensada en parte por grandes gastos en pensiones de invalidez y sobrevivientes, si bien el déficit total en el sistema de pensiones debería seguir encontrándose en un nivel que no superara el 2.5 por ciento anual del PIB. Los gastos del sistema de jubilaciones se reducirán mediante el retraso de la edad de jubilación y el recorte de las pensiones, que se logrará mediante una combinación de cambios en la fórmula de las pensiones y la introducción de una indexación más restrictiva de las pensiones, igual a la inflación más un quinto del crecimiento real de los salarios. Con arreglo a las proyecciones, la relación entre las pensiones y el salario medio puede caer a dos tercios, como consecuencia de la reforma y esta reducción puede acarrear un aumento de la pobreza de los pensionistas, si no se aborda. La nueva fórmula de las pensiones también limita la redistribución e incrementa la individualidad del sistema de pensiones, puesto que la jubilación de una persona dependerá sólo de las cotizaciones pagadas y de la esperanza de vida del grupo. Deberá señalarse que en el futuro serán más las personas que percibirán prestaciones más bajas y puede esperarse que aumente el número de los pensionistas que caigan por debajo del nivel de pensión mínimo.

En buena medida, los ahorros del pilar público se utilizan para financiar la transición a un régimen de pilares múltiples. Un desglose de los costos de la transición pone de manifiesto que en el período comprendido entre 2000 y 2005, dos tercios del déficit de la transición (excluidos los intereses pagados en préstamos) se financian con cargo a los ahorros del sistema público, mientras que alrededor de un cuarto, se financia con cargo a los créditos. Esto significa que la carga más grande de la financiación recae en los pensionistas. Los trabajadores actuales y futuros también financiarán algunos de

los costos de la reforma, puesto que tendrá que saldarse el aumento de la deuda, y se supone que el resto será financiado con cargo a los ingresos de la privatización. El déficit acumulativo de la transición (incluidos los costos de los intereses) alcanzará casi el 100 por ciento del PIB en 2050, al mismo tiempo que se proyecta que los activos del pilar de capitalización lleguen al 180 por ciento del PIB.

Las simulaciones revelan que todo el sistema de pensiones (incluidas las pensiones de invalidez y sobrevivientes) se encuentra en déficit, a pesar de la reforma. El retraso de la edad de jubilación instala una presión adicional al régimen de pensiones de invalidez, por cuanto conduce al aumento del número de beneficiarios de invalidez, en comparación con el escenario de la no reforma. Así, los ahorros que genera la reforma se ven compensados, en cierta medida, por el aumento de los gastos en pensiones de invalidez y sobrevivientes.

El sistema de pensiones requerirá un control en el futuro, con miras a garantizar el logro de su más importante cometido: el alivio de la pobreza. Dado el descenso de las tasas de sustitución que se proyecta, el factor que requiere la mayor atención es la cuantía de las pensiones y los ingresos relacionados de los futuros pensionistas.

REFERENCIAS

Bujak, P., Jarmuzek, M., Kordel, S., Nawrot, W. y Smietaniak, J. (2001). *Sredniookresowa projekcja dzialalnosci inwestycyjnej Otwartych Funduszy Emerytalnych na regulowanym rynku gieldowym akcji*, CASE, Varsovia.

Chlon, A. (2000). *Pension Reform and Public Information in Poland*, Primera serie sobre la reforma de las pensiones, Documento de trabajo sobre la protección social, No. 0019, Banco Mundial, Washington, D.C.

Chlon, A., Gora, M. and Rutkowski, M. (1999). *Shaping pension reform in Poland: Security through Diversity*, Primera serie sobre la reforma de las pensiones, Documento de trabajo sobre la protección social, No. 9923, Banco Mundial, Washington, D.C.

Golinowska, S. (1995). "Wybór reformy sy stemu emerytalno-rentowego dla Polski", en *Polityka Spoleczna*, No 5/6, pp.1-8.

Golinowska, S. (1997) (ed.). *Reforma systemu emerytalno-rentowego*, Informes CASE No 6, Warsaw.

Golinowska, S. (1997). *Eksperci Banku Swiatowego o reformach emerytalnych w Polsce i na swiecie: propozycje, wzory, kontrowersje*, IPiSS, Varsovia.

Golinowska, S. y Hausner, J. (1998). *Ekonomia polityczna reformy emerytalnej*, Informes CASE No 15, Warsaw.

Gora, M. (1996). *The Labour Market in Poland: 1990-1995. Empirical and Methodological Studies*, Monografie i Opracowania, No. 421, SGH, Varsovia.

Gora, M. y Rutkowski, M. (1998). *The quest for pension reform: Poland's Security through Diversity*, Oficina del Plenipotenciario del Gobierno para la Reforma de la Seguridad Social, Varsovia.

Hausner, J. (1998): *Security through Diversity: Conditions for Successful Reform of the Pension System in Poland*, Collegium Budapest W, Documento de Trabajo, marzo. IPiSS (1996): *Modele reformy systemu emerytalno-rentowego i sciezki dojscia. Kolejny etap dyskusji*, Boletín trimestral, edición especial.

Kolodko, G.W. (1996). *Poland 2000: The New Economic Strategy*, Poltext, Varsovia.

Ministerio de Finanzas (1995). *Propuesta para la reforma de las pensiones* [en polaco].

Ministerio de Trabajo y de Política Social (1995). *Propuesta para la reforma de las pensiones* [en polaco].
Oficina del Plenipotenciario del Gobierno para la Reforma de la Seguridad Social (1997). *Seguridad a través de la diversidad: reforma del régimen de pensiones en Polonia*, Varsovia.
Orenstein, M. A. (2000). *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Post-communist Countries*, Documento de Trabajo, Banco Mundial, Washington, D.C..
Panek, T., Podgorski, J., y Szulc, A. (1999). *Ubóstwo: teoria i praktyka pomiaru*, Monografía i Opracowania, SGH.
Perek-Bialas, J., Chlon-Dominczak, A. y Ruzik, A. (2001). *Country Report for Poland, Public Participation and the Pension Policy Process*, The Citizen and Pension Reform project, Pont Info.
Rzeczpospolita (2001). *Moje pieni_dze, ranking funduszy emerytalnych*, 13.07.
Stepien, J. (1999). *Bilans Funduszy*, Media i Marketing Polska.
Thompson, L. (1999). *Administering Individual Accounts in Social Security: The Role of Values and Objectives in Shaping Options*, The Retirement Project, Documento Ocasional No. 1, The Urban Institute, Washington, DC.
UNFE, boletines trimestrales.
UNFE (2001). *Rynek funduszy emerytalnych w roku 2000*.
Valdés-Prieto, S. (2000). "The Financial Stability of Notional Account Pensions", *Scandinavian Journal of Economics* 102(3), 395-417.
Wiktorow A. (1996). *System emerytalno-rentowy*, Przes_anki i mo_liwo_ci reformowania, IBnGR, Gdansk.
Wilczynska, J. (2000) (ed.). *'Analiza konkurencji na rynku OFE w roku 1999'*, Allfinance, Varsovia.
Woycicka, I. (1999a) (ed.). *'Model: Bud_et polityki spo_ecznej'*, Metodologia modelu symulacyjnego, IbnGR, Varsovia .
Woycicka, I. (1999b) (ed.). *'Strategia Polityki Spo_ecznej 1999-2020'*, IBnGR, Varsovia.

ANEXO A

RESTRICCIONES A LAS INVERSIONES

Tipo de inversiones	Restricciones establecidas por la ley			Restricciones establecidas por decretos		
	Mínimo (% de los activos)	Máximo en una entidad	Máximo en entidades dependientes	Máximo (% de activos)		
					Total	Un rubro
Bonos, bonos del tesoro y otros documentos emitidos por el Gobierno o por el Banco Central, préstamos del Gobierno o del Banco Central						
Bonos y otros instrumentos de crédito garantizados por la Tesorería del Estado o por el Banco Central		10%				
Depósitos bancarios y documentos emitidos por los bancos	95%	5%	7.5%	20%		
Acciones del mercado de valores reguladas				40%		
– títulos paralelos y del mercado libre				10%		
– títulos del mercado libre				5%		
Títulos de renta variable OTC y comercializados públicamente				10%		
Acciones NIF				10%	60%	10%
Certificados de inversiones de fondos de capital fijo o de fondos de inversiones mixtos, incluidos				10%		
– los certificados de fondos de inversiones de capital fijo				5%		
Unidades de los fondos de inversiones abiertos al gran público inversionista				15%		
(1) Bonos comercializados públicamente y otros instrumentos de renta fija emitidos por autoridades locales				15%		

(Anexo A. Cont.)

Tipo de inversiones	Restricciones establecidas por la ley			Restricciones establecidas por decretos		
	Mínimo (% de los activos)	Máximo en una entidad	Máximo en entidades dependientes	Máximo (% de activos)		
					Total	Un rubro
(2) Bonos comercializados públicamente plenamente garantizados y otros instrumentos de renta fija emitidos por otras entidades diferentes de las autoridades locales, no aceptados para la comercialización pública				5%		
(3) Bonos y otros instrumentos de renta fija emitidos por autoridades locales, no aceptados para la comercialización pública				10%		
(4) Bonos plenamente garantizados y otros instrumentos de renta fija emitidos por otras entidades diferentes de las autoridades locales sin aceptación de comercialización pública				5%		
Bonos y otros instrumentos de renta fija emitidos por empresas públicas, diferentes de los mencionados en los puntos 3 y 4				5%		
Otros instrumentos, autorizados por decreto del Consejo de Ministros, incluidos						
– los bonos de compensación				7.5%		

ANEXO B

RESULTADOS A LARGO PLAZO DE LA SIMULACIÓN. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

(porcentaje y número de beneficiarios)

1. Escenario de la no reforma

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Gastos en pensiones, de los cuales:	10.96	10.64	11.16	12.75	14.42	15.53	15.61	15.57	15.93	16.60	17.32
Vejez	6.05	6.03	6.64	8.10	9.55	10.35	10.16	9.96	10.21	10.81	11.42
Invalidez y sobrevivientes	4.91	4.62	4.52	4.64	4.86	5.19	5.46	5.61	5.71	5.78	5.89
Déficit/superávit de las pensiones, de los cuales:	–1.07	–0.78	–1.31	–2.90	–4.58	–5.69	–5.76	–5.70	–6.06	–6.74	7.47
Vejez	–0.11	–0.09	–0.71	–2.18	–3.63	–4.42	–4.23	–4.02	–4.28	–4.89	–5.50
Invalidez y sobrevivientes	–0.96	–0.69	–0.60	–0.73	–0.95	–1.27	–1.53	–1.68	–1.78	–1.85	–1.96
Número de beneficiarios, de los cuales:	7 172 708	7 551 941	8 263 532	9 476 222	10 851 241	11 841 557	12 290 648	12 732 229	13 383 080	14 158 807	14 798 011
Jubilaciones	3 388 800	3 745 037	4 422 244	5 629 264	6 931 104	7 734 860	7 975 607	8 279 206	8 914 695	9 752 110	10 452 115
Pensiones de invalidez	2 629 419	2 562 198	2 523 932	2 460 924	2 441 541	2 498 832	2 568 476	2 603 968	2 567 295	2 469 207	2 353 256
Pensiones de sobrevivientes	1 154 489	1 244 707	1 317 356	1 386 034	1 478 596	1 607 865	1 746 564	1 849 055	1 901 091	1 937 490	1 992 639
Relaciones pensiones medias/salarios medios:											
Jubilaciones (viejo)	59.9	60.5	58.8	56.5	53.7	50.5	47.1	43.9	41.0	38.2	35.7
Pensiones de invalidez	43.9	44.3	43.0	41.4	39.3	37.0	34.5	32.2	30.0	28.0	26.1
Pensiones de sobrevivientes	51.8	52.4	50.9	48.9	46.4	43.7	40.8	38.0	35.5	33.1	30.9

(Anexo B cont.)

2. Escenario "reforma-base de referencia"

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Gastos en pensiones, de los cuales:	10.88	10.11	9.68	9.80	9.93	9.91	9.63	9.31	9.17	9.33	9.65
Vejez	6.01	5.68	5.27	4.93	4.46	3.85	3.11	2.47	2.08	2.00	2.06
Invalidez y sobrevivientes	4.87	4.43	4.41	4.87	5.48	6.06	6.52	6.83	7.09	7.33	7.59
Déficit/superávit de las pensiones, de los cuales:	–2.30	–2.18	–1.19	–2.24	–2.49	–2.50	–2.23	–1.90	–1.76	–1.92	–2.24
Vejez	–1.38	–1.68	–0.70	–1.29	–0.93	–0.36	0.36	1.00	1.39	1.47	1.41
Invalidez y sobrevivientes	–0.92	–0.50	–0.49	–0.95	–1.56	–2.14	–2.60	–2.90	–3.15	–3.40	–3.65
Número de beneficiarios, de los cuales:	7 174 300	7 483 254	7 742 027	8 248 547	8 859 664	9 219 688	9 347 664	9 466 254	9 689 074	10 039 080	10 307 320
Jubilaciones	3 390 151	3 675 109	3 758 389	3 884 533	4 028 611	3 917 212	3 613 700	3 407 450	3 455 866	3 743 150	3 998 731
Pensiones de invalidez	2 629 653	2 563 416	2 666 155	2 977 388	3 350 754	3 690 476	3 979 511	4 198 465	4 318 148	4 342 155	4 296 663
Pensiones de sobrevivientes	1 154 496	1 244 729	1 317 483	1 386 626	1 480 299	1 612 000	1 754 454	1 860 338	1 915 060	1 953 775	2 011 926
Relaciones pensiones medias/salarios medios:											
Jubilaciones (viejo)	59.9	60.6	58.8	56.5	53.7	50.6	47.2	44.0	41.0	38.3	35.7
Jubilaciones (nuevo)	0.0	0.0	33.5	34.7	32.1	30.4	28.0	25.5	23.2	22.2	21.7
Pensiones de invalidez	43.9	44.4	43.1	41.4	39.4	37.0	34.6	32.2	30.1	28.0	26.2
Pensiones de sobrevivientes	51.8	52.4	50.9	48.9	46.5	43.7	40.8	38.1	35.5	33.1	30.9

(Anexo B cont.)

3. Escenario de la reforma-productividad laboral más baja

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Gastos en pensiones, de los cuales:	10.88	10.15	9.89	10.17	10.45	10.55	10.36	10.10	10.03	10.27	10.69
Vejez	6.01	5.70	5.38	5.12	4.69	4.10	3.34	2.67	2.25	2.15	2.20
Invalidez y sobrevivientes	4.87	4.45	4.51	5.06	5.76	6.45	7.02	7.43	7.78	8.12	8.49
Déficit/superávit de las pensiones, de los cuales:	–2.30	–2.22	–1.45	–2.61	–3.00	–3.13	–2.95	–2.68	–2.61	–2.85	–3.27
Vejez	–1.38	–1.70	–0.87	–1.48	–1.16	–0.61	0.14	0.81	1.23	1.33	1.28
Invalidez y sobrevivientes	–0.92	–0.52	–0.58	–1.13	–1.84	–2.53	–3.09	–3.49	–3.84	–4.19	–4.56
Número de beneficiarios, de los cuales:	7 174 300	7 483 254	7 742 027	8 248 547	8 859 664	9 219 688	9 347 664	9 466 254	9 689 074	10 039 080	10 307 320
Jubilaciones	3 390 151	3 675 109	3 758 389	3 884 533	4 028 611	3 917 212	3 613 700	3 407 450	3 455 866	3 743 150	3 998 731
Pensiones de invalidez	2 629 653	2 563 416	2 666 155	2 977 388	3 350 754	3 690 476	3 979 511	4 198 465	4 318 148	4 342 155	4 296 663
Pensiones de sobrevivientes	1 154 496	1 244 729	1 317 483	1 386 626	1 480 299	1 612 000	1 754 454	1 860 338	1 915 060	1 953 775	2 011 926
Relaciones pensiones medias/salarios medios:											
Jubilaciones (viejo)	59.9	60.9	60.3	59.1	57.3	55.0	52.3	49.8	47.4	45.0	42.9
Jubilaciones (nuevo)	0.0	0.0	33.8	35.5	33.2	32.0	29.9	27.5	25.3	24.2	23.8
Pensiones de invalidez	43.9	44.6	44.2	43.3	42.0	40.3	38.3	36.5	34.7	33.0	31.4
Pensiones de sobrevivientes	51.8	52.7	52.2	51.1	49.6	47.6	45.3	43.1	41.0	39.0	37.1

(Anexo B cont.)

4. Escenario de la reforma-Indexación total del NDC

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Gastos en pensiones, de los cuales:	10.88	10.11	9.68	9.83	10.00	10.00	9.72	9.40	9.25	9.41	9.73
Vejez	6.01	5.68	5.27	4.95	4.53	3.94	3.20	2.56	2.17	2.09	2.14
Invalidez y sobrevivientes	4.87	4.43	4.41	4.87	5.48	6.06	6.52	6.83	7.09	7.33	7.59
Déficit/superávit de las pensiones, de los cuales:	–2.30	–2.18	–1.20	–2.27	–2.55	–2.59	–2.33	–1.99	–1.85	–2.01	–2.32
Vejez	–1.38	–1.68	–0.71	–1.32	–0.99	–0.45	0.27	0.91	1.31	1.39	1.33
Invalidez y sobrevivientes	–0.92	–0.50	–0.49	–0.95	–1.56	–2.14	–2.60	–2.90	–3.15	–3.40	–3.65
Número de beneficiarios, de los cuales:	7 174 300	7 483 254	7 742 027	8 248 547	8 859 664	9 219 688	9 347 664	9 466 254	9 689 074	10 039 080	10 307 320
Jubilaciones	3 390 151	3 675 109	3 758 389	3 884 533	4 028 611	3 917 212	3 613 700	3 407 450	3 455 866	3 743 150	3 998 731
Pensiones de invalidez	2 629 653	2 563 416	2 666 155	2 977 388	3 350 754	3 690 476	3 979 511	4 198 465	4 318 148	4 342 155	4 296 663
Pensiones de sobrevivientes	1 154 496	1 244 729	1 317 483	1 386 626	1 480 299	1 612 000	1 754 454	1 860 338	1 915 060	1 953 775	2 011 926
Relaciones pensiones medias/salarios medios:											
Jubilaciones (viejo)	59.9	60.6	58.8	56.5	53.7	50.6	47.2	44.0	41.0	38.3	35.7
Jubilaciones (nuevo)	0.0	0.0	34.9	36.2	33.9	32.1	29.5	26.8	24.3	23.0	22.4
Pensiones de invalidez	43.9	44.4	43.1	41.4	39.4	37.0	34.6	32.2	30.1	28.0	26.2
Pensiones de sobrevivientes	51.8	52.4	50.9	48.9	46.5	43.7	40.8	38.1	35.5	33.1	30.9

(Anexo B cont.)

5. Escenario de la reforma-tasa de sustitución igual o más alta que el 40%

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Gastos en pensiones, de los cuales:	10.88	10.11	9.70	9.90	10.26	10.38	10.20	10.03	10.14	10.60	11.16
Vejez	6.01	5.68	5.29	5.02	4.78	4.32	3.69	3.20	3.05	3.27	3.58
Invalidez y sobrevivientes	4.87	4.43	4.41	4.87	5.48	6.06	6.52	6.83	7.09	7.33	7.59
Déficit/superávit de las pensiones, de los cuales:	–2.30	–2.18	–1.23	–2.34	–2.81	–2.97	–2.81	–2.62	–2.74	–3.19	–3.76
Vejez	–1.38	–1.68	–0.74	–1.39	–1.25	–0.83	–0.21	0.28	0.42	0.20	–0.10
Invalidez y sobrevivientes	–0.92	–0.50	–0.49	–0.95	–1.56	–2.14	–2.60	–2.90	–3.15	–3.40	–3.65
Número de beneficiarios, de los cuales:	7 174 300	7 483 254	7 742 027	8 248 547	8 859 664	9 219 688	9 347 664	9 466 254	9 689 074	10 039 080	10 307 320
Jubilaciones	3 390 151	3 675 109	3 758 389	3 884 533	4 028 611	3 917 212	3 613 700	3 407 450	3 455 866	3 743 150	3 998 731
Pensiones de invalidez	2 629 653	2 563 416	2 666 155	2 977 388	3 350 754	3 690 476	3 979 511	4 198 465	4 318 148	4 342 155	4 296 663
Pensiones de sobrevivientes	1 154 496	1 244 729	1 317 483	1 386 626	1 480 299	1 612 000	1 754 454	1 860 338	1 915 060	1 953 775	2 011 926
Relaciones pensiones medias/salarios medios											
Jubilaciones (viejo)	59.9	60.6	58.8	56.5	53.7	50.6	47.2	44.0	41.0	38.3	35.7
Jubilaciones (nuevo)	0.0	0.0	40.3	40.4	40.5	39.1	37.1	35.7	35.2	35.1	34.8
Pensiones de invalidez	43.9	44.4	43.1	41.4	39.4	37.0	34.6	32.2	30.1	28.0	26.2
Pensiones de sobrevivientes	51.8	52.4	50.9	48.9	46.5	43.7	40.8	38.1	35.5	33.1	30.9

(Anexo B cont.)

6. Escenario de la reforma-Indexación suiza de las prestaciones (50% salarios y 50% precios)

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Gastos en pensiones, de los cuales:	10.88	10.17	9.82	10.06	10.33	10.46	10.34	10.13	10.10	10.39	10.85
Vejez	6.01	5.71	5.35	5.06	4.64	4.06	3.33	2.68	2.26	2.15	2.20
Invalidez y sobrevivientes	4.87	4.46	4.48	5.00	5.69	6.40	7.01	7.46	7.85	8.23	8.64
Déficit/superávit de las pensiones, de los cuales:	–2.30	–2.24	–1.41	–2.50	–2.89	–3.06	–2.94	–2.73	–2.70	–2.98	–3.44
Vejez	–1.38	–1.71	–0.85	–1.42	–1.11	–0.58	0.14	0.80	1.22	1.32	1.27
Invalidez y sobrevivientes	–0.92	–0.53	–0.55	–1.08	–1.78	–2.48	–3.08	–3.53	–3.92	–4.30	–4.71
Número de beneficiarios, de los cuales:	7 174 300	7 483 254	7 742 027	8 248 547	8 859 664	9 219 688	9 347 664	9 466 254	9 689 074	10 039 080	10 307 320
Jubilaciones	3 390 151	3 675 109	3 758 389	3 884 533	4 028 611	3 917 212	3 613 700	3 407 450	3 455 866	3 743 150	3 998 731
Pensiones de invalidez	2 629 653	2 563 416	2 666 155	2 977 388	3 350 754	3 690 476	3 979 511	4 198 465	4 318 148	4 342 155	4 296 663
Pensiones de sobrevivientes	1 154 496	1 244 729	1 317 483	1 386 626	1 480 299	1 612 000	1 754 454	1 860 338	1 915 060	1 953 775	2 011 926
Relaciones pensiones medias/salarios medios:											
Jubilaciones (viejo)	59.9	61.0	59.9	58.3	56.5	54.4	52.0	49.8	47.6	45.6	43.6
Jubilaciones (nuevo)	0.0	0.0	33.8	35.2	33.0	31.7	29.7	27.4	25.1	24.0	23.3
Pensiones de invalidez	43.9	44.7	43.8	42.7	41.4	39.8	38.1	36.5	34.9	33.4	32.0
Pensiones de sobrevivientes	51.8	52.8	51.8	50.5	48.9	47.0	45.0	43.1	41.2	39.4	37.8

(Anexo B cont.)

7. Escenario de la reforma – edad de jubilación de 65 años para hombres y mujeres

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Gastos en pensiones, de los cuales:	10.88	10.13	9.57	9.37	9.65	9.90	9.82	9.64	9.72	10.16	10.80
Vejez	6.01	5.69	5.17	4.47	3.96	3.43	2.74	2.14	1.84	1.91	2.17
Invalidez y sobrevivientes	4.87	4.44	4.40	4.90	5.69	6.47	7.08	7.50	7.88	8.25	8.63
Déficit/superávit de las pensiones, de los cuales:	–2.29	–2.19	–1.04	–1.81	–2.20	–2.49	–2.42	–2.24	–2.31	–2.76	–3.40
Vejez	–1.37	–1.68	–0.56	–0.83	–0.42	0.06	0.73	1.33	1.64	1.56	1.30
Invalidez y sobrevivientes	–0.92	–0.51	–0.48	–0.98	–1.78	–2.56	–3.16	–3.57	–3.95	–4.32	–4.70
Número de beneficiarios, de los cuales:	7 175 155	7 486 270	7 634 139	7 663 971	8 153 776	8 611 673	8 736 136	8 737 670	8 765 982	9 023 044	9 365 915
Jubilaciones	3 391 124	3 677 945	3 648 366	3 268 207	3 159 755	3 023 423	2 641 680	2 267 202	2 069 181	2 212 304	2 495 142
Pensiones de invalidez	2 629 535	2 563 595	2 668 289	3 009 137	3 513 648	3 975 858	4 339 574	4 609 090	4 780 514	4 855 618	4 857 313
Pensiones de sobrevivientes	1 154 496	1 244 729	1 317 483	1 386 626	1 480 373	1 612 392	1 754 882	1 861 378	1 916 288	1 955 122	2 013 460
Relaciones pensiones medias/salarios medios:											
Jubilaciones (viejo)	59.9	60.4	58.6	56.3	53.6	50.4	47.0	43.8	40.9	38.1	35.6
Jubilaciones (nuevo)	0.0	0.0	27.7	36.6	38.8	36.9	34.5	31.6	29.3	27.4	26.0
Pensiones de invalidez	43.9	44.2	43.0	41.3	39.2	36.9	34.4	32.1	30.0	27.9	26.1
Pensiones de sobrevivientes	51.8	52.3	50.7	48.7	46.3	43.6	40.7	37.9	35.4	33.0	30.8

(Anexo B cont.)

8. Escenario hipotético-sin segundo pilar

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Gastos en pensiones, de los cuales:	10.91	10.18	9.75	9.89	10.09	10.16	9.96	9.73	9.75	10.15	10.69
Vejez	6.04	5.74	5.34	5.02	4.62	4.10	3.44	2.90	2.66	2.82	3.11
Invalidez y sobrevivientes	4.87	4.43	4.41	4.87	5.48	6.06	6.52	6.83	7.09	7.33	7.59
Déficit/superávit de las pensiones, de los cuales:	–0.90	–0.53	–0.11	–0.26	–0.47	–0.53	–0.31	–0.07	–0.08	–0.48	–1.03
Vejez	0.02	–0.02	0.38	0.69	1.09	1.61	2.28	2.83	3.07	2.91	2.62
Invalidez y sobrevivientes	–0.92	–0.50	–0.49	–0.95	–1.56	–2.14	–2.60	–2.90	–3.15	–3.40	–3.65
Número de beneficiarios, de los cuales:	7 174 300	7 483 254	7 742 027	8 248 547	8 859 664	9 219 688	9 347 664	9 466 254	9 689 074	10 039 080	10 307 320
Jubilaciones	3 390 151	3 675 109	3 758 389	3 884 533	4 028 611	3 917 212	3 613 700	3 407 450	3 455 866	3 743 150	3 998 731
Pensiones de invalidez	2 629 653	2 563 416	2 666 155	2 977 388	3 350 754	3 690 476	3 979 511	4 198 465	4 318 148	4 342 155	4 296 663
Pensiones de sobrevivientes	1 154 496	1 244 729	1 317 483	1 386 626	1 480 299	1 612 000	1 754 454	1 860 338	1 915 060	1 953 775	2 011 926
Relaciones pensiones medias/salarios medios:											
Jubilaciones (viejo)	59.9	60.6	58.8	56.5	53.7	50.6	47.2	44.0	41.0	38.3	35.7
Jubilaciones (nuevo)	0.0	0.0	33.7	34.9	32.4	30.8	28.4	25.8	23.6	22.6	22.0
Pensiones de invalidez	43.9	44.4	43.1	41.4	39.4	37.0	34.6	32.2	30.1	28.0	26.2
Pensiones de sobrevivientes	51.8	52.4	50.9	48.9	46.5	43.7	40.8	38.1	35.5	33.1	30.9

Fuente: Instituto de Economía de Mercado de Gdansk, Modelo del Presupuesto Social.

Parte II

Reestructuración de los regímenes públicos de pensiones: estudios de los casos de la República Checa y de Eslovenia

Capítulo 1
Introducción: explicación de la Reforma de las Pensiones

Katharina Müller[1]

Los expertos en política social han estado divididos durante mucho tiempo en cuanto a los rasgos óptimos de la seguridad de la vejez, y más recientemente, en cuanto a la fortaleza y debilidad de los métodos de financiación alternativos.[2] La financiación del reparto implica que los gastos actuales en pensiones se pagan con cargo a los ingresos corrientes procedentes de las cotizaciones en concepto de pensiones, para lo cual se requiere, como condición previa, una solidaridad intergeneracional. Contrariamente a esto, en los regímenes de capitalización total con cuentas individuales para los trabajadores, las cotizaciones se acumulan e invierten a lo largo de toda la vida laboral y las prestaciones de jubilación se vinculan estrechamente con el saldo individual resultante.

Además de la muy analizada elección del método de financiación, existen otras características de diseño de los regímenes de seguridad de la vejez que determinan su impacto económico y social, al tiempo que reflejan el contrato social subyacente. Los regímenes de pensiones pueden administrarse pública o privadamente, la afiliación puede ser obligatoria o voluntaria y existen prestaciones definidas y planes de cotizaciones definidas. Mientras que algunos regímenes de jubilaciones se diseñan sobre todo para homogenizar el ingreso individual a lo largo del ciclo vital, resaltando así el aspecto del seguro, otros se dirigen a otorgar ingresos de jubilación adecuados para todos, lo que implica una redistribución considerable. La cobertura de los regímenes de seguridad de la vejez vigentes puede vincularse con la ciudadanía, con el lugar de residencia o con el empleo dependiente.

A la hora del debate del diseño más adecuado de un régimen de pensiones, los adversarios se dividen por lo general según las diferencias normativas fundamentales relativas a las funciones y responsabilidades de los individuos, el mercado y la situación de la seguridad social, así como el concepto subyacente de justicia social. Esto también es válido para la reciente polémica internacional que desencadenó el envejecimiento

---

1 Universidad Europea de Viadrina, Frankfort (Oder).

2 Puede encontrarse un resumen y un análisis concisos de los argumentos planteados, en Barr (1998) y (2000). Para una perspectiva de la OIT, véase Gillion (2000) y Gillion et al. (2000).

demográfico, los regímenes públicos de pensiones financieramente problemáticos y, el último en orden aunque no en importancia, una nueva oleada de reformas radicales en América Latina (véase Mesa-Lago, 1999; Müller, 2000). Mientras que los defensores de la privatización de las pensiones apuntan a la reforma iconoclástica de Chile de 1981 como modelo a seguir, sus adversarios sostienen que los sistemas públicos de reparto deberían seguir siendo los principales suministradores de la seguridad para la vejez, si bien sus parámetros técnicos requerirán ajustes. El panorama actual de la reforma de las pensiones en los estados que habían sido socialistas, refleja esta polémica en una medida considerable.

En la década pasada, los países de Europa del Este y de la ex Unión Soviética habían asistido no sólo a una transformación fundamental de sus sociedades y economías, sino también de sus regímenes de jubilaciones (véase Fultz y Ruck, 2000; Müller, 2002). Este estudio se centra en los casos de la República Checa y Eslovenia, dos de los países más avanzados de la transición, en los que los responsables de las políticas habían rechazado la privatización de la seguridad de la vejez. Habían decidido, en cambio, mejorar la salud financiera del seguro público de pensiones con una serie de reformas paramétricas, al tiempo que se lo complementaba con un pilar privado voluntario. Esta opción política tiene un marcado contraste con los pasos contemporáneos que se dan en otros países ex socialistas. En los últimos años, las reformas que implican una privatización total o parcial de las pensiones se iniciaron en Kazakstan (1998), Hungría (1998), Polonia (1999) y Letonia (2001), al tiempo que Bulgaria, Croacia, Estonia y Macedonia han introducido reformas similares y se espera que las apliquen en 2002. Otros países de la transición, como Armenia, Georgia, Lituania, Mongolia, Rumanía, Rusia, Eslovaquia y Ucrania están considerando este tipo de reforma para el futuro. Estas reformas radicales coincidieron con el surgimiento de una "nueva ortodoxia de las pensiones" (Lo Vuolo, 1996: 692), una comunidad global epistémica particularmente activa en los países en desarrollo y en transformación, que defienden la privatización del seguro de vejez (véase Müller, 2001).

Este esfuerzo de investigación colectivo apunta a explicar los resultados observables de las políticas de seguridad de la vejez en la República Checa y en Eslovenia, como consecuencia de la interacción de las variables económicas y políticas. Al actuar así, trata de contribuir a una corriente en la literatura que se ha desarrollado en los últimos años. Los recientes estudios sobre la economía política de la reforma de las pensiones en América Latina incluyen: Kay (1998, 1999), Madrid (1999, 2002), Mesa-Lago (1999), Mora (1999), Busquets (2000), Huber y Stephens (2000), y Mesa-Lago y Müller (2002). La elaboración de la reforma de las pensiones en los países ex socialistas ha sido analizada por Müller (1999), Cain (2000), Cashu (2000 a, b), Orenstein (2000) y Nelson (2001). Brooks (1998, 2001), Madrid (1998, 2001), Chlon y Mora (2001), James y Brooks (2001), Müller (2001) y Orenstein (2001) tratan de aportar un marco explicativo trans-regional.

Estos análisis, que se centran fundamentalmente en la explicación de las recientes oleadas de privatización de pensiones en América Latina y en Europa del Este, fueron

escritos en respuesta a una proclividad de la investigación en los inicios, que se limitaba, tanto en términos del alcance geográfico como de los tipos de reformas analizados. A pesar de sus diferencias en los objetivos metodológicos y teóricos, la mayor parte de las contribuciones de economistas, científicos políticos y sociólogos revelan una similitud interesante: debido a su enfoque exclusivo en los países industriales de occidente, apuntan a explicar la expansión del estado de bienestar, la notable resistencia de las disposiciones de la seguridad social a ajustes sustanciales a la baja, o la viabilidad política de una reducción moderada (para una reseña, véase Müller, 1999). Los autores afirman que "los regímenes de reparto pueden afrontar un aumento de los recortes y ajustes, pero oponen una gran resistencia a una reforma radical" (Pierson, 1998: 553).[3]

Si bien estos enfoques convencionales no dedican atención a una reforma radical de las pensiones, extendiéndose de Chile a otros países de América latina y de Europa del Este a partir de principios del decenio de 1990, la nueva literatura multidisciplinaria que surge en torno a la economía política de la reforma de las pensiones corre el riesgo de centrarse demasiado exclusivamente en la privatización total o parcial de la seguridad de la vejez. Efectivamente, la mitad de los países de América Latina se han embarcado ya en una privatización parcial de las pensiones, al igual que uno de cada dos países ex socialistas candidatos a la entrada en la Unión Europea. Sin embargo, finalmente la investigación en la economía política de la reforma de las pensiones requerirá que se tenga en cuenta la amplia gama de opciones en materia de políticas.[4] Es notable que en la Europa del Este muchos países sigan confiando en su régimen público de reparto como el único suministrador del seguro de vejez obligatorio. Algunos de ellos han introducido reformas paramétricas sustanciales, aunque han sido relativamente pocos los esfuerzos realizados para explicar su opción de las políticas contra la recomendación de la "nueva ortodoxia de las pensiones" y a favor de un enfoque más moderado de la reforma de las pensiones. Hasta ahora, sólo los estudios de Müller (1999) y de Cashu (2000 a, b) han explorado la lógica política de la reforma paramétrica en los países ex socialistas.

A los efectos de arrojar más luz en los casos en los que se hubiese rechazado la reforma radical de las pensiones, hemos decidido analizar los resultados de las políticas en la República Checa y Eslovenia. En los próximos dos capítulos, Martin Mácha y Tine Stanovnik analizan pormenorizadamente los casos de los países con carácter individual. Ambos estudios de casos se orientan de manera similar, comenzando por un breve resumen de la política de las pensiones en las décadas anteriores a 1990.

---

3 Se menciona sólo al pasar en una reciente contribución a la privatización de las pensiones del estilo del Banco Mundial (véase Myles y Pierson, 2001).

4 En este contexto, es interesante observar que en la terminología de la"nueva ortodoxia de las pensiones", sólo se considera que merece el rótulo de"reforma" o de"reforma real" (véase, por ejemplo, Browning, 1983; Sachs y Warner, 1996; Góra y Rutkowski, 1998) la privatización de las pensiones, mientras que enfoques menos radicales se consideran como simples"remiendos" (Feldstein, 1996; Börsch-Supan, 1998).

Procedieron luego a dar un informe de la transformación post-socialista de la seguridad de la vejez, que comprendía el período 1990-2000. La parte central de cada estudio de caso consiste en una sección que explica las políticas de pensiones post-socialistas, con un análisis aparte de los actores pertinentes y de su papel en el proceso de reforma de las pensiones. El último capítulo, del que soy autora, compara las elecciones de políticas de la República Checa y de Eslovenia en el terreno del seguro de vejez, comenzando con su legado socialista anterior a la guerra. Luego, se revisa con más detalle el contexto político, económico y demográfico, así como las medidas relativas a la reforma de las pensiones que han tenido lugar en la última década. Posteriormente, esta sección apunta a proponer una explicación comparativa de la elección del paradigma de los responsables de las políticas de la República Checa y de Eslovaquia contra las recomendaciones de las políticas de la "nueva ortodoxia de las pensiones". El análisis está inspirado en un institucionalismo centrado en los actores, al tiempo que recurre también a la literatura reciente sobre economía política de la reforma de las políticas.

REFERENCIAS

Barr, N. 2000. *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*. Documento de Trabajo del FMI, WP/007139, Washington, D.C.

Barr, N. 1998. *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Press: Oxford.

Börsch-Supan, A. 1998. "Germany: A Social Security System on the Verge of Collapse". En: Siebert, Horst (ed.): Redesigning Social Security. Tübingen: Mohr, 129-159.

Brooks, S. 1998. *Social Protection in a Global Economy: The Case of Pension Reform in Latin America*. Duke University, mimeo.

Brooks, S. 2001. *The diffusion of pension privatization over time and space*. Documento preparado para la reunión anual de 2001 de la American Political Science Association, San Francisco CA, 30 de agosto-2 de septiembre de 2001.

Browning, E. K. 1983. "The Economic and Politics of the Emergence of Social Security": A Comment, *The Cato Journal*, 3 (2), 381-384.

Busquets, J. M. 2001. "Las reformas de la Seguridad Social en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay (1981-1995)". Documento preparado para la reunión de 2001 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington D.C., 6-8 de septiembre de 2001.

Cain, M. J. G. 2000. "Globalising Tendencies in Public Policy", *EMERGO*, 7 (2), págs. 6-19.

Cashu, I. 2000a. *The New Politics of Pension Retrenchment in Russia*. Documento preparado para la Convención Nacional de 2000 de la American Association for the Advancement of Slavic Studies, Denver CO, 9-12 de noviembre de 2000.

Cashu, I. 2000b. "The Politics and Policy Trade-offs of Reforming the Public Pension System in Post-communist Moldova", en *Europe-Asia Studies*, 52 (4), págs. 741-757.

Chlon, A.; Mora, M. 2001. *Pension reforms: What stays behind them?* Documento preparado para el Seminario conjunto IIASA/ Banco Mundial sobre "La economía política de la reforma de las pensiones", Laxenburg, 5 de abril de 2000.

Feldstein, M. 1996. "The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform", *American Economic Review-Papers and Proceedings*, 86 (2), págs. 1-14.

Fultz, E.; Ruck, M. 2000. *Pension Reform in Central and Eastern Europe: An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries*, Informe Nº 25 del Equipo Técnico

Multidisciplinario de la Organización Internacional del Trabajo para Europa Central y Oriental, Budapest (ILO-CEET), Budapest.

Gillion, C. 2000. "Desarrollo y reforma de las pensiones de seguridad social: el enfoque de la Oficina Internacional del Trabajo", *Revista Internacional de Seguridad Social*, 53 (1), págs. 41-74.

Turner, J.; Bailey, C.; Latulippe, D. (eds.) 2000. Social Security Pensions. *Development and Reform*. OIT, Ginebra.

Góra, M.: Rutkowski, M. 1998. *The Quest for Pension Reform: Poland's Security through Diversity*, Varsovia: Oficina del Plenipotenciario del Gobierno para la Reforma de la Seguridad Social.

Holzmann, R. 1994. "Funded and Private Pensions for Eastern European Countries in Transition?", *Revista de Análisis Económico*, 9 (1), págs. 183-210.

Huber, E.; Stephens, J. D. 2000. *The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective*. UNRISD, Documento ocasional 7, Ginebra.

James, E.; Brooks, S. 2001. The Political Economy of Structural Pension Reform. En: Holzmann, R.; Stiglitz, Joseph E. (eds): *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington, D.C., Banco Mundial, págs. 133-170.

Kay, S. J. 1998. *Politics and Social Security Reform in the Southern Cone and Brazil*. Tesis de Doctorado, University of California, Los Angeles, mimeo.

Kay, S. J. 1999. "Unexpected Privatizations. Politics and Social Security Reforms in the Southern Cone", *Comparative Politics*, 31 (4), págs. 403-422.

Lo Vuolo, R. M. 1996. Reformas previsionales en América Latina: el caso argentino, *Comercio Exterior*, 46 (9), págs. 692-702.

Madrid, R. (1998). *The Determinants of Pension Reform Around the World, 1992-97*. Documento preparado para la Reunión Anual de 1998 de la American Political Science Association, Boston MA, 3-6 de septiembre de 1998.

——1999. The New Logic of Social Security Reform: Politics and Pension Privatization in Latin America. Tesis de Doctorado, Stanford University, mimeo.

——2001. *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization*. Manuscrito del libro, University of Texas, Austin, mimeo.

——2002. "The Politics (and Economics) of Pension Privatization in Latin America", a publicarse en: *Latin American Research Review*, 37 (2), primavera.

Mesa-Lago, C. 1999. "Política y reforma de la seguridad social en América Latina", *Nueva Sociedad* (160), marzo-abril 1999, págs. 133-150.

——y C.; Müller, K. 2002. Ä "The Politics of Pension Reform in Latin America", a publicarse en: *Journal of Latin American Studies*.

Mora, M. 1999. *The Political Economy of Pension Reforms: The Case of Latin America*. Washington D.C., mimeo.

Müller, K. 1999. *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham & Northampton MA: Edward Elgar.

——2000. "Pension Privatization in Latin America", *Journal of International Development*, 12, 2000, págs. 507-518.

——2001. "The Making of Pension Privatisation in Latin America and Eastern Europe - A Cross-Regional Comparison". Documento presentado en el Seminario conjunto IIASA/Banco Mundial sobre la "Economía política de la reforma de las pensiones", Laxenburg, 5 de abril de 2001.

——2002. "Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union", a publicarse en: *Social Policy and Administration*, 36 (2).

Myles, J.; Pierson, P. 2001. "The Comparative Political Economy of Pension Reform". En: Pierson, P. (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, págs. 305-333.

Nelson, J. M. 2001. "The Politics of Pension and Health-Care Reforms in Hungary and Poland". En: Kornai, J.; Haggard, S.; Kaufman, R. R. (eds): *Reforming the State. Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, págs. 235-266.

Orenstein, M. 2000. “How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries”. Documento de investigación del Banco Mundial 2310, Washington D.C.

——2001. *Mapping the Diffusion of Pension Innovation*. Documento preparado para la Reunión anual de 2001 de la American Political Science Association, San Francisco CA, 30 de agosto-2 de septiembre de 2001.

Pierson, P. 1998. “Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity”, *Journal of European Public Policy*, 5 (4), págs. 639-660.

Sachs, J.; Warner, A. M. 1996. *Achieving Rapid Growth in the Transition Economies of Central Europe*. Harvard Institute for International Development, Documento de discusión sobre el desarrollo 544, Cambridge, MA.

Capítulo 2
Economía Política de la Reforma de las Pensiones en Eslovenia

Tine Stanovnik[1]

1. EL LEGADO: SEGURIDAD EN LA VEJEZ ANTES DE 1990

1.1. Evolución a mediados de la década de 1980

El seguro social de Eslovenia tiene una larga tradición que no sorprende, puesto que Eslovenia era parte del Imperio Austrohúngaro. Los orígenes pueden remontarse a 1854, cuando la ley relativa a la minería introdujo el seguro de enfermedad, el seguro de accidentes y el seguro de vejez. En 1858, se otorgó a los trabajadores ferroviarios el seguro de enfermedad, que se extendió al seguro de accidentes en 1869 y al seguro de vejez en 1874. El primer régimen general del seguro de enfermedad se creó en 1889, siguiendo de cerca la evolución cuya vanguardia encabezaban Alemania y Austria. No existían regímenes generales de seguro de vejez, pero se había introducido en 1906, además de los regímenes para los mineros y los trabajadores ferroviarios, un régimen para los funcionarios.

Después de la primera guerra mundial, Eslovenia pasó a formar parte del Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos (conocido más tarde como Reino de Yugoslavia). Se trataba de un estado muy centralizado y sus partes constitutivas gozaban de poca autonomía. En 1992, se introdujeron –o reintrodujeron en los casos de Eslovenia y de partes de Croacia– el seguro de enfermedad general y el seguro de accidentes. Las otras partes del reino carecían de toda forma de seguro social anterior a la primera guerra mundial. Primero, se introdujo un régimen general de seguro de vejez bastante tarde, en 1937, aunque se habían creado en seguida, después de la primera guerra mundial, regímenes separados para determinadas categorías de trabajadores, como los funcionarios, los ferroviarios y los mineros. El Fondo de Pensiones de los funcionarios de Eslovenia era especialmente conocido por sus ambiciosas inversiones en bienes raíces y un ilustre edificio de Ljubljana, el Rascacielos *(Neboticnik)*, fue totalmente financiado por este fondo (Valant, 1978).[2]

---

1 Facultad de Ciencias Económicas e Instituto de Investigación Económica, Ljubljana.

2 Esta inversión fue objeto de severas críticas, sobre todo por parte de los afiliados del fondo, puesto que se suponía que la tasa de rentabilidad era muy baja.

Después de la segunda guerra mundial, el sistema de seguridad social de Yugoslavia atravesó cambios fundamentales. Los activos reales de los antiguos fondos de pensiones se habían nacionalizado en su mayor parte y sólo una pequeña parte se transfirió a las nuevas instituciones del seguro social constituidas. Además, el sistema se transformó en un sistema basado en el reparto. La legislación inicial de la posguerra introducida en 1947, contenía algunos rasgos del estilo soviético, como las diferentes edades con derecho a pensión para las diversas categorías laborales.[3] En materia de organización y de financiación, el sistema de seguridad social de la posguerra se encontraba en un estado de cambios. Originariamente descentralizado y financiado mediante las cotizaciones, el sistema pasó a ser fuertemente centralizado en 1950, financiándose con cargo al presupuesto del Gobierno Federal de Yugoslavia. Luego, en 1952, se constituyó un Instituto de Seguro Federal y se restituyó la financiación de las cotizaciones. La primera delegación importante de prerrogativas federales tuvo lugar en 1953, cuando se constituyeron en cada una de las repúblicas yugoslavas institutos de seguros sociales separados. Aunque éstos tenían sus propios recursos financieros, estaban aún limitados en su autonomía, dado que la tasa de cotización se había fijado en el ámbito federal. El proceso de delegación prosiguió en 1955, cuando se constituyeron fondos separados de seguro de enfermedad, seguro de desempleo y seguro de pensión e invalidez. En el ámbito de la República, se fijó una tasa de cotización conjunta y se dividió en tasas de cotización para financiar cada rama de la seguridad social. La delegación recibió asimismo un gran impulso con las enmiendas a la Constitución de Yugoslavia (y posteriormente, una nueva Constitución Federal de 1974), lo que supuso un enorme aumento de la autonomía de las repúblicas y de las provincias. Desde entonces, el patrón legislativo general del Parlamento de Yugoslavia fue el establecimiento de directrices de normas mínimas en las leyes federales, dotando a las repúblicas de una considerable libertad de formulación de sus propias leyes.

La delegación inicial y el cambio de competencias de la Federación a las Repúblicas constituye un rasgo vivo de naturaleza descentralizada de socialismo yugoslavo. En el terreno de la protección social, este sistema se caracterizaba por un gran número de instituciones que habían asumido competencias en materia de política

[3] Estas disposiciones explícitas no se conservaron en la legislación posterior relativa a las pensiones, en la que se habían tenido en cuenta las condiciones laborales especiales, pero en un marco más general y sin una referencia específica a las profesiones. Esto se llevó a cabo a través del instrumento consistente en diferir los períodos de pago y en una edad con derecho a pensión más temprana, en base a las condiciones laborales. Así, en la legislación posterior, un período de seguro de 12 meses podía contarse como 18 meses (o 14, 15, etc.). Por supuesto, esto entrañaba cotizaciones de seguridad social más elevadas. El período de seguro fue, por tanto, aumentado en un determinado número de años y simultáneamente se bajó la edad con derecho a pensión en el mismo número de años. No formaba parte de la legislación relativa a las pensiones una lista de las profesiones cuyo ejercicio otorgaba derecho a diferentes tipos de prolongacón del seguro (18 meses por 12 meses de seguro y así sucesivamente).

social. Estas llamadas "comunidades de interés autogestionadas" eran de hecho consejos bipartitos, formados por los usuarios y los proveedores pertinentes de prestaciones y servicios sociales. Estos grupos decidirían conjuntamente en torno al nivel y a la calidad del suministro social (asistencia sanitaria, pensiones, etc.), así como a la tasa de cotización necesaria. En otras palabras, se les dotaba de poder impositivo, lo que traería como consecuencia previsiblemente una muy baja transparencia de las finanzas públicas, con innumerables impuestos y cotizaciones. En verdad, las importantes tasas de cotización a la seguridad social, como el seguro de enfermedad o de pensión y el seguro de invalidez, se determinaban en el ámbito de la República (por parte de las propias "comunidades de interés autogestionadas" de la República). Ahora bien, en el caso de algunas áreas de política social, la adopción de decisiones era aún más difusa, descendiendo al nivel de las comunidades locales. Así, desde finales de la década de 1970 hasta 1991, los actores locales tenían el derecho de fijar sus propias tasas de cotización para determinados servicios sociales, como el cuidado de los hijos y la asistencia social. A pesar de esta descentralización general, la Federación aún conservaba algunas competencias en el área de la seguridad social, como el otorgamiento de prestaciones de seguridad social al personal militar y de pensiones a los combatientes de la segunda guerra mundial.

El acto jurídico de mayor importancia en materia de política social de los años 80, fue la Ley Federal sobre el seguro de pensión e invalidez, pronto complementada por las leyes correspondientes en el ámbito de la República. El Parlamento esloveno aprobó, en julio de 1983, su Ley de seguro de pensión e invalidez (PDIA). La premisa de la ley era que las pensiones representan verdaderamente la remuneración por la participación laboral activa en el pasado. En sintonía con este concepto, se encontraba una nueva regla de indexación de las pensiones, en virtud de la cual la indexación ya no se basaría en el costo de vida, sino más bien en el aumento de los salarios.

La oportunidad de la PDIA no pudo haber sido menos afortunada. En 1983, Yugoslavia se había hundido en una grave crisis de deuda, que había de continuarse con una crisis política y económica general, que condujo finalmente al colapso de la Federación yugoslava en 1991. Es interesante observar que los autores de la Ley Federal de 1982, así como su contrapartida eslovena, no ignoraban sus consecuencias financieras. Así, estas leyes estipulaban que la plena aplicación de la nueva regla de indexación de las pensiones se aplazaría a finales de 1986. De hecho, incluso una aplicación parcial de la regla tuvo como consecuencia una mejora significativa de la situación relativa a los ingresos de los pensionistas. Como se aprecia en el cuadro 1, la tasa de sustitución de 1985, había sido del 66.5 por ciento, elevándose al 74.2 por ciento en 1986 y al 84.4 por ciento, en 1987. La nueva regla de indexación también introdujo los llamados pagos atrasados, compensándose a los pensionistas por el retraso del ajuste.[4] Esto ofrecía, por

[4] Este retraso tuvo lugar debido a que los datos relativos a los salarios sólo estaban disponibles con un intervalo de dos meses. Era la aplicación de los pagos atrasados lo que se había "dejado en suspenso" hasta finales de 1986.

supuesto, una buena protección contra la inflación, que ya estaba acercándose, en 1985, al 100 por ciento.

Aunque los agricultores se encontraban, desde 1972, en un régimen de seguro de pensiones aparte, estaban plenamente integrados en el sistema del seguro general de pensiones e invalidez, a través de la PDIA de 1983. Incluso este régimen separado fue vigorosa y explícitamente subvencionado mediante "cotizaciones de solidaridad" de los empleados y esta subvención continuó de conformidad con la PDIA de 1983 y otra legislación (Kosak, 1996).[5] La PDIA de 1983 extendió también su cobertura a todas las categorías de personas empleadas por cuenta propia, nuevamente bajo condiciones favorables.[6]

Cuadro 1

RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEL SISTEMA,
GASTOS EN PENSIONES Y TASAS DE SUSTITUCIÓN, 1970-1989

	Personas aseguradas por pensionista	**Gastos en pensiones (% del PIB)**	**Tasa de sustitución*(%)**
1970	3.32	–	62.6
1975	3.51	–	67.8
1980	3.66	7.3	73.5
1985	2.94	6.8	66.5
1988	2.68	7.8	80.4
1989	2.52	8.7	80.0

* La tasa de sustitución es la jubilación neta media dividida por el salario neto medio. "Neta" es igual a "bruta" menos las cotizaciones a la seguridad social y el impuesto a la renta de las personas físicas.

Fuentes: para 1970, 1975 y 1980, la Unidad de Estadística del Instituto del Seguro de Pensiones e Invalidez (IPDI). Para otros años, los anuarios del sistema de protección social de Eslovenia. Para las cifras del PIB, Anuario estadístico de Eslovenia. Las cifras del PIB a lo largo de 1989 reflejan verdaderamente el "producto social", un concepto más estrecho que el PIB.

5 Para los agricultores, el Estado paga la parte de las cotizaciones de la seguridad social de los empleadores. Los agricultores tienen también una libertad considerablemente mayor de elegir su base para el pago de las cotizaciones.

6 Si un empleado por cuenta propia no estaba asegurado antes de 1983, podía comprar años de seguro para todos sus años de ocupación activa pasados. La base para el pago de las cotizaciones "pasadas" era el salario medio nacional en el año anterior a la aplicación.

En virtud de la PDIA de 1983, los criterios para las pensiones eran generosos (véase el cuadro 8, que compara la ley con leyes posteriores sobre el seguro de pensión e invalidez). La edad que da derecho a pensión era de 60 años para los hombres y de 55 años, para las mujeres, siempre que se hubiese acumulado un período de adquisición del derecho de pensión de 20 años.[7] No existía criterio alguno de edad para las personas que habían acumulado el período total de adquisición de derecho a pensión, que era de 40 años para los hombres y de 35 años, para las mujeres. Las condiciones para la jubilación anticipada eran favorables, puesto que incluían sólo un requisito de edad mínima y un período mínimo de adquisición de derecho a pensión. Las deducciones por jubilación anticipada eran transitorias, o sea, que se eliminaban cuando la persona alcanzaba la edad de 60 años (hombres) o de 55 años (mujeres). Las tasas de acumulación eran elevadas. La PDIA de 1983 también había ampliado significativamente el alcance de diversas prestaciones que no estaban en el seguro y medidas de solidaridad. Estas incluían un complemento del ingreso de la pensión para las personas que percibían pensiones bajas y un complemento para la ayuda en el hogar a los pensionistas con discapacidades físicas. Introducía nuevos conceptos como la pensión mínima y la base de la pensión mínima.[8]

Aunque no se distribuían todos los "dulces" de la bolsa –la nueva regla de indexación no se aplicaba plenamente–, la situación relativa de los pensionistas había mejorado ostensiblemente por dos razones principales: el descenso general de los salarios reales en los años 80 y la determinación de la base de la pensión, utilizando un período de salarios de los diez mejores años. Por consiguiente, la pensión de una persona podía ser mayor que el último salario o sueldo percibido. Las muy altas tasas de sustitución de este período pueden observarse en el cuadro 1. La generosidad del sistema de pensiones, así como las rápidamente deterioradas condiciones económicas, redundaron en un gran aumento del número de pensionistas y en la subida vertiginosa de los gastos en pensiones.

1.2. Nuevos conceptos a finales de la década de 1980

Eslovenia se encontraba, en muchos aspectos, a la vanguardia de las repúblicas yugoslavas. No sólo era la república constituyente más desarrollada del país, sino que era también una caldo de cultivo para las teorías de desarrollo social y de experimentación social. Incluso el concepto de socialismo autogestionario había sido acuñado por un

---

7 El período de adquisición de derecho de pensión incluía el período de seguro (es decir, el período para el cual se habían pagado las cotizaciones) y un período adicional especial (otorgado por la ley). Este período adicional especial incluía, por ejemplo, los años pasados en el movimiento de resistencia guerrillera en la segunda guerra mundial.

8 Si la base de la pensión calculada era más baja que la base de la pensión mínima, la pensión de la persona se calculaba en base a esta última.

esloveno, Edvard Kardelj, como una respuesta directa al socialismo centralizado de tipo soviético. Sin embargo, la experimentación social fue demasiado lejos y el sistema yugoslavo de socialismo autogestionario y descentralizado se tradujo finalmente en la adopción de decisiones molestas, en políticas fiscales carentes de transparencia y en una eficacia económica inferior.[9] A mediados de los años 80, los planificadores sociales pensaban que el sistema había llegado a sus límites y que tenía que darse al individuo un papel de mayor relevancia en la sociedad. Su preocupación no era sólo el trabajador a título individual en una empresa autogestionada, sino también el individuo en sí mismo. Así, el *Plan a largo plazo de Eslovenia para el período 1986-2000*, afirmaba que "el desarrollo socioeconómico demanda un cambio en algunas de las funciones del individuo, de la familia y de las instituciones sociales. Al tiempo que preservamos y desarrollamos el suministro socialmente organizado en los terrenos de la salud, de la educación, del cuidado de los hijos y de las actividades culturales, impulsaremos asimismo el interés, la responsabilidad y la acciones de los individuos, dirigidos a la satisfacción de estas necesidades" (p. 41).

Otras "declaraciones de intenciones" también de carácter general, fueron publicadas ulteriormente tras haberse abandonado el sistema autogestionado. De este modo, un documento de planificación indicativo publicado en 1990, *Análisis de las oportunidades de desarrollo de Eslovenia: 1991-1995*, reiteraba el "nuevo papel del individuo, que se hace más responsable de su salud, educación, protección social, etc." (p. 184). El análisis también sugería que el "seguro obligatorio debe complementarse con algunas formas de gestión de las prestaciones voluntarias" (p. 210).

La libertad, el papel y la responsabilidad del individuo en la sociedad no eran los únicos temas de la agenda. En la esfera económica, el análisis de la eficacia e ineficacia económicas del socialismo autogestionario de Yugoslavia se encontraba en los primeros planos del debate. En el centro del problema de la eficacia se encontraba el concepto de propiedad social, que era un rasgo muy diferente de la seña de identidad yugoslava de socialismo. Aquí, el capital no era propiedad del Estado, ni de los trabajadores, que sólo "gestionaban" esta propiedad. Era propiedad de la sociedad en general. Naturalmente que esos derechos de propiedad tan endeblemente definidos son apenas una receta para la asignación y el uso eficaces del capital. Una ley sobre privatizaciones, promulgada en 1988, había procurado cambiar esto, sobre todo mediante la aportación de un marco legal para la administración y la compra de una empresa por los trabajadores, a través de los cuales la propiedad social se transformara finalmente en propiedad privada. El profesor Ivan Ribnikar se oponía a este tipo de solución y argumentaba que, en vista del origen de esta propiedad, y teniendo en cuenta la eficacia y las consideraciones de igualdad, el *titular* que ejerciera los derechos de propiedad

[9] Ya se había observado la muy descentralizada estructura en determinadas áreas de protección social, como el cuidado de los hijos y la asistencia social.

pasivos, tenía que ser alguien de fuera de la empresa (Ribnikar, 1989 a, 1989 b). Idealmente, éste sería un fondo de pensiones. Aunque intereses políticos muy fuertes impidieron que se considerara seriamente esta proposición, sus ideas influyeron verdaderamente en algunos aspectos de la evolución de la reforma de las pensiones, diez años más tarde.

2. LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD EN LA VEJEZ EN PLENA TRANSFORMACIÓN, 1990-2000

Las primeras elecciones con pluralidad de partidos, celebradas en la primavera de 1990, llevaron al poder al Gobierno de coalición de centro-derecha, y en un referéndum se aprobó, por abrumadora mayoría, la independencia de Eslovenia. El Parlamento de Eslovenia había declarado formalmente la independencia en junio de 1991 y se había adoptado, en diciembre de 1991, una nueva Constitución. El nuevo Gobierno se vio pronto forzado a intervenir en el sistema de pensiones, por cuanto las ya elevadas tasas de sustitución estaban poniéndose fuera de control. En noviembre de 1990, introdujo cambios que modificaban la regla de la indexación, seguidos de un límite superior en los gastos en pensiones, en marzo de 1991. El límite superior no se dirigía a congelar los gastos en pensiones, sino a limitar la relación entre las jubilaciones medias y el salario medio al 85 por ciento.[110] Esta medida se tradujo inmediatamente en un gran descenso de la tasa de sustitución en 1991, aunque no pudo impedir una nueva subida de los gastos en pensiones, ocasionada por un número creciente de pensionistas en los primeros años de la transición (véanse los cuadros 3 y 4). Este crecimiento se debió a un gran aumento de la jubilación anticipada, que había sido causado, a su vez, por la reestructuración empresarial y por la recesión económica.

El nuevo Gobierno también introdujo rápidamente una legislación en materia de privatización y desnacionalización. A través de la Ley de desnacionalización, el Instituto de Pensiones y del Seguro de Invalidez (IPDI), recuperó la mayoría del parque inmobiliario de su antecesora, algo así como 6.500 unidades de vivienda, de las cuales una parte más pequeña fue ofrecida a los residentes para la venta. El resto había de ser administrado por el Fondo para la Vivienda del IPDI, recientemente constituido. En virtud de la ley de privatización de 1992, se iba a contribuir con el 10 por ciento del valor de la propiedad social de las empresas privatizadas para el capital inicial del Fondo Capital del IPDI. Tanto el Fondo para la Vivienda como el Fondo Capital pasaron a ser entidades jurídicas separadas e independientes en 1996.

---

10 Esta relación se calcula suponiendo que todos los jubilados reales tienen un período total de adquisición del derecho a pensión. Esta jubilación media calculada se compara luego con los salarios reales.

Se acometieron pronto, después de las elecciones de 1990, los preparativos de cara a una nueva ley de pensiones e invalidez, y el Parlamento aprobó, en marzo de 1992, una nueva PDIA. La PDIA de 1992 refleja la profunda influencia de su antecesora de 1983. La similitud pudiera parecer sorprendente, dado el turbulento período de cambios económicos, políticos y sociales que tuvo lugar entre las dos leyes, incluidas la desaparición del sistema socialista autogestionario, la introducción de un sistema político con pluralidad de partidos, la independencia, la privatización y la desnacionalización. La PDIA de 1992 no era una empresa ambiciosa o radical, pero el Gobierno aún esperaba que la nueva ley contribuyera a la estabilización del sistema de pensiones. Las condiciones de elegibilidad eran algo estrictas. Un período de adquisición del derecho a una pensión total ya no bastaba para percibir una pensión. Tenía que satisfacerse también una condición de edad, que se fue aumentando gradualmente de los 55,5 años de 1992, a los 58 años de 1998, en el caso de los hombres, y de 50,5 años a 53 años, en el caso de las mujeres (véase el cuadro 8). No se había producido cambio alguno en la edad y en los períodos de adquisición del derecho a pensión para la jubilación anticipada, pero se incorporaron condiciones adicionales, por ejemplo, la quiebra de la empresa.

En general, la PDIA de 1992, puede caracterizarse como‘“demasiado poco, demasiado tarde”. En el momento de aprobación de la ley, en marzo de 1992, ya había pasado lo peor de la reestructuración y reducción de tamaño de las empresas. Tampoco el haber hecho más estrictas las condiciones de elegibilidad reglamentarias se reveló lo suficientemente disuasorio para la jubilación ante la primera oportunidad que se presentara. La práctica de comprar los años de seguro se había extendido, puesto que el precio era bajo, lo que suponía una total vulneración de los principios actuariales. Como puede verse en el cuadro 2, la edad de jubilación real sólo había aumentado modestamente y se acercaba al criterio de edad mínima reglamentario.

Cuadro 2

EDAD DE JUBILACIÓN REAL SEGÚN EL GÉNERO, 1992-2000

	Hombres	**Mujeres**
1992	56.2	52.5
1993	56.2	53.3
1994	57.6	53.2
1995	57.5	53.1
1996	57.5	54.0
1997	58.3	54.9
1998	58.4	55.3
1999	58.2	54.8
2000	59.2	55.4

Fuente: Unidad de Estadísticas del IPDI, mayo de 2001.

Como puede verse en los cuadros 3 y 4, el número de asegurados activos por pensionista (o sea, la inversa de la relación de dependencia del sistema) había permanecido estable desde 1992. Sin embargo, esto es algo engañoso, porque la estabilización se alcanzó a través de cambios legislativos. Es decir, que la PDIA de 1992 introdujo algunas nuevas categorías de asegurados, entre las cuales se encontraban: 1) los asegurados voluntarios y 2) los desempleados que percibían prestaciones de desempleo, para quienes la Oficina Nacional de Empleo pagaba cotizaciones. En otras palabras, el aumento del número de asegurados de 1993 se debió a la introducción de nuevos cotizantes "marginales" en el sistema.

Cuadro 3

ASEGURADOS ACTIVOS Y PENSIONISTAS, 1990-2000

	Asegurados activos	**Todos los pensionistas**	**Jubilados**
1990	884 600	384 100	197 300
1991	816 900	418 900	227 500
1992	764 900	448 800	252 400
1993	782 600	457 500	259 500
1994	772 500	458 100	260 800
1995	769 000	460 300	262 600
1996	765 700	463 300	265 300
1997	783 200	468 200	270 000
1998	784 200	472 400	274 500
1999	800 500	476 400	279 100
2000	807 100	482 200	284 800

Fuente: informes anuales, IPDI.

Los cambios legislativos de 1992 eran también responsables en parte del gran incremento de los gastos en pensiones de ese año, al exigirse al IPDI el pago del seguro de enfermedad en nombre de los pensionistas. Esto añadía al menos un punto porcentual a los gastos en pensiones como porcentaje del PIB. Después de 1992, los gastos en pensiones como proporción del PIB parecían haberse estabilizado, rondando el 14 por ciento (véase el cuadro 4). Esto podría parecer que implicaba que la situación financiera del IPDI se había estabilizado, pero no era así. Hasta 1996, los grandes aumentos de los gastos en pensiones se habían acompañado de un continuo ascenso de las tasas de cotización y la tasa total de cotización de las pensiones había subido del 22.55 por ciento de 1989 al 31 por ciento de 1995, repartida equitativamente entre las cotizaciones del empleado y del empleador. En 1996, sin embargo, el Gobierno había decidido bajar las cotizaciones del empleador del 15.5 por ciento al 8.85 por ciento de los salarios

brutos, con la esperanza de que aumentara la competitividad industrial de Eslovenia y a los efectos de impedir un deslizamiento a la baja de las industrias de mano de obra intensiva. Esto marca un momento determinante. Desde 1996, el IPDI había pasado a ser cada vez más dependiente de las transferencias del presupuesto del Gobierno Central (cuadro 5). Si bien las transferencias del Gobierno al IPDI no eran nada nuevo –el Gobierno había otorgado anteriormente fondos para algunas prestaciones que no correspondían al seguro, como las pensiones ventajosas para la policía y las fuerzas armadas–, las transferencias posteriores a 1996 comprometían al Gobierno a cofinanciar las prestaciones basadas en el principio del seguro, algo que no había hecho en el pasado.

Tras la aprobación de la PDIA de 1992, el Gobierno contemplaba la posibilidad de más cambios fundamentales. La razón más relevante estaba dada por el empeoramiento de la estructura demográfica de la población eslovena. El cuadro 6 muestra que la relación de dependencia de la vejez (población de más de 65 años de edad por población de edades entre 15 y 64 años) se había venido deteriorando continuamente durante alrededor de cuarenta años y se esperaba que empeorara en el período que abarcaba hasta el año 2020.

Cuadro 4

RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEL SISTEMA,
GASTOS EN PENSIONES Y TASAS DE SUSTITUCIÓN, 1990-2000

	Asegurados por pensionista	**Gastos en pensiones (% del PIB)**	**Tasa de sustitución* (%)**
1990	2.30	11.7	89.2
1991	1.95	10.9	73.8
1992	1.70	13.8	78.4
1993	1.71	14.1	74.5
1994	1.69	14.5	77.2
1995	1.67	14.7	77.9
1996	1.65	14.7	75.8
1997	1.67	14.9	75.4
1998	1.66	14.3	75.6
1999	1.68	14.4	76.8
2000	1.67	14.6	76.1

***** La tasa de sustitución es la jubilación media neta dividida por el salario medio neto. "Neto" es igual a "bruto" menos las cotizaciones a la seguridad social y el impuesto a la renta de las personas físicas.

Fuente: Informes anuales, IPDI; Libro Blanco sobre la reforma de las pensiones; Boletín del Banco de Eslovenia.

Cuadro 5

INGRESOS Y GASTOS DEL INSTITUTO DE PENSIONES Y DEL SEGURO DE INVALIDEZ (PORCENTAJE DEL PIB)

	Ingresos sin transferencias del presupuesto del Estado	**Transferencias del presupuesto del Estado**	**Todos los gastos**
1991	12.7	0.2	10.9
1992	13.4	0.0	13.5
1993	14.0	0.5	14.1
1994	13.5	0.9	14.4
1995	13.0	1.1	14.7
1996	11.2	3.3	14.5
1997	10.9	3.2	14.4
1998	10.4	3.8	14.4
1999	10.1	4.0	14.4
2000	10.4	3.8	14.6

Nota: las cifras no siempre se suman. Hay superávit en los años 1991 y 1993, y en general, déficit en los demás años.
Fuente: Informes anuales y anuarios estadísticos de Eslovenia, IPDI.

Cuadro 6

POBLACIÓN, ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN Y RELACIÓN DE DEPENDENCIA DE LA VEJEZ, 1953-2001, CON PROYECCIONES HASTA 2020

	1953	**1961**	**1971**	**1981**	**1991**	**1999**	**2001**	**2011**	**2020**
Población en millones,									
de los cuales (edad):	1 504	1 592	1 727	1 892	1 966	1 988	1 967	2 009	2 019
0-14 (%)	27.6	27.3	24.1	23.0	20.5	16.1	16.5	16.4	16.4
15-64 (%)	64.8	64.8	65.6	65.7	68.5	70.0	69.4	67.8	64.7
65+ (%)	7.6	7.8	10.1	11.1	11.0	13.9	14.1	15.8	18.9
Relación de dependencia									
de la vejez (65+ / 15–64)	0.117	0.120	0.154	0.169	0.161	0.199	0.203	0.233	0.292

Nota: las cifras de la estructura de la población no siempre se suman hasta 100, puesto que no pudo averiguarse la edad de algunas personas.
Fuente: *Anuario estadístico de Eslovenia* para 1972, 1973, 1982, 1993 y 2000.

En el haber, el equilibrio fiscal de Eslovenia había sido muy favorable y sin duda uno de los mejores de los países de la Europa Central en transición. A pesar de las muy severas presiones fiscales, especialmente durante los primeros años de la transición, los déficit fiscales eran muy bajos. La deuda pública, si bien iba aumentando lentamente, no había alcanzado proporciones preocupantes, como puede apreciarse en el cuadro 7.

Cuadro 7

EQUILIBRIO FISCAL Y DEUDA PÚBLICA DE ESLOVENIA, 1992-2000 (% DEL PIB)

	Equilibrio fiscal	**Deuda pública**
1992	1.2	–
1993	0.9	–
1994	0.0	–
1995	0.0	19.0
1996	0.3	22.7
1997	–1.2	23.2
1998	–0.8	23.7
1999	–0.6	24.5
2000	–1.4	25.1

Fuente: *Boletín de finanzas públicas*, núm. 3, marzo de 2001, Ministerio de Finanzas. Para el PIB: *Boletín del Banco de Eslovenia* (varios números) y para 1992, el *Anuario de estadísticas de Eslovenia*, de 1994.

Tras la aprobación de la PDIA de 1992, algunas de las lagunas más flagrantes del sistema se establecieron en los años siguientes. En 1996, casi se eliminó la opción de los llamados "derechos de pensión reducidos" (a los que se les aplicaban cotizaciones más bajas).[11] También estaba sumamente limitada la posibilidad de que los empleados por cuenta propia eligieran su propia base de cotización.

El proceso de reforma de las pensiones comenzó en 1996 y se completó formalmente con la aprobación de una nueva PDIA en diciembre de 1999 (este proceso se describe en detalle en la Sección 3). El sistema se hizo bastante complejo, debido, en

11 Los "derechos de pensiones reducidos" significan que el asegurado no tiene derecho a todas las prestaciones ofrecidas por el régimen de pensiones y seguro de invalidez, por ejemplo: un complemento del ingreso en concepto de pensiones, un complemento por invalidez, la jubilación anticipada, la ayuda en el hogar o el cálculo de las pensiones a partir de la base de la pensión mínima.

no poca medida, a las prolongadas negociaciones dentro de la coalición gubernamental y aún más entre el Gobierno y los interlocutores sociales. Sirva como ejemplo de la complejidad del sistema, la consideración de los términos empleados para describir el período pertinente para las condiciones de elegibilidad. *Años de servicio* se refiere al período en el que una persona estaba verdaderamente asegurada. *Período de compra* es un período de seguro que compraba el empleador o el empleado. *Período de seguro* se refiere a la suma de los años de servicio y del período de compra. *Período especial de adquisición del derecho* alude a los años que se acreditan –como aquellos pasados en el movimiento guerrillero durante la segunda guerra mundial– y que se incluyen, por tanto, en el *período de adquisición del derecho de pensión*. El período de adquisición del derecho a pensión es el elemento más importante en el cálculo de la base de la pensión e incluye los años de servicio, así como cualquier período de compra o cualquier período especial de adquisición del derecho. Por último, un *período asimilado a los períodos del seguro* (o *período añadido de adquisición del derecho*) es pertinente sólo para alcanzar las condiciones de elegibilidad, pero no para el cálculo de la pensión. Tales períodos incluyen los años de educación universitaria, de servicio militar, etc. Estos años también pueden comprarse, en cuyo caso se convierten en un período de compra.

La reforma, materializada en la PDIA de 1999, se relacionaba no sólo con el cambio de los parámetros del primer pilar, sino también con el diseño del segundo pilar y de sus regímenes de pensiones complementarios. Los cambios se resumen en el cuadro 8. Nuevamente, pueden observarse las características de dependencia, puesto que, en lugar de todas las novedades, son muy visibles las similitudes con la PDIA de 1992.

La PDIA de 1999, introducía algunos elementos que mejoraban la equidad horizontal del sistema. La brecha de género relativa a la elegibilidad y a las prestaciones se había estrechado considerablemente. No sólo se habían igualado las tasas de adquisición del derecho, sino que los criterios de elegibilidad para la mujer se encuentran en la actualidad muy cerca de los del hombre. Mientras que en virtud de la PDIA de 1992, la edad mínima para que una mujer pudiera beneficiarse el sistema de pensiones era de 53 años, en el caso de un período de adquisición del derecho de 35 años, la PDIA de 1999 aumentaba el criterio de edad a 58 y el período de adquisición del derecho a pensión a 38 años, sólo dos años menos que para los hombres (véase el cuadro 8). También se observó con mayor atención el equilibrio actuarial, puesto que existen "riesgos malos" o sanciones para la jubilación antes de alcanzar la edad que da derecho a la jubilación completa, que es de 63 años para los hombres y de 61 años para las mujeres. El período de cálculo de la base de la pensión se ha extendido actualmente a los 18 mejores años, en lugar del período anterior, que era de los mejores 10 años. La ley también reducía más las posibilidades de que en el caso del empleo por cuenta propia se "amañara" su base de cotización.

Se resaltó aún más el principio de equidad vertical (o "solidaridad"). Así, la relación entre dos pensiones comparables no puede superar 4:1, unos márgenes considerablemente más estrechos que los anteriores 4.8:1. (Existen pensiones comparables cuando dos pensionistas ingresan en el sistema de pensiones en las mismas

Cuadro 8

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LAS PDIA DE 1983, 1992 Y 1999
(Criterios de elegibilidad y prestaciones)

PDIA de 1983	**PDIA de 1992**	**PDIA de 1999**
	Criterios de elegibilidad	
Hombres: p.q.p. = 40 Mujeres: p.q.p. = 35 Hombres:edad = 60, p.q.p. = 20 Mujeres: edad = 55, p.q.p. = 20 Hombres: edad = 65, ins.p. = 15 Mujeres: edad = 55, ins.p. = 15	Hombres:[1] edad = 58, p.q.p. = 40 Mujeres:[1] edad = 53, p.q.p. = 35 Hombres:[1] edad = 63, p.q.p. = 20 Mujeres:[1] edad = 58, p.q.p. = 20 Hombres: edad = 65, ins.p. = 15 Mujeres: edad = 55, ins.p. = 15	Hombres: edad = 58, p.q.p. = 40 Mujeres:[2] edad = 58, p.q.p. = 38 Hombres: edad = 63, p.q.p. = 20 Mujeres:[2] edad = 61, p.q.p. = 20 Hombres: edad = 65, ins.p. = 15 Mujeres:[2] edad = 63, ins.p. = 15
	Periodo mínimo de seguro	
15 años	15 años	15 años
	Base de la pensión	
Los 10 mejores años de los salarios netos medios[3]	Los 10 mejores años de los salarios netos medios[3]	Los 18 mejores años de los salarios netos medios[3]
	Tasas de acumulación	
Hombres: el 35% de la base de la pensión para los primeros 15 años, luego el 2% para cada año adicional, hasta 40 años de p.q.p.	Hombres: el 35% de la base de la pensión para los primeros 15 años, luego el 2% para cada año adicional, hasta 40 años de p.q.p.	Hombres: el 35% de la base de la pensión para los primeros 15 años, luego el 1.5% para cada año adicional de p.q.p.
Mujeres: el 40% de la base de la pensión para los primeros 15 años, el 3% para cada año adicional hasta 20 años, luego el 2% para cada año adicional hasta 35 años de p.q.p.	Mujeres: el 40% de la base de la pensión para los primeros 15 años, el 3% para cada año adicional hasta 20 años, luego el 2% para cada año adicional hasta 35 años de p.q.p.	Mujeres: el 38% de la base de la pensión para los primeros 15 años, luego el 1.5% para cada año adicional de p.q.p.
	Indexación de la pensión	
90% del crecimiento de los salarios netos	Crecimiento de los salarios netos	Crecimiento de los salarios netos.
	Base mínima de la pensión	
65% del salario neto nacional despido “tecnológico”, etc.	64% del salario neto nacional	Fijada nominalmente, pero efectivamente, en aproximadamente el 64% del salario neto nacional

(Cuadro 8 cont.)

PDIA de 1983	PDIA de 1992	PDIA de 1999
	Base máxima de la pensión	
350% del salario neto nacional	350% del salario neto nacional	4 veces la base mínima de la pensión.
	Jubilación anticipada	
Hombres: edad = 55, p.q.p. = 35 Mujeres: edad = 50, p.q.p. = 30	Hombres: edad = 55, p.q.p. = 35 Mujeres: edad = 50, p.q.p. = 30[4] y otras condiciones requeridas[4]	Ninguna disposición especial, pero algunas categorías de trabajadores pueden obtener una pensión sin deducciones para la jubilación antes de alcanzar la edad que da pleno derecho a la jubilación[5]
	Deducciones para la jubilación anticipada	
El 1.5% por cada año "perdido" hasta la edad de 60 años (hombres) o la edad de 55 años (mujeres). El 0.5% por cada año "perdido" de seguro. Deducciones transitorias y eliminadas cuando se cumplen los criterios de edad.	El 1.5% por cada año "perdido" hasta la edad de 60 años (hombres) o la edad de 55 años (mujeres). El 0.5% por cada año "perdido" de seguro. Deducciones transitorias y eliminadas cuando se cumplen los criterios de edad.	n.a.
	Compra del período de seguro	
Condiciones generosas para los agricultores y los empleados por cuenta propia. En agosto de 1990, posibilidad de compra de los años ampliada a algunas categorías de empleados (quiebra de empresas, despido "tecnológico", etc.)	El empleador puede comprar (para el empleado) hasta cinco años, en determinadas condiciones[6]. El empleado puede comprar años de educación universitaria y de servicio militar.	El empleador puede comprar (para el empleado) hasta cinco años, en determinadas condiciones[7]. El empleado puede comprar años de educación universitaria y de servicio militar.

Abreviaturas: p.q.p.= período de adquisición del derecho a pensión; ins.p.= período de seguro; n.a.= no aplicable.
Notas: (1) El aumento de la edad que da derecho a jubilación, en virtud de la PDIA de 1992, había sido gradual y se completó en 1998. Todas las cifras se refieren a valores finales. (2) El aumento de la edad que da derecho a jubilación y el período de adquisición del derecho a pensión para las mujeres, es muy gradual. Las cifras se refieren a los valores finales, que, en algunos casos, se alcanzarán en veinte años. (3) Indexado según la inflación. (4) "Otras condiciones" incluyen la quiebra de la empresa, la discapacidad y el desempleo de larga duración. (5) Artículo 55, PDIA de 1999. (6) Artículo 214, PDIA de 1992. (7) Artículos 195-199, PDIA de 1999.
Fuente: M. Štrovs (1984), J. Kuhelj (2000) y las PDIA de 1983, 1992 y 1999.

condiciones y ambos tienen un período de adquisición del derecho a pensión de 40 años, o de 38 años, en el caso de las mujeres). Otro elemento redistributivo se encuentra en el hecho de que las cotizaciones a la seguridad social no están sujetas a un límite superior.

La principal novedad producida en el primer pilar, de conformidad con la PDIA de 1999, fue la introducción de una jubilación flexible, con riesgos malos y riesgos buenos. Esto se parece mucho al enfoque italiano de jubilación flexible. La jubilación antes de la edad de 63 años para los hombres y de 61 años para las mujeres, entraña sanciones, aunque esto sea sólo una regla general y no sea válida para determinados grupos de asegurados. En comparación con la ley de 1992, los criterios de elegibilidad eran estrictos, sobre todo para las mujeres, y los niveles de prestaciones se habían reducido considerablemente. Siempre que un asegurado no esté sujeto a riesgos malos, su pensión será del 72.5 por ciento de la base de la pensión después de 40 años de trabajo, en comparación con el 85 por ciento, de conformidad con la PDIA de 1992. Considerando, además, que la base de la pensión de la PDIA de 1999 está dada por los mejores 18 años de los salarios medios (en lugar del promedio de 10 años, con arreglo a la PDIA de 1992), la reducción de la pensión es aún mayor. Sin embargo, las nuevas reglas para la elegibilidad y las prestaciones sólo se están introduciendo gradualmente.

La PDIA de 1999 abría la puerta de par en par al desarrollo de regímenes complementarios en un segundo pilar. En verdad, ya la PDIA de 1992 había introducido un régimen complementario, habiendo sido constituido bajo los auspicios del IPDI. Se administraba por separado y sus activos eran independientes de los activos de otro IPDI. Nunca llegó a tener este régimen demasiada vida y su carácter moribundo se ve en el número de sus afiliados, que nunca superaron unos pocos cientos.[12] Las razones de esto eran, no tanto los rasgos de diseño estatistas y monopolísticos del régimen como la falta de incentivos impositivos para participar en el mismo.

La PDIA de 1999, así como la legislación que la antecedía, delegaban una situación muy diferente en el *Kapitalska družba*, el Fondo de la Administración de Pensiones. No sólo se ha otorgado a esta institución de titularidad 100 por ciento estatal un papel muy específico dentro del segundo pilar, sino también un intenso papel de respaldo para el primer pilar. El *Kapitalska družba* administra tres fondos diferentes, que fueron introducidos mediante actos jurídicos. El primero, es el fondo mutual de pensiones Capital, sucesor del régimen complementario introducido en 1992. La mayoría de los participantes originales permanecieron en el régimen, si bien algunos habían optado por otros regímenes, afiliándose a los mismos. El segundo, administra un régimen de pensiones complementario obligatorio que había introducido la PDIA de 1999. Este régimen cubre a los asegurados de determinados trabajos, respecto de los cuales los empleadores están obligados a pagar cotizaciones más altas para financiar su jubilación anticipada. Esto no es verdaderamente nuevo, dado que incluso antes de la PDIA de

12 A finales de 2000, eran sólo 739 los contratos individuales.

1999, los empleadores estaban obligados a pagar cotizaciones más elevadas para los empleados de determinados trabajos, pero anteriormente estas pensiones se habían desembolsado íntegramente con cargo al primer pilar. De conformidad con la PDIA de 1999, el empleador está obligado a pagar las cotizaciones "normales" al primer pilar (o sea, al IPDI) y las cotizaciones adicionales al régimen obligatorio de pensiones complementarias. Estas cotizaciones adicionales se dirigen a otorgar al asegurado una pensión laboral. Al alcanzar la edad de jubilación a los 58 años, la persona tendrá derecho a una jubilación del primer pilar y a una pensión laboral reducida del régimen complementario obligatorio.[13] La tercera función del *Kapitalska družba* está asimismo estipulada por la ley. Administra el Primer Fondo de Pensiones, que se había creado para absorber los certificados de titularidad dados a la población como anticipo de la privatización (véase la Sección 3.5).

Además de la administración de estos tres fondos, el *Kapitalska družba* tiene una cuarta función, que parte de la ley de privatizaciones, en vigor desde 1992. En virtud de esta ley, el fondo pasó a ser titular del 10 por ciento de la propiedad social que iba a ser privatizada. Los ingresos de este capital iban a otorgar soporte financiero al primer pilar. En realidad, se trata de la financiación de grandes déficit del IPDI no sólo de sus ingresos, sino también a través de la venta de activos. En otras palabras, se está descapitalizando.

Las condiciones de funcionamiento y de administración de los regímenes complementarios voluntarios colectivos e individuales se detallan también en la PDIA de 1999. Se supone que los empleadores más importantes establecerán sus propios regímenes colectivos, a los que se unirían los empleadores más pequeños. Los regímenes deben ser aprobados por el Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales y por el regulador idóneo (la Agencia del Mercado de Valores o la Agencia de Supervisión del Seguro). Una persona puede también afiliarse a un régimen complementario, aunque el incentivo tributario es menos ventajoso que el incentivo tributario para los empleadores que se afilian a regímenes colectivos.[14] Puede hacerse funcionar a estos regímenes complementarios como fondos de pensiones mutuales, en cuyo caso la Agencia del Mercado de Valores aporta el marco regulador necesario, o como empresas de administración de pensiones, en cuyo caso la responsable es la Agencia de Supervisión del Seguro. Si bien no existen condiciones particulares sobre la estructura de la cartera para estos regímenes de pensiones, existe una exigencia de una tasa de rentabilidad garantizada, que no debe ser inferior al 40 por ciento de la tasa de interés media anual

13 Aunque no explícitamente mencionado en la PDIA, este grupo de asegurados no estará sujeto ciertamente a sanciones, si bien empezarán a gozar de su jubilación antes de alcanzar la edad con derecho a una jubilación completa.

14 La PDIA de 1999 no distinguía verdaderamente entre regímenes complementarios colectivos e individuales. Los cambios introducidos en enero de 2001exigen que un régimen sea, bien colectivo o bien individual.

sobre los valores de largo plazo del Gobierno. Existe asimismo una exigencia de un número mínimo de afiliados en un régimen.

Los incentivos tributarios para los regímenes colectivos son muy favorables, pero están condicionados a un umbral de empleados inscritos en el régimen. Esto se fijó inicialmente en el 66 por ciento de una determinada fuerza de trabajo del empleador, pero los cambios incorporados en enero de 2002 lo descendieron al 51 por ciento. El umbral inicial era algo problemático, dado que una gran parte de la fuerza del trabajo, o es más vieja, o está empleada a tiempo parcial, y estos empleados no están especialmente interesados en cotizar a tal régimen, salvo que el empleador esté preparado para correr con los gastos y pagar todas las primas. Los empleadores son naturalmente muy reticentes a asumir todo el peso y habitualmente solicitan que una determinada parte sea pagada con cargo a los salarios. La experiencia que se tiene hasta el momento, indica que los empleadores corren con más del 50 por ciento de los pagos de los complementos.

Las cotizaciones del empleador (primas) a los regímenes complementarios son descontables a los fines del impuesto sobre los ingresos de las empresas, de las cotizaciones a la seguridad social y del impuesto sobre el ingreso de las personas físicas. Así, el trato fiscal para estas primas es más favorable que el otorgado a otros beneficios complementarios proporcionados por el empleador incluidos en la base de cálculo de las cotizaciones a la seguridad social, sujetas parcialmente al impuesto sobre el ingreso de las personas físicas. Por otra parte, las primas del empleado son deducidas de los salarios que son descontables a los efectos del impuesto a la renta de las personas físicas, pero siguen estando sujetas a las cotizaciones a la seguridad social. Existe un tope para las deducciones tributarias de la renta de las personas físicas, que se aplica a cuantías no mayores que el 24 por ciento de las cotizaciones a la seguridad social obligatorias de las personas o 360.000 SIT anuales (SIT = tolares eslovenos), que siempre es más bajo.[15] Si los empleados consideraran estas primas como una forma de salarios diferidos, probablemente serían más partidarios de los regímenes complementarios y, como consecuencia, los sindicatos podrían ejercer más presiones cuando negociaran incrementos salariales. Sin embargo, no ocurre así. Mientras que los empleadores consideran las primas para las pensiones como un aumento de los costos laborales, los sindicatos no tienen una visión a largo plazo de las cuestiones salariales.

El número de fondos de pensiones y las empresas de administración de pensiones ha proliferado, como se ve en el cuadro 9. Es demasiado pronto para prever el futuro de esta tendencia. En términos de cobertura de la fuerza del trabajo, mucho depende de si los empleados del sector público se afiliarán a regímenes de pensiones complementarios. Considerando el número de fondos y de empresas que ofrecen regímenes de pensiones, parece probable que tengan lugar algunas consolidaciones.

15 El valor nominal se fijó en la PDIA de 1999, pero está sujeto a cambios. En enero de 2002, ascendía a una cifra anual cercana a 440.000 SIT.

Cuadro 9

FONDOS DE PENSIONES Y EMPRESAS DE ADMINISTRACIÓN DE PENSIONES: PRIMAS ACUMULADAS Y AFILIACIÓN AL FINAL DE OCTUBRE DE 2001

Fondo de pensiones o empresa de administración de pensiones	Primas acumuladas (millones de SIT)	Número de afiliados
Zavarovalnica Triglav	1 287	27 230
Slovenica	42.6	3 164
Adriatic	22.5	1 345
KAD	766.6	5 919
Generali	18.4	2 507
Pokojninska družba SKB		
Banka Koper	45.9	>1 000
Prva pokojninska družba	247.4	11 195
Skupna pokojninska družba	825.6	8 500
Moja naložba	200.0	3 000
Krekova zavarovalnica	n.a.	n.a.
Druga Penzija	1.0	101
Pokojninska družba A	50.3	13 359
Abanka	n.a.	n.a.
Probanka	n.a.	n.a.

Nota: "primas acumuladas" se refiere al período que abarca hasta junio-julio de 2001. Además del Zavarovalnica Triglav, todos los demás fondos y empresas habían comenzado formalmente su funcionamiento en 2001. ´n.a.´indica ´no aplicable´, puesto que los fondos no han comenzado a recaudar las primas. KAD es el fondo de pensiones mutual Capital, administrado por el fondo del estatal *Kapitalska družba;* no incluye el régimen obligatorio, que es administrado también por Kapitalska družba. La tasa de cambio a mediados de octubre de 2001, era de 243 SIT/USD o de 112 SIT/DEM.
Fuente: *Finanzas*, 12 de noviembre de 2001.

3. EXPLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PENSIONES POST-SOCIALISTAS

3.1. Evolución a principios de la década de 1990

La Sección 1 mostraba que los cambios fundamentales introducidos en el sistema de protección social se consideraban seriamente ya a finales del decenio de 1980, desde una perspectiva tanto teórica como práctica, a lo que siguió un desarrollo concreto en febrero de 1992. Una nueva ley sobre asistencia médica y seguro de efermedad reafirmaba el seguro de enfermedad obligatorio, al tiempo que introducía un nuevo seguro de enfermedad voluntario. Aunque la ley no limitaba el número de suministradores del seguro voluntario, además del Instituto del Seguro de Enfermedad, sólo una compañía de seguros (Adriatic) se había postulado para las concesiones. Este seguro era sobre

todo para los copagos y amortiguaba el impacto de los derechos reducidos del seguro obligatorio. Para la mayoría de las compañías de seguros, el régimen no parecía ser una empresa rentable, especialmente del momento en que no se permitía una diferenciación de primas según la edad, el estado de salud y otros factores. Empero, se había revelado como un éxito inmediato y la mayoría de los asegurados del sistema obligatorio en seguida se afiliaron al régimen voluntario. Con una medida similar, la PDIA de 1992 introducía el seguro de pensión obligatorio bajo los auspicios del Instituto de Pensiones y del Seguro Invalidez. Sin embargo, aquí acaba la similitud. Como ya se observara, el éxito del régimen del seguro de salud voluntario no se había repetido en el caso del régimen de pensión voluntario. Las pensiones del primer pilar ya eran muy elevadas y los asegurados no se encontraban, por tanto, verdaderamente motivados como para complementar este seguro con el seguro de pensión voluntario. También las cotizaciones a los regímenes del seguro de pensión voluntario estaban sujetas a las cotizaciones a la seguridad social y (en realidad) a los impuestos a la renta de las personas físicas, que se había revelado un importante elemento disuasorio para la afiliación

La Sección 2 también señalaba una absoluta similitud entre la PDIA de 1992 y la PDIA de 1983. Esta similitud no era casual, puesto que la PDIA de 1992 no era una empresa ambiciosa. Su objetivo principal era la aportación de un marco legal amplio para el seguro de pensión y de invalidez, dentro del sistema jurídico de Eslovenia. Como se pone de manifiesto en la Sección 1, en el terreno de la protección social el marco legal anterior a la independencia era en parte yugoslavo, en parte esloveno. Si bien los actos legales de la ex Federación seguían siendo válidos en muchas áreas, el Gobierno consideraba que en la mayor parte de las áreas de importancia –incluida la protección social–, la legislación eslovena era una prioridad absoluta. Esta actitud de "limitado objetivo" era desafortunada, puesto que pudo haberse hecho mucho más respecto del cambio de los parámetros del primer pilar. Esto es especialmente verdad del momento en que las relaciones entre los interlocutores sociales en los primeros años de independencia habían sido bastante idílicos. Una de las razones estaba dada por el hecho de que los nuevos sindicatos estaban aún en sus estadios de formación. No obstante, la PDIA de 1992 se encontraba todavía en sus inicios considerados como transitorios, y existía una clara comprensión de que se requería una reestructuración del sistema. Los responsables de la adopción de políticas estimaban que ello iba a producirse en el lapso de unos dos años. A modo de confirmación del proverbio francés de que *le provisoire dure le plus longtemps*, esos dos años se estiraron a siete.

Tras la PDIA de 1992, hubo alguna actividad en torno a la reforma de las pensiones, pero había sido de muy baja intensidad. Así, en septiembre de 1994, el Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales (MoLFSA) y el Instituto de Análisis Macroeconómico y Desarrollo (IMAD)[16] lanzaron conjuntamente el proyecto "Reforma del sistema del

[16] Este instituto es en efecto una entidad gubernamental asignada a la supervisión del rendimiento económico y aporta proyecciones macroeconómicas al Gobierno.

Seguro de Pensión e Invalidez", que iba a ser financiado a través del medio EFSAL del Banco Mundial (préstamo destinado a la reestructuración de los sectores empresarial y financiero).[17] Aunque se había invitado a algunos consultores extranjeros a que presentaran sus licitaciones, la iniciativa no tuvo la más mínima posibilidad de concreción. Según los funcionarios del Ministerio de Finanzas, esta proposición de proyecto no podía simplemente satisfacer los requisitos establecidos para el EFSAL, dado que estos préstamos eran para la reestructuración empresarial y financiera.

En octubre de 1995, un equipo del FMI/BM encabezado por Peter Heller del FMI, visitó Eslovenia y poco tiempo depués elaboró un informe titulado *Republic of Slovenia: New challenges confronting the social insurance system*. El informe presentó un análisis exhaustivo del sistema del seguro social y en particular de los problemas que afrontaba el sistema de pensiones. Abogaba firmemente por la reforma de las pensiones, sugiriendo que se llevara a cabo en dos fases. En la primera fase, una reforma paramétrica del primer pilar eliminaría las mayores distorsiones y contradicciones del sistema, mejorando su viabilidad financiera y disminuyendo la magnitud de la deuda implícita. En la segunda fase, podría desarrollarse un sistema de pilares múltiples. "La transición a un sistema de pilares múltiples tendría que ser gradual. En efecto, tendría que serlo, dada la fase naciente de desarrollo en que se encontraba el mercado de capitales de Eslovenia", se declaraba en el informe (FMI, 1995, p. 54). Es digno de mencionarse también que el informe trata de diversas opciones para la introducción de un segundo pilar obligatorio, pero se abstiene de defender o recomendar su introducción. El informe destaca vivamente la necesidad de "encarar frontalmente la gran deuda implícita pendiente del sistema de pensiones" (FMI, 1995, p. 32). Por supuesto, las opiniones acerca de la importancia de la deuda implícita no es más que un panel de indicaciones interesante y una referencia para la fijación de metas en materia de política social" (Tamburi, 1997, p. 15). Aunque esta opinión tiene un mérito considerable, la magnitud de la deuda implícita no obstante da un indicio de sostenibilidad o de insostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones. Los cálculos efectuados por el equipo del FMI/BM han mostrado que la deuda implícita del sistema de pensiones de Eslovenia es muy elevada, entre 2 y el 2.6 veces el PIB anual (FMI, 1995, p. 21). En relación con los países del G-7, la deuda implícita era más alta sólo en Italia y era comparable a la de Alemania.

El informe del FMI produjo un fuerte impacto, no sólo por haber aportado más sustancia al debate en torno a la reforma de las pensiones, sino también por su formulación de propuestas muy concretas para la reforma del primer pilar. Ha dado un gran impulso al proceso de reforma. Poco después de haberse publicado el informe, se convino en una reunión de funcionarios y de expertos en seguridad social del Gobierno de Eslovenia en tratar no sólo el informe del FMI, sino también el proyecto de líneas principales del *Libro Blanco sobre la reforma de las pensiones* (noviembre de 1995).

---

17 Este préstamo de 80 millones de dólares de Estados Unidos fue desembolsado en dos plazos: diciembre de 1994 y diciembre de 1995.

Unas grandes líneas que fueron elaboradas por Giovanni Tamburi, Igor Tomes y Dusan Kidrič, después de una conferencia internacional sobre la reforma de las pensiones celebrada en Ljubljana en junio de 1995. Estas líneas carecían absolutamente de compromiso y no eran específicas respecto de la elección del camino para la reforma de las pensiones. Tras esta reunión, fueron nombrados, en diciembre de 1995, los miembros del grupo de trabajo para la elaboración del *Libro Blanco.*

En enero de 1996, una inesperada agitación política abrió otra ventana a la oportunidad. Es decir, que la Liga Unida de los Socialdemócratas (ZLSD) se salió de la coalición gobernante, que en ese momento también incluía a los Demócratas liberales (LDS) y a los Demócrata-cristianos (SKD).[18] No hay mal que por bien no venga, porque, tras las elecciones parlamentarias de 1992, el ZLSD se encontraba a cargo del MoLFSA. Esto reflejaba la preferencia del partido por actuar como guardián de los gastos sociales e impedir incluso el mínimo intento de reducir los derechos sociales. Tal "hipersensibilidad" a la política social es muy difícil de conciliar con la necesidad de una reforma de pensiones fundamental y, después de 1992, se sucedieron unos años de inactividad en esta área. En enero de 1996, durante los preparativos del presupuesto anual, el Gobierno propuso una reducción de algunos gastos sociales (especialmente en las medidas de empleo activo). El ZLSD, que había perdido en la votación de la reunión del Gabinete, se retiró indignado de la coalición.

Se confirió el puesto de Ministro de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales a Tom Rop, un funcionario demócrata liberal en ascenso, que era Secretario de Estado para la privatización.[19] Este cambio conllevó un extraordinario dinamismo en el hasta entonces letárgico proceso de reforma. Se preparó, en julio de 1996, un documento de política sobre la reforma de las pensiones, titulado *Puntos de partida para la reforma del sistema de pensiones y del seguro de invalidez*, que había recibido la influencia de la publicación del Banco Mundial de 1994, *Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento.* El documento de la política fue elaborado por un grupo de trabajo "central", en que se encontraba como presidente Tone Rop. Sus miembros informales eran Miran Kalčič (IPDI), Marko Strovs (MoLFSA), Dušan Kidrič (IMAD) y Milan Vodopivec (ex funcionario del Banco Mundial y subsecretario del MoLFSA por entonces).[20] El grupo de trabajo también incluía a algunos expertos de la

[18] Tras las elecciones parlamentarias de diciembre de 1992, eran cuatro los partidos de la coalición gobernante: los Demócratas liberales (LDS), los Demócrata-cristianos (SKD), los Socialdemócratas (SDS) y la Liga Unida de los Socialdemócratas (ZLSD). Al final del cuarto año de mandato, quedaban sólo dos partidos: el LDS y el SKD.

[19] El Sr. Rop mantuvo su puesto después las elecciones parlamentarias del otoño de 1996. Tras las elecciones del otoño de 2000, pasó a ser Ministro de Finanzas.

[20] El Sr. Vodopivec dejó el MoLFSA en agosto de 1996 para convertirse en decano y profesor del Colegio de Empresariales de Portoroz. En septiembre de 1998, se reincorporó al Banco Mundial. Vive en la actualidad en Ljubljana y es profesor del Colegio de Empresariales y consultor del Banco Mundial.

Facultad de Derecho, del Instituto de Investigación Económica y de la Red de Privatización de Europa Central y Oriental (CEEPN), a los que se asignaban tareas específicas en los preparativos de la publicación *Puntos de partida*. En este sentido, el grupo de trabajo, cuyos miembros habían sido en realidad nombrados por el Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales, tenía un mandato "restringido" y carecía de poderes para poner sobre la mesa todas las opciones pertinentes relativas a la reforma de las pensiones.

El Gobierno acusó recibo de la publicación *Puntos de partida* en julio de 1996 y trasladó el documento al Parlamento, donde se trató en comisiones, pero nunca se suscribió formalmente. Esto obedeció a que el informe, si bien propugnaba firmemente un enfoque de pilares múltiples, no identificaba las características definitorias del nuevo sistema. Este documento de política salió a la luz, decantándose claramente a favor de un segundo pilar de capitalización total obligatorio. En cuanto al primer pilar, a pesar de las vagas propuestas y de las declaraciones contradictorias,[21] el documento sí sugería una grave reducción de tamaño, al declarar que "en el primer pilar redistributivo del nuevo sistema de pilares múltiples, los asegurados adquirirían un nivel mínimo de seguridad para la vejez" (*Puntos de partida*, p. 86).

Al igual que ocurría con el trabajo sobre *Puntos de partida*, se encontraban en curso los preparativos administrativos para incluir la reforma de las pensiones como tema para la asistencia técnica extranjera, a través del programa "Phare". Esta elección no estaba motivada por consideraciones "ideológicas" o similares. Se daba porque la subvención para el programa "Phare" había aparecido en el momento justo y en el lugar adecuado. El único candidato para los preparativos financieros de la reforma de las pensiones (un préstamo del Banco Mundial) sólo estuvo disponible en mayo de 1997. Se seleccionó, en julio de 1996, un consorcio francés, el Quantix/Bernard Brunhes International, al que se unieron también Giovanni Tamburi y Pierre-Guillaume d'Herbais.[22] De conformidad con el mandato, el producto del proyecto iba a ser el *Libro Blanco sobre la reforma del seguro de pensión e invalidez*, preparado en estrecha colaboración con expertos eslovenos. Sin embargo, los preparativos del *Libro Blanco* tuvieron un lento comienzo, debido a las elecciones parlamentarias de noviembre de 1996. Las elecciones arrojaron como resultado una nada clara mayoría y, tras prolongadas negociaciones, se constituyó finalmente, en febrero de 1997, una coalición de Gobierno. Los Demócratas liberales (LDS) encabezaban el Gobierno, mientras que el Partido del

21 El Sr. Rop mantuvo su puesto depués de las elecciones parlamentarias de otoño de 1996. Tras las elecciones de otoño de 2000, pasó a ser Ministro de Finanzas.

22 El Sr. Tamburi fue director del Departamento de Seguridad Social de la OIT en 1969-1989 y desde 1990, consultor de Watson Wyatt Ltd. Estuvo muy implicado en los proyectos "Phare" y "Consensus" en Europa Central y Oriental, habiéndose contratado sus servicios también en América Latina. El Sr. Pierre Guillaume d'Herbais es un experto francés en seguridad social y en 1995-1997 fue director del equipo del programa TACIS de la UE; trabaja en la reforma del sistema de protección social de Kyrghiszstan.

Pueblo (SLS) y el Partido de los Pensionistas (Desus) también formaban parte de la coalición. Los ministros clave de los LDS, incluido Tone Rop y el Ministro de Finanzas, Mitja Gaspari, siguieron en sus puestos.

El equipo "Phare" examinó el trabajo realizado hasta ese momento, evaluando críticamente el documento *Puntos de partida*. En marzo de 1997, se presentaron al seminario celebrado en el MoLFSA las evaluaciones de Giovanni Tamburi (Tamburi, 1996 y 1997) y Pierre Mouton (Mouton, 1997). Exponían la ambigüedad y vaguedad de *Puntos de partida*,[23] y procuraban aportar un mayor realismo al debate en torno a las pensiones, no sólo en lo que concernía a la reforma del primer pilar, sino incluso más respecto de la introducción de un segundo pilar.

Mouton declaraba sin rodeos que "el sistema de pilares múltiples que había de establecerse en Eslovenia, tal y como está diseñado en la actualidad, no se acerca a los sistemas en vigor en la Unión Europea". En lo que atañe a las soluciones relativas al primer pilar, sugería: ¿No deberíamos también explorar al fin y al cabo, juntamente con un aumento de la edad de jubilación, otro camino, o sea, el de la jubilación flexible? (Mouton, 1997, p. 5-6). Pareciera que esta última sugerencia sí había conseguido entrar en las propuestas del *Libro Blanco*. Tamburi analizaba detenidamente las características definitorias del segundo pilar propuesto, subrayando que "el documento no sugiere ninguna tasa de cotización específica" y añadía que "constituye una urgente y difícil tarea el encontrar un nivel razonable de tasa de cotización desviada al segundo pilar" (Tamburi, 1996, p. 8-9). Tamburi también señalaba: "El documento *Puntos de partida* no desarrolla en absoluto la cuestión "institucional", aunque se revelará como uno de los aspectos más sensibles (política y financieramente) de la reforma" (Tamburi, 1996, p. 10). En lo que concierne a la financiación de los costos de transición de la reforma, escribía: "La impresión es la de… una evaluación exageradamente optimista de la situación… no es probable que, en un futuro próximo, el presupuesto del Estado pueda asignar fondos adicionales sustanciales para sustentar el sistema de reparto sin sacrificar otras áreas de gastos públicos que pueden ser más prioritarias" (Tamburi, 1997, p. 12-13).

La versión final del *Libro Blanco* viene a demostrar que habían sido pocas las advertencias y pocos los consejos que se habían tenido en cuenta. El grupo de trabajo para los preparativos del *Libro Blanco* estuvo dirigido por Tone Rop, y al principio comprendía, en su mayor parte, a los mismos expertos que estaban implicados en los preparativos del documento *Puntos de partida*. Estos incluían un grupo de expertos "central" del MoLFSA, del IPDI y del IMAD, así como expertos de instituciones académicas y no gubernamentales (por ejemplo, CEEPN). Se elaboró finalmente, en mayo de 1997, un plan de trabajo con una distribución precisa entre los expertos de las tareas, habiendo asumido el equipo "Phare" la responsabilidad de coordinación de las

[23] Incluso exponía cosas lisa y llanamente disparatadas, como: "Las pensiones serían evaluadas… con respecto al nivel de educación profesional de los asegurados, teniéndose en cuenta una serie de categorías de tarifas" (Puntos de partida: 77).

tareas. El primer borrador del *Libro Blanco* (versión borrador 0) se había producido en junio. Posteriormente, el grupo de trabajo se amplió, incluyéndose a los funcionarios de los otros dos partidos de la coalición gubernamental, el Partido del Pueblo (SLS) y el Partido de los Pensionistas (Desus), que habían asistido a las reuniones desempeñando el papel de "guardianes" para garantizar que sus proyectos preferidos o los asuntos de interés vital estuviesen contenidos en el *Libro Blanco*. Sus inquietudes y sospechas no carecían de fundamento, puesto que su lista había sido ignorada en buena medida en la versión del borrador 0. El SLS, para complacer a su electorado rural, estaba particularmente interesado en incluir una pensión nacional, mientras que el Desus se inclinaba vivamente por preservar la regla de indexación vigente, que exigía la indexación de los salarios netos.[24] El Desus también insistía en que fuera una obligación legal que el Gobierno financiara cualquier déficit futuro del Instituto de Pensiones y del Seguro de Invalidez.

El *Libro Blanco* había aparecido en noviembre de 1997. El retraso había sido algo desafortunado, por cuanto tenía que haber sido presentado en una conferencia internacional sobre las cuestiones relativas a la reforma de las pensiones en Europa y Eslovenia, a celebrarse en Ljubljana el 27-28 de octubre. Esta conferencia, financiada conjuntamente por el Gobierno de Eslovenia, el Programa "Phare" y el Banco Mundial, se dirigía a imprimir el impulso más intenso posible al *Libro Blanco* y a la reforma de las pensiones propuesta en Eslovenia. Habían asistido los "altos mandos" del área de la reforma de las pensiones: Robert Holzman, Michael Rutkowski, Roberto Rocha y Robert Palacios. La mayoría de los documentos propugnaba un enfoque de pilares múltiples, en el que el segundo pilar sería obligatorio y de capitalización total. Este enfoque general se elaboró con más detalle en algunos documentos que trataban asuntos específicos pertinentes para el diseño del segundo pilar, como los aspectos institucionales, las condiciones del sector financiero, los aspectos impositivos y los costos de la transición.

3.2. Libro Blanco

Aunque no se había completado el *Libro Blanco* a tiempo para la conferencia promocional y "festiva" internacional, se le dio pronto una amplia cobertura en los medios de comunicación y se analizaron pormenorizadamente sus propuestas. El *Libro Blanco* proponía una equiparación de las condiciones de elegibilidad y de los cálculos de las prestaciones para hombres y mujeres. Las tasas de acumulación que proponía eran mucho más bajas que en la PDIA de 1992. Introducía también los términos "edad con derecho a una jubilación completa", que se estableció en los 65 años. Las personas que se jubilaran antes de los 65 años, tendrían sus jubilaciones permanentemente reducidas con una acumulación negativa del 3.6 por ciento por cada año "perdido",

[24] Lo difícil se encontraba en los detalles. Incluso el Libro Blanco afirma que "la regla de la (indexación) es muy compleja y de difícil comprensión" (p. 167).

mientras que las personas que se jubilaran después de los 65 años, recibirían una acumulación adicional anual positiva del 6 por ciento. El *Libro Blanco*, como si estuviese inspirado por el estudio del FMI, proponía un período de transición bastante breve, con valores de parámetros finales dentro del primer pilar que habían de alcanzarse a un ritmo bastante rápido.

En contraste con unas propuestas de reforma muy concretas para el primer pilar, las proposiciones para el segundo pilar eran sumamente vagas. Así fue cómo no había mención explícita alguna de la tasa de cotización para los regímenes de capitalización total obligatorios que se proponían, es decir, qué parte de la tasa global debería ser desviada del primer pilar al segundo. Los ejercicios de simulación sobre el impacto macroeconómico del segundo pilar suponían una tasa del 6 por ciento, pero esto no podía considerarse como una proposición explícita.[25] Los ejercicios de simulación revelan que, suponiendo un desvío del 6 por ciento, los costos de transición (el déficit fiscal y la deuda fiscal consiguiente) serían muy importantes. Si bien el *Libro Blanco* aborda verdaderamente los posibles medios de financiación de la transición, esto corresponde más a la índole del análisis general. Por otra parte, los ejercicios de simulación tenían algunas buenas nuevas que ofrecer. Las reformas paramétricas dentro del primer pilar producirían, hacia 2020, un superávit fiscal a mediano plazo, suponiendo que la tasa de cotización actual estaba destinada sólo al primer pilar. Después de 2020, las condiciones demográficas empeorarían y la deuda implícita aumentaría, aunque el régimen mantendría su equilibrio hasta 2050. La deuda implícita para el período 1998-2020 fue estimada en alrededor del 64 por ciento del PIB. Estas cifras no son comparables con las cifras del FMI, por cuanto los supuestos en los que se basan estos cálculos no fueron explícitamente declarados.

3.3. Después del Libro Blanco - Abandono del segundo pilar obligatorio

Tone Rop estaba muy resuelto a mantener el gran impulso y el dinamismo del proceso de la reforma. A efectos de fortalecer su postura en los meses siguientes, aceptó el nombramiento de vicepresidente del LDS (Demócratas Liberales), habiéndosele elegido para este puesto en el congreso del partido de enero de 1998. En el mismo mes, se constituyó un grupo de trabajo de negociación tripartito, compuesto de expertos del MoLFSA, miembros de los sindicatos y asociaciones de empleadores. Este grupo de trabajo apuntaba a la corriente dominante de las negociaciones, puesto que la legislación sobre relaciones laborales, remuneración del trabajo y seguridad social, se trata habitualmente con los auspicios del Consejo Económico y Social (CES), institución más compleja y poderosa en estos temas. El CES no es parte de un marco institucional formal y no fue creado por ninguna ley, aunque sus normas se incorporan a la

[25] La mayoría de los expertos suponía que el reparto entre el primer pilar y el segundo pilar sería de dos tercios a un tercio, pero en realidad ello nunca se declaró explícitamente.

reglamentación de los gobiernos. Esto es algo sorprendente, en vista del poder que ejerce. A modo de norma no escrita, si el CES no aprueba la legislación pertinente, ésta no está "preparada" para el Parlamento. Los funcionarios del MoLFSA pronto descubrieron que la venta de la reforma de las pensiones a los sindicatos no era sólo una tarea desalentadora, sino tal vez imposible. El optimismo de los inicios se reveló como sin fundamento y los interlocutores sociales se negaron incluso a considerar el proyecto *Acuerdo social sobre la reforma de las pensiones*, preparado en enero. Además, el grupo de trabajo de la negociación nunca trató las cuestiones relativas al segundo pilar. Como los propios sindicatos se declararon inflexible e irrevocablemente opuestos al segundo pilar obligatorio inmediatamente después de la aparición del *Libro Blanco*, se consideraba que no tenía sentido incluso abordar este tema. Las negociaciones se limitaron a las proposiciones de reforma del primer pilar, pero aún así, fue escaso el éxito obtenido por el grupo de la negociación.

Las proposiciones de reforma de las pensiones tampoco recibieron una acogida entusiasta en los medios académicos y la gran mayoría de las críticas se centraron en el segundo pilar de capitalización total obligatorio. Es interesante observar que, a diferencia de Polonia y Hungría, donde el segundo pilar obligatorio había sido firmemente respaldado por los economistas que trataban de la seguridad social (Müller, 1999, p. 156), en Eslovenia este respaldo era débil y con muchas reservas. Incluso dos miembros del grupo de trabajo para la elaboración del *Libro Blanco*, expresaron sus reservas. El profesor Anjuta Bubnov-Škoberne, de la Facultad de Derecho, había sido muy severo en sus críticas: "La introducción del segundo pilar obligatorio es sumamente discutible y sus efectos sociales y económicos, mucho más abiertos a la duda" (Bubnov-Škoberne, 1998).[26] Aunque no refiriéndose explícitamente al *Libro Blanco*, el profesor Ivan Ribnikar, de la Facultad de Ciencias Económicas, un experto muy conocido en economía monetaria y finanzas, sumó su postura respecto del segundo pilar obligatorio. Se encontraba "contra el mismo o era, cuando menos, ambivalente" (Ribnikar, 1998, p. 474).

Estas expresiones iniciales de reservas y dudas se siguieron de dificultades más grandes. El Banco Mundial, como parte de los preparativos para su seminario sobre los asuntos relativos al segundo pilar, celebrado en Ljubljana el 23 de marzo de 1998, encargó un documento a Velimir Bole, uno de los economistas más influyentes de Eslovenia.[27] En su documento "Financiación de la transición del sistema público de pensiones de Eslovenia", estimaba el déficit fiscal acumulativo debido a la transición a un sistema de pilares múltiples (suponiendo una tasa de cotización del 8 por ciento para el segundo pilar) en el 74 por ciento del PIB hasta 2030 y en el 102 por ciento del PIB

[26] Un crítico especialmente duro del segundo pilar obligatorio fue Bojan Bugarič, de la Facultad de Derecho. Su artículo Privatización de los sistemas de pensiones. Una estrategia (in)segura (Bugarič, 1999) apareció después del abandono del segundo pilar obligatorio.

[27] Es interesante observar que el Sr. Bole no era miembro del grupo de trabajo para la elaboración del Libro Blanco, aunque había sido invitado a incorporarse al mismo.

hasta 2050. En su segundo escenario, en el que suponía un sistema de pensiones sólo con el primer y el tercer pilares.[28] el déficit fiscal acumulado era mucho menor, el 16 por ciento del PIB hasta 2030 y el 25 por ciento del PIB hasta 2050. Naturalmente, mucho dependía de los supuestos, que no estaban claramente explicados en el documento. No obstante, el mensaje quedaba claro, el Sr. Bole no estaba a favor de la introducción del segundo pilar obligatorio.[29] Esto parece haber inclinado decisivamente la balanza en la mente del Ministro de Finanzas, Sr. Gaspari. Había declarado en el propio seminario que no sería fiscalmente viable un segundo pilar obligatorio.

Los sindicatos, que se habían mostrado nada colaboradores en el grupo de trabajo de la negociación, decidieron seguir "refregando por la nariz" su mensaje. Organizaron varias manifestaciones, la más grande de las cuales fue patrocinada por los Sindicatos Libres de Eslovenia (FTUS) y realizada el 28 de marzo, con unos 10.000 participantes. Bajo el lema "la seguridad de la vejez no puede ser privilegio de los ricos", se coreó la fuerte oposición al plan de reforma de las pensiones, especialmente contra la avanzada edad que daba derecho a jubilación (65 años), la equiparación en cuanto al género y la introducción del segundo pilar obligatorio. Dušan Semolic, presidente del FTUS, manifestaba que el sindicato se oponía al segundo pilar obligatorio "porque significa el final de la solidaridad intergeneracional, con terribles consecuencias para los trabajadores con bajos ingresos y para los desempleados. El segundo pilar obligatorio sería de interés para las elites políticas y financieras que gobernaban y para su sed de dinero, lucro y poder" (*Dnevnik*, 30 de marzo de 1998).

Al mismo tiempo, una delegación de parlamentarios y de periodistas de Eslovenia visitó Suiza en una misión de estudio e investigación sobre los sistemas de pensiones. Los parlamentarios siguieron su viaje a los Países Bajos y los periodistas –encabezados por Tone Rop– visitaron Roma. Antes de partir de Roma, un lider sindical entregó al Sr. Rop un presente: un video con la grabación de las manifestaciones masivas contra el Primer Ministro Silvio Berlusconi que tuvieron lugar en 1994. Estas manifestaciones obligaron al Gobierno a renunciar a los planes de reforma de las pensiones y condujeron finalmente a la caída del Gobierno de Berlusconi. Existen pocas dudas de que esta señal había ejercido un gran impacto en el Sr. Rop y había contribuido vivamente a atenuar su resolución de llevar a cabo la reforma de las pensiones contra los deseos de los sindicatos de Eslovenia (entrevista, Kanduti).

28 Ya Stanovnik y Kukar (1994) habían propuesto un sistema de pensiones para Eslovenia con un primer pilar y un tercer pilar.

29 Veljko Bole señaló que había abordado el problema de la determinación de la magnitud y la dinámica del déficit fiscal sin ningún sesgo ni opinión preconcebida (a favor o en contra del segundo pilar obligatorio). Roberto Rocha (Banco Mundial) se quedó espantado y amargamente decepcionado tras la presentación de Bole, tanto más cuanto que era el Banco Mundial el que financiaba su investigación. También se anuló el plan del Banco Mundial de publicar los debates del seminario (entrevista, Bole).

Tras esta rápida sucesión de acontecimientos, el Sr. Rop "simplemente retiró el segundo pilar obligatorio de la circulación" (entrevista, Gaspari). Esta parece ser una descripción exacta, puesto que la decisión no había sido nunca tratada en las reuniones del Gabinete. El segundo pilar obligatorio parece haberse abandonado definitivamente en la reunión del Gabinete del 23 de abril, cuando el Gobierno propuso tasas del Impuesto al Valor Añadido (IVA) inferiores a las originariamente previstas para el proyecto de ley sobre el IVA. Así fue cómo se evaporaron los propuestos uno o dos puntos porcentuales del IVA destinados a la financiación de la transición. En esa misma reunión del Gabinete, el Gobierno había presentado un documento titulado *Opinión del Gobierno de Eslovenia en torno a la posición del FTUS respecto del Libro Blanco sobre la reforma de las pensiones*. En este documento, el Gobierno expresaba su firme desaprobación de la opinión del FTUS, según la cual "el segundo pilar de capitalización total obligatorio constituye una estrategia riesgosa", pero al mismo tiempo proponía la introducción gradual de un segundo pilar de capitalización total voluntario. La *Opinión* estaba siendo elaborada en la actualidad por el ministerio del Sr. Rop y virtualmente aprobada maquinalmente, sin discusión, por el Gabinete.[30] Es digno de mención que el Gobierno había respondido directamente al FTUS, lo que significaba un reconocimiento del papel dominante del FTUS entre los sindicatos y su función de actor que vetaba el proceso. En la misma reunión, el Gobierno también confería al Sr. Rop un mandato continuo y pleno para las negociaciones con los interlocutores sociales.

Un observador ajeno a este proceso, podría tener dificultades en captar los enormes márgenes dados al Sr. Rop, no sólo en la concepción de la reforma de las pensiones, sino también en la táctica utilizada para alcanzarla. Parte de la explicación puede atribuirse a su posición de segundo jefe dentro de la jerarquía del partido gobernante (LDS).[31] Tenía también su significación la propia forma de funcionamiento del Gobierno de Eslovenia, dado que los ministros asumen con mucha frecuencia la responsabilidad total de llevar a cabo proyectos particulares.[32] El proyecto del Sr. Rop era la reforma de las pensiones y tenía asignado el papel de llevarla a una feliz conclusión. En efecto, había recibido un mandato implícito. Tenía el cometido de escoger la táctica adecuada para lograr este mandato y nadie en el Gobierno quería preocuparse por los informes sobre los progresos realizados. Aun más, la intromisión en un proyecto era sentido e interpretado como una acción hostil. De este modo, cuando más adelante en

30 Hay algunos añadidos menores y absolutamente fuera de lugar propuestos por el Viceprimer Ministro, Marjan Podobnik, miembro del SLS.

31 En cambio, el Ministro de Finanzas, Mitja Gaspari, también miembro del LDS, carecía de una función política dentro del LDS (y probablemente también de ambiciones políticas).

32 Esta opinión también está respaldada por un analista político, el profesor Vlado Miheljak, que describe al LDS no sólo como un partido sumamente descentralizado, sino como un partido en el que predominan las individualidades.
"Por eso es que nadie en el partido se preocupa de las facciones y de los disidentes. Al considerar la dinámica interna del partido, éstos son términos sin sentido" (Miheljak, 2001).

el proceso de reforma el Primer Ministro, Janez Drnovsek, trató de intervenir para resolver un punto muerto de la negociación, reuniéndose con el Presidente del FTUS, el Sr. Rop, con firmeza, se lo impidió.

Al analizar el abandono del segundo pilar obligatorio (que tuvo lugar, parafraseando a T. S. Eliot, "no con un golpe, sino con un lloriqueo") son varias las causas que pueden determinarse con precisión. Una buena parte de la explicación puede rastrearse hacia las características de diseño del segundo pilar obligatorio, que eran endebles. Era particularmente preocupante la falta de un claro proyecto original de financiación de la transición que su introducción había ocasionado. El análisis de esta cuestión de tanta trascendencia en el *Libro Blanco* era muy vago y no sufrió muchos cambios en los meses siguientes. Naturalmente, existían comentarios de que el IVA absorbería parte de la carga, con uno o dos puntos porcentuales destinados a la transición. Ahora bien, parecía que nunca se había debatido seriamente la modalidad de financiación de la transición. En palabras del Sr. Gaspari, Ministro de Finanzas, el Sr. Rop no quería simplemente debatir esta cuestión (entrevista, Gaspari). Los actores primordiales de la reforma de las pensiones en seguida tomaron nota de esta vaguedad. Así, Janko Kušar, Presidente del partido Desus, había percibido que era constante el temor de que la introducción del segundo pilar obligatorio redundara en un gran déficit fiscal, que se tradujera luego con rapidez en graves reducciones de las pensiones del primer pilar (entrevista, Kušar). Esta era la razón subyacente por la cual Desus, aunque miembro de la coalición gubernamental, se oponía al segundo pilar obligatorio. Este "sentimiento visceral" tiene una explicación racional. En términos de economía política, la introducción de un segundo pilar obligatorio podía implicar una "agenda oculta". Dado que una parte de las cotizaciones a la seguridad social se desviaba al segundo pilar obligatorio, podía socavarse la sostenibilidad fiscal del primer pilar (Müller, 1999, p. 164).

Parecía que una línea de razonamiento similar se encontraba también detrás de la oposición de los sindicatos al segundo pilar obligatorio. Creían –al igual que el Desus– que la introducción del segundo pilar obligatorio conduciría pronto a una grave erosión de las pensiones del primer pilar. Si bien los sindicatos nunca habían expresado estas reservas públicamente, es probable que ese razonamiento explique su postura inflexible respecto de la introducción del segundo pilar obligatorio. ¿Por qué habría de oponerse alguien firmemente al segundo pilar obligatorio y habría de apoyar con entusiasmo un segundo pilar voluntario, incluso demandando incentivos fiscales generosos para el mismo? Esta algo esquizofrénica actitud podía explicarse sólo a través de la preocupación que existía en torno al impacto del segundo pilar obligatorio en las pensiones del primer pilar.

3.4. Reforma de los parámetros y segundo pilar voluntario

Tras la trascendental evolución de abril de 1998, quedaba aún por delante una carretera llena de baches. En la decisiva reunión de abril del Gabinete, el Sr. Rop también había obtenido un claro mandato para proceder a los preparativos del proyecto de ley. Puesto que no se habían producido progresos en las negociaciones con los sindicatos,

esta maniobra táctica inteligente –casi seguramente concebida por el propio Sr. Rop– se dirigía a ejercer una presión para que fuesen más colaboradores en el proceso de reforma de las pensiones. El 30 de julio, el Gobierno aprobaba el proyecto de ley sobre seguro de pensiones e invalidez, que incluía la mayoría de las proposiciones originales para la reforma de los parámetros del primer pilar que se había enunciado en el *Libro Blanco*. El proyecto contenía asimismo el marco jurídico necesario para los regímenes de pensiones complementarios de un segundo pilar voluntario.[33]

En julio, el grupo de trabajo de la negociación, compuesto de miembros del MoLFSA, de sindicatos y de asociaciones de empleadores, reanudaba su trabajo con un nuevo nombre: grupo de trabajo de coordinación. Tras prolongadas y difíciles negociaciones, se firmaron, el 28 de abril de 1999, dos acuerdos sociales: uno con las asociaciones de empleadores y el otro con las organizaciones sindicales. Estos acuerdos estipulaban los parámetros básicos para el primer pilar, el período de transición requerido para esos cambios y los valores de los riesgos buenos para la jubilación después (y los riesgos malos para la jubilación antes) de la edad que daba derecho a una jubilación completa. La edad que da derecho a la jubilación se fijó en los 63 años para los hombres y en 61 años para las mujeres. El acuerdo allanaba el camino para una segunda lectura y, con el tiempo, para una tercera lectura de la ley.

Aunque se habían resuelto los problemas con los interlocutores sociales, seguía aún existiendo una esfera contenciosa. Es decir, que, después del abandono del segundo pilar obligatorio, el Sr. Rop era inflexible en cuanto a que había de darse a los regímenes de pensiones complementarios un trato fiscal más favorable. Además de incluir un techo y un suelo a la cuantía de las primas que satisfacían los requisitos de un trato fiscal favorable, el proyecto de ley preveía un trato EET (exención-exención-imposición fiscal) "puro". En otras palabras, las primas de los empleadores para los regímenes complementarios quedarían exentas de cualquier tipo de impuestos, incluidos los impuestos a las rentas de las empresas, las cotizaciones a la seguridad social (obligatorias) y el impuesto a la renta de las personas físicas.[34] Los altos funcionarios del Ministerio de Finanzas no se oponían, en principio, a un trato fiscal favorable, pero pensaban que el trato fiscal de las primas tal y como se contemplaba en el proyecto de ley, era "demasiado" favorable, comparado con otras prestaciones complementarias del empleador. En Eslovenia, tales prestaciones están sujetas no sólo a los impuestos relativos a la seguridad social, sino también a los impuestos a las rentas de las personas físicas en determinadas condiciones.[35] Estos funcionarios

---

33 El proyecto de ley había sido redactado por el mismo grupo de expertos centrales del MoLFSA, del IPDI y del IMAD que estaban implicados en los preparativos de Puntos de partida y del Libro Blanco. La extensa sección sobre los regímenes complementarios fue redactada, en su mayor parte, por Nina Plavsak, de la Corporación Central de Compensación de Valores.

34 En cambio, las cotizaciones de los empleados habrían de quedar sólo exentas de los impuestos a las rentas de las personas físicas.

35 Ofrece cierto interés observar que, estas ventajas sociales no se tienen en cuenta en el cálculo de prestaciones de la seguridad social.

solicitaban que debía otorgarse a las primas el mismo trato fiscal que a otras prestaciones complementarias concedidas por el empleador. En una agitada sesión de octubre de 1999, en la oficina del Sr. Gaspari, el Sr. Bole, que había sido invitado a la reunión, abogaba por este trato fiscal generoso. Parecía que había inclinado nuevamente la balanza[36]. El Sr. Rop, que consideraba esta cuestión como una de las piedras angulares de la reforma de las pensiones, se había salido con la suya.[37] Esperaba que este "suave" enfoque voluntario de los regímenes de pensiones complementarios a través de muy fuertes incentivos fiscales produjera finalmente un resultado similar al del enfoque "riguroso", es decir, a través de un segundo pilar obligatorio.[38]

La ley se trasladó luego al Parlamento para una tercera lectura, promulgándose finalmente el 23 de diciembre de 1999, con 50 votos del MP a favor y 19 en contra. De los 456 artículos, unos 100 trataban de los regímenes complementarios. Podría argumentarse que la ley relativa a la seguridad social no tiene mucho en común con la reglamentación de los fondos mutuales y con las empresas de administración de pensiones, pero la mayoría de los expertos conviene en que este "disimulo" era absolutamente esencial para la aprobación de la ley y para la conclusión del proceso de reforma de las pensiones. Se pensaba que el trago amargo de la interrupción de los derechos y de la reducción de las prestaciones del primer pilar debía compensarse con nuevas oportunidades de ahorro voluntario en el segundo pilar. Si hubiesen sido necesarios proyectos de leyes separados para el primero y el segundo pilares, la responsabilidad del proyecto de ley relativo al segundo pilar tendría que haber recaído en el Ministerio de Finanzas. Existen razones para pensar que este ministerio habría asumido la tarea con poco entusiasmo.

3.5. Evolución paralela - Un nuevo fondo de pensiones y "brecha de la privatización"

No existen proposiciones sustitutas o que compitan para la reforma de las pensiones que fuesen de amplio alcance. Los actores no escatimaron esfuerzos para influir en la agenda de la corriente dominante, que en realidad había establecido el Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales. Los sindicatos, el Partido del Pueblo (SLS) y el Partido de los Pensionistas (Desus) carecían de algo que siquiera se pareciese

---

36 El Sr. Gaspari había declarado desde el principio que apoyaba tan favorable trato fiscal. Un participante de la agitada sesión, pedía que el Sr. Gaspari expresara su apoyo tras el razonamiento del Sr. Bole.

37 Pudiera parecer sorprendente que asunto de tanta relevancia se hubiese tratado hacia el final del proceso legislativo. No es esto infrecuente y hay discusiones vitales que son a menudo aplazadas al último momento.

38 La tranquilidad con que el Sr. Rop abandonaba el segundo pilar obligatorio es, no obstante, sorprendente, al igual que el fervor con el que abogaba por un trato fiscal "excepcional" para las primas de los empleadores en los regímenes complementarios.

a un plan general de reforma de las pensiones. Su papel se limitaba a influir en el proceso de la reforma, especialmente respecto de los cambios en el primer pilar.

Durante el proceso de reforma de las pensiones, no se había producido más que una evolución paralela de importancia, que podía considerarse como una propuesta parcial, pero complementaria para la constitución del segundo pilar. Esta propuesta invocaba una idea que primero había presentado el profesor Ivan Ribnikar en 1989 (descrita en la Sección 1) y que más tarde desarrolló durante el proceso de reforma de las pensiones (Ribnikar, 1998). Esta idea fue concretada en 1998, por el Ministerio de Finanzas, con la total aprobación del Sr. Gaspari, que pasó a comprometerse incluso personalmente en la formulación del proyecto de ley.

La propuesta original de Ribnikar ofrecía una posible solución al problema de la privatización yugoslava (y eslovena), colocando todos los activos sociales en las manos de un fondo o fondos de pensiones. Esta solución burlaría la necesidad de una privatización "real" y tendría también marcadas ventajas en cuanto a la equidad. Sin embargo, Eslovenia acometió un modelo de privatización diferente, realizado a un ritmo lento y de modo poco riguroso.[39] Esta forma de privatización redundó en una pareja mal avenida entre el valor de los activos sociales (mercado) que iban a privatizarse y el valor de los certificados de propiedad otorgados a la población. Esta diferencia quedó rotulada como "brecha de la privatización" y constituía aún un asunto contencioso en el momento de la reforma de las pensiones. Se sugería que se vendiera la propiedad adicional del Estado (que nunca se había encontrado en la agenda de la privatización), a efectos de transformar todos los certificados de propiedad en acciones. Se comprendía que el Gobierno fuese muy reacio a deshacerse de los activos del Estado de esta manera, por lo cual fue arrastrando este tema a lo largo de varios años.

El profesor Ribnikar propuso, en enero de 1998, que la "brecha de la privatización" simplemente representara el pasivo del Gobierno respecto de un "nuevo" fondo de pensiones. Las personas que aún tuviesen certificados de propiedad podrían comercializarlos luego, de cara a una pensión complementaria que habían de percibir de este fondo. La ventaja de tal solución sería que el Gobierno se encontrara bajo una gran presión para equiparar el pasivo de este fondo con verdaderos activos inmediatamente, aunque hubiese adquirido, no obstante, el firme compromiso de prever (dentro de un período de tiempo razonable) los activos necesarios (financieros o reales) para el fondo de pensiones. El fondo sería parte del segundo pilar.

La idea de solucionar finalmente el persistente problema de la privatización y de contribuir al mismo tiempo a la reforma de las pensiones, era muy atractiva para el Sr. Gaspari. Las "empresas de inversiones autorizadas", un producto del modelo de privatización de Eslovenia, clamaban continuamente por la venta de la propiedad del

[39] El modelo de privatización que se adoptó es bastante complicado, puesto que se permitían diversos métodos de privatización. El método dominante resultó ser el de la compra de la empresa por los trabajadores. Para más pormenores, véase Banco Mundial (1999).

Estado, con el fin de disminuir la brecha de la privatización. El Sr. Gaspari, que nunca había sido ferviente partidario de estas empresas, consideraba que el "nuevo" fondo de pensiones era un instrumento ideal para mantenerlas a raya, al tiempo que brindaba una oportunidad para establecer un sólido elemento constitutivo del segundo pilar.

Con la colaboración del ubicuo Sr. Bole, se preparó, en el Ministerio de Finanzas, un proyecto de ley sobre este fondo de pensiones. Nadie se había atrevido directamente a oponerse totalmente a la propuesta, pero triunfaron las intensas presiones ejercidas por las empresas de inversiones autorizadas y por el SLS, a la hora de hacer la ley completamente ineficaz. El SLS quería abordar la brecha de la privatización, a través del uso de bonos del Gobierno, con lo cual se consideraba la propuesta de Gaspari como contraria a sus intereses. Las empresas de inversiones autorizadas consideraban al nuevo fondo de pensiones como un dispositivo inteligente para privarlas de los activos del Estado que se encontraban a su alcance. La propuesta se disolvió y se tornó ineficaz de una manera ingenua, mediante la fijación de un límite al número de cupones de pensiones por persona. Las personas podían canjear sus certificados de propiedad (o más bien el valor restante de este certificado) por cupones de pensiones del nuevo fondo de pensiones. Podían incluso negociar estos cupones, pero debido a la imposición de un límite de 10.000 cupones por persona, lo que podían hacer, en el mejor de los casos, era arreglárselas para conseguir una muy pequeña pensión complementaria. Este límite se basaba en el razonamiento populista de que impediría que los especuladores negociaran y lucraran. Sólo para estar del lado seguro, el SLS también acertó al modificar la propuesta original de canjear los certificados de propiedad por cupones de pensiones. La proposición original era que este canje sería eficaz por incumplimiento, pero el procedimiento final aceptado fue el contrario: si una persona quería canjear los certificados de propiedad por cupones de pensiones, tendría que presentar una declaración explícita a tal efecto.

Finalmente, en junio de 1999, la ley era aprobada por el Parlamento. No hizo mella alguna en la brecha de la privatización. Ni siquiera un trato fiscal sumamente favorable –en efecto, EEE (exención-exención-exención)– pudo alterar el destino de esta ley. El nuevo fondo de pensiones, llamado Primer Fondo de Pensiones, consiguió captar sólo alrededor del 5 por ciento del valor total de los certificados de propiedad que quedaban, los que se canjeaban por cupones de pensiones. Como ya se observara, este fondo está administrado por el *Kapitalska družba* de propiedad del Estado.

3.6. Sondeos de opinión pública

A lo largo del proceso de reforma de las pensiones, se realizó una verificación rigurosa de la opinión pública, especialmente en la fase final de las negociaciones con los interlocutores sociales, de octubre de 1998 a abril de 1999. En estos sondeos, un número muy grande de participantes (aproximadamente el 70 por ciento) expresó su apoyo a la reforma de las pensiones, pero sólo alrededor del 10 por ciento manifestó

que conocía bien sus rasgos básicos. El respaldo público a la reforma había venido perdiendo terreno lentamente, probablemente por el hecho de que la gente estaba más informada y enterada de sus implicaciones. Mientras que en noviembre de 1998, el 54 por ciento de los participantes apoyaba las propuestas de reforma de las pensiones, ese apoyo fue disminuyendo continuamente, alcanzando el 45 por ciento en marzo de 1999, cuando un largo 81 por ciento de los participantes se oponía a la propuesta del Gobierno en torno a la edad que daría derecho a una jubilación completa (65 años para los hombres, 63 años para las mujeres). Entretanto, el 52 por ciento se manifestaba a favor de una edad de compromiso (63 años para los hombres, 61 años para las mujeres), que había propuesto la ZLSD (Liga Unida de Socialdemócratas). Es probable que el sondeo de opinión de marzo de 1999 hubiese influido en la flexibilización de la postura de Tone Rop respecto de la edad que da derecho a una jubilación completa, lo que finalmente condujo a la firma del *Acuerdo social sobre la reforma del seguro de pensión e invalidez de Eslovenia*, en abril de 1999.

Los sondeos de opinión pública servían para medir la popularidad y el respaldo de los principales actores que intervenían en el proceso de reforma de las pensiones. Los sondeos revelaban que la credibilidad y la fiabilidad del Sr. Rop y de los sindicatos nunca habían variado mucho en la mente del público y las diferencias en porcentajes no habían sido desde luego estadísticamente significativas. Con respecto a la credibilidad y a la fiabilidad percibidas de los diversos sindicatos, los FTUS se colocaba claramente a la cabeza, lo cual lo situaba como el principal interlocutor social. Puede observarse en el cuadro 10 el fuerte apoyo brindado a los FTUS.

Cuadro 10

SONDEOS DE OPINIÓN PÚBLICA: "¿EN QUÉ ORGANIZACIÓN SINDICAL CONFÍA USTED MÁS RESPECTO DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES?"

	Noviembre de 1998	**Marzo de 1999**
Organizaciones sindicales:		
– FTUS	32.2	30.2
– Pergam	2.9	4.7
– Confederación Independencia	5.1	4.1
– Confederación 90	0.4	1.1
Ninguna de las anteriores	34.3	18.4
Todas	–	3.8
No sabe, indeciso	25.1	37.7

Fuente: Estudio 3 S, Sondeos de opinón pública, octubre de 1998 - marzo de 1999.

4. LOS ACTORES Y SUS PAPELES EN EL PROCESO DE REFORMA DE LAS PENSIONES

El proceso de reforma de las pensiones de Eslovenia, se caracteriza por un pequeño número de verdaderas propuestas y de actores que vetan.

4.1. Actores nacionales

Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales

No existe la menor duda de que el Ministro de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales, Sr. Tone Rop, llevaba firmemente las riendas del proyecto de reforma de las pensiones. Los expertos del Ministerio implicados en el proyecto respaldaban vivamente las propuestas originales de la reforma. Si bien un equipo del Programa "Phare" actuaba como vigoroso coordinador, sobre todo en los preparativos iniciales del *Libro Blanco* (proyecto de la versión 0), la versión final era un producto sumamente "interno", en el que los expertos del MoLFSA, del IPDI y del IMAD desempeñaban las funciones más importantes.

El enérgico, inflexible y encendido Sr. Tone Rop se había comprometido plenamente a llevar el proyecto a un final feliz. Sin embargo, cuando el *Libro Blanco* hizo su aparición en el terreno político y cuando aumentaron las dificultades a la hora de la venta de la reforma, el Sr. Rop asumió el papel de agente político. Hemos observado la rápida sucesión de acontecimientos de marzo y abril de 1998, que determinaron el abandono del segundo pilar obligatorio. El Sr. Rop lo atribuía a la oposición coincidente de dos improbables compañeros de viaje: el Ministerio de Finanzas y los sindicatos. Este veloz abandono de uno de los ejes de la reforma de las pensiones parece sorprendente, pero viene a demostrar, no obstante, el instinto político y el pragmatismo del Sr. Rop.[40]

La coalición gubernamental

Sería muy ingenuo considerar la coalición gubernamental como un equipo homogéneo con una agenda clara. Tras las elecciones de 1996, la coalición incluía a los LDS (Demócratas liberales), al SLS (Partido del Pueblo) y al Desus (Partido de los Pensionistas). En un Parlamento de 90 escaños, estos partidos gozaban de una cómoda mayoría de 49 escaños –25 del LDS, 19 del SLS y 5 del Desus.[41] Ya hemos observado

[40] Algunos de los entrevistados pensaban que el instinto y el pragmatismo del Sr. Rop desempeñaban un papel demasiado poderoso, dando lugar a una postura en continuo cambio en los asuntos relativos a la reforma de las pensiones.

[41] Los dos representantes de las minorías nacionales casi siempre se ponían del lado de la coalición que gobernaba, quedando así en 51 el número de votos que constituía la mayoría, de un total de 90.

que el Gobierno se parecía más a un grupo –en su mayor parte, altamente motivado– de individuos con una clara división de ministerios y de competencias entre compañeros de coalición. Es muy comprensible que el partido que lideraba la coalición, el LDS, acometiera la reforma de las pensiones como su propio proyecto y que el Sr. Rop (también Vicepresidente del LDS a partir de enero de 1998) tuviera la responsabilidad de llevarlo a buen puerto. Debe reiterarse que la reforma de las pensiones nunca se había debatido seriamente en las reuniones del Gabinete, puesto que se suponía que el Sr. Rop se ocuparía de la resolución de tales asuntos en los foros idóneos, esto es, en las reuniones del grupo de trabajo.

Los otros dos miembros de la coalición desempeñaban un papel totalmente subordinado en el proceso de reforma de las pensiones. El SLS y el Desus nunca habían presentado propuestas globales de reforma de las pensiones. Sus representantes se habían sumado al proceso del grupo de trabajo bastante tarde, en septiembre de 1997. Ambos partidos tenían una breve lista de peticiones, que se centraban en buena medida en su base electoral. Así, el Desus insistía en la indexación de los salarios, en la introducción de una **pensión de viudedad**, en la retención del llamado complemento recreativo para los pensionistas y en la obligación legal de que el Gobierno financiara el déficit de las pensiones. La última inclusión de los participantes de la coalición en los preparativos del *Libro Blanco* significaba que sólo se abordaban en ese documento algunas de sus peticiones. No obstante, sus peticiones se incluyeron, en su mayor parte, en la PDIA de 1999, aunque algunas de una forma diluida (como la pensión de viudedad).

El SLS propugnaba una pensión nacional, que es una forma particular de prestación sujeta a prueba de recursos. Naturalmente que las leyes relativas a las pensiones y a la invalidez contenían reglas orientadas a la adquisición del derecho y a los niveles de las prestaciones en el caso de diversas medidas de asistencia social, pero estas prestaciones se basaban en la situación de los ingresos (o de la invalidez) del receptor. Con la pensión nacional, no existe tal vínculo. Se trata de una medida de asistencia social, pero de un tipo especial. Esto es, se encuentra sujeta a la prueba de recursos, pero en el nivel personal (individual) y no en el nivel de la familia o del hogar. Esta prueba de recursos, única en la práctica de la asistencia social de Eslovenia, también tiene lugar sólo una vez, al otorgarse la pensión, mientras que la mayoría de los demás desembolsos de la asistencia social está sujeta a renovaciones anuales. Los expertos en seguridad social se opusieron por unanimidad a su inclusión en el *Libro Blanco* y más tarde en la PDIA. No obstante, el Sr. Rop consideraba que la inclusión de una pensión nacional en la PDIA era un precio muy bajo que había de pagarse por el apoyo del SLS a la aprobación de la ley.

El Ministerio de Finanzas

El Ministerio de Finanzas desempeñaba un papel relativamente modesto en el proceso de reforma de las pensiones. Esto se debía no sólo a factores exógenos, como el hecho de que el Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales tuviera a su cargo

el equipo de la reforma de las pensiones. Mucho puede atribuirse a una actitud deliberada del Ministerio de Finanzas, algo así como un enfoque de "no intervención". Era poco frecuente que los funcionarios del Ministerio se encontraran presentes en el grupo de reforma de las pensiones. El limitado papel del Ministerio de Finanzas se refleja en el hecho de que, entre los 26 contribuyentes al *Libro Blanco*, no había más que un funcionario del Ministerio. El Sr. Gaspari declaraba que "el Ministerio simplemente carecía de un equipo para emprender la reforma de las pensiones" (entrevista, Gaspari). Si bien es esto, indudablemente, cierto, apenas podía calificarse como excusa válida para asumir un papel pasivo.

El Ministro de Finanzas, Mitja Gaspari, nunca había albergado completamente la idea de un segundo pilar de capitalización total obligatorio. Considerando el hecho de que había trabajado durante un breve período en el Banco Mundial (septiembre de 1991-junio de 1992), ello podría parecer algo sorprendente. Experto financiero prudente y muy respetado, consideraba que su principal tarea era la preservación del estado fiscal estable de Eslovenia. Era grande su preocupación de que la introducción de un segundo pilar de capitalización obligatorio pudiera empeorar el estado fiscal del país a corto y mediano plazo. Asimismo el Gobierno tenía otros dos grandes cometidos que "golpeaban a la puerta" y que se perfilaban como importantes en su mente. En primer término, el cometido que se derivaba de la brecha de la privatización tenía que cumplirse mediante la venta de los activos del Estado. La brecha se estimaba exactamente por debajo de un billón de dólares de Estados Unidos o en alrededor del 5.5 por ciento del PIB (Banco Mundial, 1999, p. 92). En segundo término, había obligaciones del Gobierno respecto de aquellos que propugnaban la desnacionalización, a quienes no se les devolvía sus activos nacionalizados en especie, pero a quienes se daba (o se daría) bonos de compensación. Se estimaba que el valor total de estas reclamaciones no iba a ser mayor de 2.4 billones de DEM (Fondo de Compensación, 2001, p. 2), lo que representa aproximadamente el 6 por ciento del PIB.[42] El cometido que se derivaba de la brecha de la privatización no tendrá consecuencias directas en la situación fiscal de Eslovenia, aunque la venta de los activos disminuirá las reservas de capital del Estado. Las reclamaciones de los activos nacionalizados tendrán consecuencias fiscales, pero no inmediatamente. Los bonos de compensación pasarán a ser negociables en 2005 y los pagos de los intereses tendrán que efectuarse a partir de 2007.

En apariencia, estos compromisos no serían motivo de mayor inquietud para el Ministerio de Finanzas. Dada esta comprensible y tal vez excesiva preocupación respecto del inminente pasivo, el Sr. Gaspari no estaba embarcado en la búsqueda del elemento clave requerido para introducir un segundo pilar obligatorio: una fuente de ingresos para la financiación de la transición. Este era el problema del Sr. Rop.

[42] El valor real de los pasivos depende mucho de la cuantía de la propiedad nacionalizada que se devuelva en especie.

El Instituto de Pensiones y del Seguro de Invalidez (IPDI)

El IPDI apenas podía ser considerado como una institución monolítica con una visión o un punto de vista diferente. A pesar de su autonomía formal, esta institución está, de muchas maneras, subordinada al MoLFSA. Así, no sorprende que los expertos del IPDI fuesen (o siguieran siendo) sumamente reticentes a la hora de la formulación de declaraciones sobre los asuntos relativos a las pensiones que tuviesen un trasfondo político. En otros términos, una declaración pública a favor o en contra del segundo pilar obligatorio representaría una vulneración de este protocolo burocrático. Si bien un miembro del IPDI se encontraba en el grupo central desde los inicios del proceso de reforma de las pensiones y varios miembros habían contribuido al *Libro Blanco* y a la redacción de la PDIA, podía decirse que el IPDI no era un verdadero actor, ni en materia de propuestas, ni en materia de vetos.

La oposición parlamentaria

La oposición parlamentaria estaba fragmentada y era muy heterogénea, aunque en verdad era un partido el que ejercía una influencia palpable en el proceso de reforma de las pensiones. Se trataba de la ZLSD (Liga Unida de Socialdemócratas), que representa a los ex comunistas reformados. Al parecer, su influencia ha sido especialmente importante en el FTUS, por cuanto lo había presionado para que aceptara diversas soluciones de compromiso relativas al primer pilar. Algunas de estas soluciones se habían generado en la ZLSD, pero habían sido propuestas públicamente por el FTUS. La ZLSD estaba en estrecho contacto con los Socialdemócratas alemanes y austríacos, así como con el Partido Laborista británico. Sobre todo, la "conexión alemana" había contribuido a su inquebrantable oposición al segundo pilar obligatorio, dado que los socialdemócratas alemanes habían advertido reiteradamente de que un segundo pilar obligatorio conduciría gradualmente a una erosión del primer pilar.

La redacción final de la PDIA gozaba de la simpatía de la ZLSD, tanto más cuanto que ésta había sugerido en broma al Sr. Rop que desechara algunas de las peticiones "irracionales" de los compañeros de coalición a cambio del apoyo parlamentario de la ZLSD cuando se aprobara la ley (entrevista, Pavlica).

Los sindicatos

En términos de respaldo popular, el FTUS era, con mucho, la organización sindical dominante, como se observa en el cuadro 10. El FTUS es el verdadero sindicato ex socialista reformado y mantiene vínculos muy firmes con la Liga Unida de Socialdemócratas (ZLSD). El FTUS se encontraba en estrecho contacto y en estrecha consulta con los sindicatos bávaros, que habían difundido el evangelio del segundo pilar al igual que lo hicieran los socialdemócratas alemanes.

Los sindicatos de Eslovenia no se oponían –*per se*– a la reforma de las pensiones, sino que se oponían a soluciones concretas que consideraban injustas para su electorado. Los sindicatos eran extremadamente sensibles específicamente a los criterios relativos a las pensiones, desde el punto de vista de los trabajadores manuales. Se oponían a un segundo pilar obligatorio y se pronunciaban a favor de una reforma paramétrica diluida del primer pilar. Su oposición inicial al *Libro Blanco* había sido feroz e inflexible. En realidad, podía decirse que era el principal actor que vetaba y el principal actor que proponía. La gran manifestación de protesta que tuvo lugar en marzo de 1998, había sido una viva expresión de la fuerza y del amplio respaldo con que contaba.[43] También transmitía un claro mensaje al Gobierno: una verdadera amenaza de huelga general.

Los sindicatos se oponían especialmente a tres puntos establecidos en el *Libro Blanco*: 1) la elevada edad de jubilación, a los 65 años; 2) la equiparación de género para las condiciones de elegibilidad y para las prestaciones, y 3) el segundo pilar de capitalización total obligatorio. Es interesante observar que la "agenda del primer pilar" de los sindicatos de Eslovenia era algo similar a la instaurada por los sindicatos de Polonia ("Solidaridad") durante la reforma de las pensiones de este país. "Solidaridad" se oponía a la equiparación de género y también obtenía condiciones más favorables para los obreros (Orenstein, 2000, p. 53, 56). Sin embargo, a diferencia de "Solidaridad", que apoyaba el segundo pilar obligatorio (Müller, 1999, p. 105), los sindicatos eslovenos se oponían tenazmente.

Las peticiones de los sindicatos estuvieron sujetas a prolongadas negociaciones, habiéndose llegado finalmente a compromisos. La edad que daba derecho a una jubilación completa se acabó por establecer en 63 años para los hombres y en 61 años para las mujeres. A tal efecto, había de darse crédito a la ZLSD, que era la que había propuesto originariamente este compromiso. Se abandonaba, en un estadio temprano, el segundo pilar de capitalización total obligatorio, incluso antes de que se redactara el proyecto de ley. Los sindicatos consiguieron algunos de los otros puntos importantes: determinadas categorías de trabajadores quedaban exentos de sanciones ("malus") para la jubilación antes de la edad que daba derecho a la jubilación completa, el número de años que se calculaba para la base de la jubilación se redujo de la propuesta original del *Libro Blanco* de los 25 mejores años a los 18 mejores años y así sucesivamente. Nuevamente tenía que darse crédito, para algunos de estos puntos, a la ZLSD, respecto de la cual el FTUS parecía un conducto conveniente.

Los sindicatos rechazaban con tenacidad el segundo pilar obligatorio, pero al mismo tiempo respaldaban con firmeza el segundo pilar voluntario y solicitaban que se diera a esos regímenes el trato fiscal más favorable. Esta postura de "extrema desaprobación-extrema aprobación" puede no parecer coherente en la superficie, por cuanto los regímenes que comenzaban como voluntarios podían pronto desembocar en

[43] Fueron ésas las manifestaciones más grandes que tuvieron lugar hasta la actualidad en la Eslovenia independiente.

una cobertura muy amplia de la población activa y acabar erosionando, en razón de un trato fiscal favorable, la base impositiva para las cotizaciones a la seguridad social del primer pilar. Sin embargo, a los sindicatos no les preocupaba este asunto. Su oposición al segundo pilar obligatorio obedecía muy probablemente a una nunca abierta y expresada inquietud de que su introducción empeorara en breve plazo la situación financiera del primer pilar, directamente a través de la privación de sus ingresos. El Sr. Rop se acogió pronto a esta postura de firme apoyo al segundo pilar voluntario y, tras haber hecho aguas la propuesta del segundo pilar obligatorio, optó por esta "segunda mejor" solución, edulcorada con grandes incentivos fiscales.

4.2. Actores externos

El equipo del Programa "Phare"

Un actor sumamente importante del proceso de reforma de las pensiones era el equipo del Programa "Phare". Sin duda, este equipo no podía ser un actor con derecho de veto y de proposiciones, pero sí influía en la agenda, a través de llamar la atención sobre los puntos esenciales que requerían una clarificación o una resolución. La postura prudente y circunspecta del equipo respecto del segundo pilar obligatorio parece estar en sintonía con el enfoque general de los equipos del Programa"Phare" de asistencia técnica (véase Nelson, 1998, p. 14). Giovanni Tamburi, miembro destacado del equipo, examinó detenida y cuidadosamente las propuestas originales en torno al segundo pilar obligatorio y expuso sus endebleces más manifiestas. En este sentido, el quipo del programa "Phare" no escatimó esfuerzos en poner más realismo en el debate sobre la reforma de las pensiones.

El Banco Mundial

Era grande el interés del Banco Mundial en el proceso de reforma de las pensiones y estaba muy resuelto a apoyar el diseño y la ejecución del sistema de pensiones de pilares múltiples. La primera Estrategia de asistencia al país, aprobada por el Banco Mundial y el Gobierno de Eslovenia, en junio de 1997, distinguía tres áreas de especial interés mutuo –reforma de las pensiones, reforma de la salud y vivienda–, con un compromiso de préstamo total cercano a los 100 millones de dólares de Estados Unidos para el ejercicio fiscal 1998-2000 que había de asignarse "flexiblemente" en las tres áreas. En lo que atañe a la reforma de las pensiones, las actividades del Banco habían de centrarse en: 1) un asesoramiento sobre el diseño del marco jurídico y regulador para el sistema de pensiones de múltiples pilares; 2) el apoyo técnico al modelado macro; 3) apoyo al programa de sensibilización público, y 4) asistencia técnica para el diseño de una estrategia de financiación de la transición. Estas actividades actuarían como una "estructura de base" previa al desembolso del préstamo y habían de financiarse a través de diversas subvenciones – una subvención de Japón, la TACIS y el Fondo de

Conocimientos Técnicos de Gran Bretaña. De este modo, el cometido inicial previsto para el Banco Mundial en el proceso de reforma de las pensiones era el suministro de apoyo para algunas tareas específicas. Nunca se le había conferido el papel de actor principal.

Las actividades concretas del Banco incluían el apoyo a la instauración de dos modelos para las simulaciones de la reforma de las pensiones, así como personal de capacitación para su utilización en el Instituto de Análisis Macroeconómico. La subvención co-financiaba la Conferencia Internacional sobre los asuntos relativos a la reforma de las pensiones, de octubre de 1997; el seminario sobre los asuntos relativos al Segundo Pilar, de marzo de 1998, y una misión de estudio de los parlamentarios y de los expertos a Suiza y Países Bajos en marzo de 1998. Después del seminario, se abandonó la idea de un segundo pilar obligatorio y se interrumpieron las actividades del Banco en este área.[44] Ni siquiera se había desembolsado la cuantía total de la subvención, por cuanto no se habían tratado algunos puntos de la estrategia de asistencia al país. Así ocurrió con el apoyo a la campaña de sensibilización pública y a la asistencia en el diseño de una estrategia de financiación de la transición.

Las respuestas a los "qué" y "por qué" de esta ruptura de la colaboración entre el Banco Mundial y Eslovenia en el terreno de la reforma de las pensiones quedan puestos mejor de manifiesto en la sección de la segunda Estrategia de asistencia al país, publicada en abril de 2000:

> El Banco y el Gobierno acordaron abandonar los planes de un préstamo del Banco que hubiese contribuido a poner en marcha la reforma del sistema de pensiones cuando los esfuerzos de la reforma fueron objeto de una firme oposición política que la coalición del Gobierno no pudo vencer con rapidez. Sólo en diciembre de 1999, el Parlamento adoptó una nueva ley de seguro de pensiones y de invalidez, que eliminaba los déficit proyectados del sistema de reparto en los próximos 15 años aproximadamente e introducía un tercer pilar: un sistema de capitalización total voluntario.[45] El segundo pilar –un pilar de cotización definida obligatorio– carece en la actualidad de un amplio respaldo político, puesto que el esfuerzo fiscal sería significativo. No obstante, los progresos realizados en la creación de fondos profesionales por parte de muchos grandes empleadores, también con carácter voluntario, podían también sentar las bases para un pilar de cotización definida más amplio. Si bien la reforma de las pensiones no alcanza la meta que se había fijado la recomendación del equipo del Banco y las preferencias de muchos integrantes del Gobierno, viene a reflejar el resultado de un proceso políticamente cargado y da un respiro a los futuros gobiernos a la hora de la conformación de un consenso para otras reformas (Banco Mundial, 2000, p. 7).

---

44 Debe subrayarse que este retroceso no entorpeció ni ejerció influencia alguna en los préstamos para otras actividades. A fin de cuentas, los préstamos destinados al sector inmobiliario (modernización de los servicios de conservación de las hipotecas) y para la reforma del sector de la salud, totalizaron alrededor de 25 millones de dólares de Estados Unidos.

45 Como es bien sabido, la terminología del Banco Mundial reserva los términos "segundo pilar" para un pilar de capitalización total obligatorio. En el contexto europeo, "segundo pilar" alude a regímenes de pensiones complementarios, con una cobertura colectiva en su mayor parte y con algunas obligaciones legales impuestas al empleador (UE, 1994:2).

No debe percibirse el papel del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional sólo como el de unos fervientes propagadores de nuevos enfoques o el de unos predicadores de nuevos evangelios. Estas organizaciones también actúan como "catalizadores" en el debate intelectual. Así, la algo simplista publicación *Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento,* había provocado en todo el mundo un debate intelectual de gran vigor y una respuesta especialmente contundente de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.[46] Tras estos importantes avances en el debate sobre los sistemas de pensiones y su reforma, se produjo una diversificación mucho mayor de las opiniones, incluso en el seno del Banco Mundial y del FMI. Por ejemplo, Chand y Jaeger (1996) y Peter Heller (1998) habían expresado unas críticas acerbas al segundo pilar obligatorio, en especial a su "principio sagrado".[47] Al parecer, el documento del Sr. Heller, conocido en Eslovenia como el jefe de equipo del FMI / Banco Mundial en 1995, había influido en el Sr. Bole a la hora de dar forma al caso contra el segundo pilar obligatorio en ese país.

4.3. Actores y etapas de la reforma

Siguiendo a Orenstein (2000), el proceso de reforma de las pensiones puede dividirse en varias fases. La primera fase, *construcción del compromiso*, comenzó en Eslovenia con el nombramiento del Sr. Rop como Ministro de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales, en febrero de 1996, y se completó con la publicación del *Libro Blanco* en noviembre de 1997. El rasgo dominante de esta fase era el de un aumento progresivo del número de interlocutores implicados en el proceso de reforma de las pensiones, pero en etapas distintas. De este modo, en el período comprendido entre febrero y julio de 1996, en que se había presentado al Gobierno un documento de políticas, *Puntos de partida para la reforma del sistema de pensiones de vejez y de invalidez de Eslovenia*, sólo un número muy pequeño de personas se había visto implicado. Este grupo central, que incluía expertos del MoLFSA, del IPDI y del IMAD, estaba muy implicado en los preparativos del *Libro Blanco*. Además de este grupo central, había otros expertos, pero la mayoría en tareas limitadas y específicas, puesto que no participaban en el "grupo protagónico". Se trataba de expertos en legislación de la seguridad social, en mercados financieros, en asuntos fiscales, etc. Tras haberse completado este primer borrador del *Libro Blanco* (borrador de la versión 0) en julio de 1997, quedaron incluidos en el proceso los miembros de los otros dos partidos de la coalición que gobernaba. Esta expansión gradual no había tenido lugar por casualidad, sino que era un reconocimiento del papel en el veto y en las proposiciones de estos dos partidos de la coalición. Habían sido asumidos "justo a tiempo" y su papel como actores en el veto y en las propuestas

46 Todo un número de la Revista Internacional de la Seguridad Social (núm. 3-4/95) se dedica a refutar con argumentos las afirmaciones vertidas en Envejecimiento sin crisis.

47 Más recientemente, también Orszag y Stiglitz (2001).

potenciales del futuro fue, así, en buena medida, neutralizado. La coalición del Gobierno se mantenía, de este modo, con solidez en el *Libro Blanco*.

La segunda fase, *formación de una coalición*, comenzó en enero de 1998, cuando se constituyó el grupo de trabajo de la negociación para la reforma de las pensiones. Se trataba de un grupo tripartito, compuesto de miembros del MoLFSA, de sindicatos y de asociaciones de empleadores. Las asociaciones de empleadores eran, en principio, interlocutores con derecho de veto y de proposiciones, pero su verdadera función en el proceso de reforma de las pensiones, era marginal. Respaldaban plenamente el *Libro Blanco* y acogían con beneplácito la propuesta de un segundo pilar de capitalización total obligatorio. Si bien se encontraban también a favor de algunas proposiciones expuestas por los sindicatos, como una edad de derecho a jubilación más baja que la propuesta en el *Libro Blanco* y otras medidas para amortiguar el impacto de reglas más estrictas en materia de pensiones para los trabajadores de edad avanzada, seguían siendo leales partidarios de la postura del MoLFSA. Indudablemente, los interlocutores con derecho a veto y a proposiciones de mayor enjundia en este estadio, eran los sindicatos. Todas sus propuestas fueron muy seriamente consideradas y quedaron sujetas a prolongadas discusiones. Las negociaciones comenzaron en el grupo de trabajo de la negociación en enero de 1998, completándose finalmente con la firma de un acuerdo entre los interlocutores sociales en abril de 1999. ¿Redundaría su temprana inclusión en la fase de compromiso, en una fase más breve de formación de la coalición? Según Orenstein (2000, p.72), la exclusión de los interlocutores que tenían derecho a veto y a propuestas de la etapa de construcción del compromiso, podría traducirse en mayores compromisos en el estadio de formación de la coalición. Sin embargo, en el caso de Eslovenia, ello no significaba necesariamente que su inclusión en la etapa de construcción del compromiso hubiese sido beneficioso para el proceso de reforma de las pensiones. La mayoría de los observadores más cercanos pensaba que bien podría haber puesto en peligro todo el proyecto de reforma de las pensiones, al requerir, desde los inicios, una versión atenuada del derecho de reforma. Por supuesto, era elevado el precio que había de pagarse por la formación de la coalición, por cuanto en este proceso, la propuesta de reforma de las pensiones se había modificado en sus esencias.

Durante el proceso de formación de la coalición, surgió un nuevo interlocutor con derecho a veto y a proposiciones: el Ministerio de Finanzas. Como se ha visto, el Ministerio proponía una agenda paralela, pero parcial, esto es, un fondo de pensiones que no se había previsto en el *Libro Blanco*. Este fondo de pensiones se dirigía a constituir un elemento sólido del segundo pilar. La idea se había puesto en práctica en el Ministerio de Finanzas y se había aprobado, en junio de 1999, una ley sobre el primer fondo de pensiones. El Ministerio afirmaba su papel de veto en octubre de 1999, poco antes de que la PDIA entrara en el último tramo de las deliberaciones parlamentarias (tercera lectura), cuando los altos funcionarios del Ministerio se opusieron firmemente a incentivos fiscales “excesivos” para el segundo pilar voluntario. Ahora bien, al final el Ministerio cedió y se despejó el camino para la aprobación de la ley. En razón de la cómoda mayoría de la coalición que gobernaba, los demás partidos del Parlamento no

pudieron asumir verdaderamente el papel de interlocutores con derecho de veto, aunque la ZLSD sí había asumido el papel de interlocutor con derecho de proposición.

En la tercera *fase de ejecución*, volvieron a estudiarse algunos asuntos que parecían estar resueltos. Se observaba que uno de los puntos del programa Desus era una regla de indexación satisfactoria, lo que significaba, en su interpretación, indexación de los salarios. Se incorporó a la ley una regla razonablemente precisa (artículo 150 de la PDIA de 1999), pero fue modificada en diciembre de 2000. El motivo del rápido cambio obedeció a que un nuevo Gobierno, elegido en octubre de 2000, consideraba que la aplicación de la regla tendría consecuencias fiscales muy graves, con lo que se precipitaba una nueva regla de indexación a través del Parlamento. El Desus, aún miembro de la (nueva) coalición que gobernaba, se sintió agraviado y, para no darse por vencido, proponía ahora una regla de indexación más favorable. Naturalmente, todas estas reglas se basaban en la indexación de los salarios. Eran sólo los pormenores los que variaban y establecían la diferencia.[48] El Desus se sentía asimismo amargado y engañado porque había dado su consentimiento para un artículo según el cual se ajustaban anualmente las pensiones vigentes según las pensiones de los nuevos ingresantes, que son en la actualidad más bajas debido a las nuevas fórmulas de las prestaciones.[49]

La reforma de las pensiones (es decir, la PDIA de 1999) introdujo muchos nuevos interlocutores –fondos de pensiones y compañías de administración de pensiones– que tienen en la actualidad grandes intereses en la profundización del proceso de reforma a través de la expansión de los regímenes de pensiones complementarios. Estas instituciones comenzaron a funcionar muy lentamente y es imposible predecir su desarrollo, aun cuando se habían establecido las condiciones para el mismo, por ejemplo, incentivos fiscales muy favorables.

La asociación sindical FTUS presionó de manera rotunda para el desarrollo de regímenes voluntarios. Su secretario general, Gregor Miklič, declaraba que "la inclusión de la mayoría de la población activa en los regímenes de pensiones complementarios contribuye a la preservación de la seguridad del ingreso en la vejez". La presidencia de los FTUS también solicitaba que el Gobierno de Eslovenia asignara los fondos necesarios para los complementos de las pensiones a todos los empleados del sector público en su preparación del presupuesto anual (Delavska enotnost, 2001). Esto viene a demostrar

---

48 Si bien la regla de la indexación se venía basando, desde la PDIA de 1983, en el crecimiento de los salarios, las reglas verdaderas habían cambiado continuamente. Así, la PDIA de 1983 introducía el pago de los salarios atrasados, en vigor desde 1987. El pago de los salarios atrasados se eliminó sólo a principios de 1996. En todo el período, la indexación de las pensiones fue asimétrica, las pensiones sólo se ajustaban si el crecimiento de los salarios era positivo. Un "detalle" importante lo constituye también la frecuencia de los ajustes: mensuales, trimestrales o en otros períodos establecidos.

49 Algunos observadores cercanos pensaban que los funcionarios de Desus no entendían verdaderamente el artículo pertinente (artículo 151). Se había introducido de alguna manera furtivamente en la PDIA de 1999 y podía considerarse con un elemento de ofuscación.

muy claramente el deseo de la FTUS de "estar en misa y también repicando", es decir, de tener un sistema de segundo pilar casi obligatorio, pero sin ningún efecto negativo en la financiación del primer pilar.

4.4. Foros de deliberación

Las principales tribunas de deliberación eran grupos de trabajo que actuaban como un poder presidido por el Ministro de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales. La mayoría de los asuntos se resolvía en estos organismos, con una muy escasa implicación del Gobierno y del Parlamento, no sólo en los pormenores de la reforma, sino también en su amplio diseño. De este modo, el grupo de trabajo para los preparativos del *Libro Blanco* fue seguido de grupos tripartitos, primero llamados grupos de trabajo de negociación (enero-marzo de 1998) y más tarde grupos de trabajo de coordinación (julio de 1998-abril de 1999). Este arreglo evitaba la necesidad de deliberaciones en otras tribunas y, al parecer, también en Hungría prevalecían arreglos similares (Orenstein, 2000, p. 39).

5. CONCLUSIONES

Como demostrara Pierson (1996) al analizar los cambios reales de la política social en cuatro países muy diferentes (Alemania, Estados Unidos, Gran Bretaña y Suecia), no puede hablarse de desmantelación del estado de bienestar, sino más bien de una adaptación a "un entorno marcadamente nuevo". Pareciera que Eslovenia también se ajustaba a este patrón, puesto que su reforma de las pensiones no representaba un cambio fundamental o radical en la política social. Aunque se había considerado seriamente un pilar de capitalización obligatorio durante el proceso de reforma de las pensiones, la propuesta se abandonó muy pronto después de que el Gobierno revelara en el *Libro Blanco sobre la reforma del seguro de pensiones y de invalidez* sus proposiciones de reforma. La firme oposición de los sindicatos y una actitud de falta de apoyo del Ministerio de Finanzas habían contribuido al abandono de esta proposición. Asimismo, debido a la satisfactoria situación fiscal de Eslovenia, el Banco Mundial no se encontraba en condiciones de desempeñar un papel relevante en el proceso de reforma de las pensiones. Parecía que todo conspiraba contra la introducción de un pilar de capitalización obligatorio.

No obstante, la reforma de las pensiones traía consigo en verdad importantes cambios, si bien el enfoque era gradual. Los cambios de parámetros en el sistema público de pensiones habían restringido de manera significativa las condiciones de elegibilidad y las prestaciones, habiéndose también acentuado la función redistributiva en relación con el papel del seguro. Es aún demasiado pronto para predecir en qué medida el descenso de las tasas de sustitución del primer pilar será compensado por las pensiones complementarias del segundo pilar.

Aunque los cambios en el sistema de pensiones de Eslovenia pueden describirse como radicales, no existe aún un consenso, ni siquiera entre los expertos, en cuanto a lo que constituye una reforma radical.[50] '¿Entraña necesariamente la reforma radical un segundo pilar de capitalización total? ¿No podría redundar finalmente la introducción de regímenes de pensiones complementarios voluntarios, con incentivos fiscales sustanciales, en una gran cobertura de los asegurados en el segundo pilar voluntario, pero con la ventaja de un menor esfuerzo fiscal y una mayor flexibilidad?

Existen pocas dudas de que el éxito de la reforma de las pensiones en Eslovenia depende mucho de una acertada expansión de los regímenes de pensiones complementarios voluntarios. Esto depende, a su vez, de si las futuras negociaciones colectivas sobre los salarios incluyen las cotizaciones del empleador al segundo pilar como parte del conjunto de las remuneraciones. Si se materializara ese acuerdo entre los empleadores y los trabajadores, y si se aumentara rápidamente la cobertura dentro del pilar voluntario, el proyecto de reforma de las pensiones podría alcanzar la imposible sostenibilidad fiscal, junto con el otorgamiento de pensiones satisfactorias a las personas de edad avanzada.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no habría sido posible sin la activa participación de algunas personas. Debo expresar sinceramente las gracias a todos los informadores por la rapidez en las entrevistas, así como por su actitud franca y amable. Además, algunos aportaron material escrito, documentos y artículos valiosos. Por ello, estoy especialmente agradecido a Dusan Kidrič, Helena Bešter, Velimir Bole, Miran Kalčič, Vitko Ros, Marjana Kanduti, Ivan Ribnikar, Janez Prijatelj e Irena Sodin.

Mirko Bandelj, Secretario General del Gobierno de Eslovenia, me dio la autorización de revisión de las actas de las reuniones del Gabinete. Ana Nikšič Pentek y Sonja Šušteršič aportaron los datos estadísticos necesarios del Instituto del Seguro de Pensiones y de Invalidez. Andreja Vide Hladnik, del Instituto de Investigación Económica, suministró una valiosa asistencia de investigación.

Por último, estoy también agradecido a Katharina Müller y a Elaine Fultz por las preguntas de los sondeos y por las muchas sugerencias que siguieron a mi primer borrador. Todo esto me llevó a explorar un territorio menos estudiado, obligándome a mejorar el texto.

Sin duda alguna, son de mi absoluta responsabilidad todos los errores de omisión y comisión. Espero sinceramente que todos los participantes en esta empresa colectiva sientan asimismo que se ha empleado bien su tiempo y sus esfuerzos, y que esta exposición de la reforma de las pensiones de Eslovenia describa verdaderamente "lo que ocurrió y por qué ocurrió".

---

[50] Los expertos incluso discrepan en cuanto a lo que constituye una "reforma de las pensiones" (véase Chlon y Marek, 2000).

ANEXO A

ENTREVISTAS[1]

Belopavlovič, Nataša. Secretario de Estado, Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales. 10 de julio de 2001.

Bešter, Helena. Miembro del Consejo de Administración, Kapitalska družba. 27 de junio, 20 de julio y 10 de octubre de 2001.

Bole, Velimir. Instituto de Ciencias Económicas, Facultad de Derecho. 26 de junio de 2001.

Brenčič, Stanislav. Diputado, Partido del Pueblo (SLS). 12 de junio de 2001.

Gaspari, Mitja. Ministro de Finanzas. 19 de julio de 2001.

Kalčič, Miran. Director Adjunto, Instituto de Pensiones y del Seguro de Invalidez. 9 de julio y 8 de octubre de 2001.

Kanduti, Marijana.

Funcionario responsable de Relaciones Públicas, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 25 de julio de 2001.

Kidrič, Dušan. Asesor del Gobierno y Jefe de la División Social, Instituto de Análisis Macroeconómicos y Desarrollo. 15 de junio, 12 de julio y 11 de octubre de 2001.

Kolar, Milojka. Secretario de Estado, Ministerio de Finanzas. 24 de julio de 2001.

Kušar, Janko. Presidente del Partido de los Pensionistas (Desus). 6 de junio de 2001.

Pavlica, Miloš. Vicepresidente, Liga Unida de los Socialdemocrátas (ZLSD). 1 de octubre de 2001.

Prijatelj, Janez. Director, Instituto de Pensiones y del Seguro de Invalidez. 5 de julio de 2001.

Rop, Tone. Ministro de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales. 20 de julio de 2001.

Roš, Vitko. Asociación de Empleadores. 18 de junio de 2001.

Semolič, Dušan. Presidente, Sindicatos Libres de Eslovenia (FTUS). 8 de junio de 2001.

Sodin, Irena. Vicesecretario de Estado, Ministerio de Finanzas. 4 de septiembre de 2001.

Koberne, Anjuta. Profesor, Facultad de Derecho. 20 de junio de 2001.

Trovs, Marko. Asesor del Gobierno, Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales. 16 de julio de 2001.

Vodopivec, Milan. Banco Mundial y Colegio de Creadores de Empresas (Portorož). 26 de junio de 2001.

[1] La “postura” de las personas interesadas se refiere a la que expresaron en el momento del proceso de la reforma de las pensiones.

ANEXO B

REFERENCIAS

Banco Mundial. 1994. *Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Oxford University Press, Nueva York.

—1997. *Memorandum of the President of the IBRD to the executive directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank group for the Republic of Slovenia*. Washington, D.C.

—1999. *Slovenia: Economic Transformation and EU Accession*. The World Bank, 16 may, Washington, D.C.

—2000. *Memorandum of the President of the IBRD to the executive directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank group for the Republic of Slovenia*. 11 de abril de 2000, Washington, D.C.

Bole, V. 1998. *Financing the Transition of the Public Pension System in Slovenia*. Serie Documentos de Trabajo, Instituto de Ciencias Económicas de la Facultad de Derecho, Ljubljana.

Bubnov-Škoberne, A. 1998. "Težko predvidljivi učinki". *Delo*, 4 de abril, Ljubljana.

Bugarič, B. 1999. "Privatizacija pokojninskih sistemov: (ne)varna strategija?" *Podjetjeen*, en *Delo*, págs. 6-7.

Chand, S. y Albert J. 1996. *Aging Populations and Public Pension Schemes*. Documento ocasional del FMI, Washington, D.C.

Chlon, A. y Marek G. 2000. *Pension Reforms: What Stays Behind Them?* (mimeo).

Compensation fund. 2001. Informe Anual.

Delavska enotnost (2001). "V dodatno prostovoljno zavarovanje vkljuciti vse zaposlene", št. 4., 4 de octubre.

FMI. 1995. *Republic of Slovenia: New Challenges Confronting the Social Insurance System*. Octubre, 1995, Washington, D.C.

Fultz, E. y Ruck, M. 2000. *Pension Reform in Central and Eastern Europe*: Equipo Técnico Multidisciplinario de la Organización Internacional del Trabajo para Europa Central y Oriental, Budapest (ILO-CEET), Budapest.

Heller, P. 1998. *Rethinking Public Pension Reform Initiatives*. Documento de Trabajo del FMI, Washington, D.C.

Košak, A. 1996. "Ekonomska neenakost zavarovancev", en *Ekonomski vidiki pokojninske ureditve*, N. Borak (ed.). Zveza ekonomistov Slovenije, Ljubljana, págs. 57-68.

Kuhelj, J. 2000. *Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, z uvodnimi pojasnili*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

Miheljak, V. 2001. "Mat brez rošad?" *Delo*, 13 de octubre, 2001.

Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales. 1996. *Starting Points for the Reform of the Pension and Disability Insurance System*, Ljubljana.

—1997. *White Paper on the Reform of the Pension and Disability Insurance in Slovenia*, Ljubljana.

Mouton, P. 1997. *Reform of the Current Pension System*. Technical note, Proyecto Phare sobre la reforma de las pensiones, febrero de 1997.

Müller, K. 1999. *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Edward Elgar, Cheltenham.

Nelson, J. 1998. *The Politics of Pension and Health Care Delivery Reforms in Hungary and Poland*. Collegium Budapest, Documento de Trabajo no. 52, Budapest.

Orenstein, M. 2000. *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries*. Documento de Trabajo, Washington, D.C.

Orszag, P. y Stiglitz J. 2001. "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems", en *New Ideas about Old Age Security*, R. Holzman y J. Stiglitz (eds.). Banco Mundial, Washington, D.C.

Pierson, P. 1996. “The New Politics of the Welfare State”. *World Politics*, 48, págs. 43–179.
Ribnikar, I. 1989a. “Ko bo lastnik podjetja sklad pokojninskega zavarovanja”. *Gospodarski vestnik*, 29 de diciembre.
—(1989b). “Finance, lastnina, podjetje in podjetništvo”. *Bančni vestnik*, 7-8, págs. 232-235.
—1998. “Pension reform in Slovenia - Introduction of the second or funded pillar”. *Slovenska ekonomska revija*, no. 5, págs. 471-484.
Stanovnik, T. y Stanka K. 1995. “El sistema de pensiones de Eslovenia: historia y perspectivas futuras”. *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 48, págs. 41-52.
—1997. “Pokojninska reforma: črno v Beli knjigi”. *Naši razgledi*, 10 december.
Štrovs, M. 1984. *Novi sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja*. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
Tamburi, G. 1996. *Introduction of New Pension Insurance Schemes*. Nota técnica, Proyecto Phare sobre la Reforma de las pensiones, diciembre.
—1997. *Defining the Coverage and the Financial Dimension of a Funded Second Pillar for Slovenia*. Nota técnica, Proyecto Phare sobre la Reforma de las pensiones, febrero.
Unión Europea. 1994. *Supplementary pensions in the European Union, supplement 4/94*. Bruselas
Valant, M. 1978. *Zgodovina socialnega zavarovanja v Sloveniji do l. 1945*. Ljubljana.

Capítulo 3
Economía Política de la Reforma de las Pensiones en la República Checa

Martin Mácha[1]

1. EL LEGADO: SEGURIDAD EN LA VEJEZ ANTES DE 1990

El sistema de pensiones de la república Checa hunde sus raíces en el Imperio Austro-húngaro. Bajo la inspiración de las reformas de Bismarck en Alemania, el Parlamento adoptaba en 1906 el primer régimen de seguro de pensiones obligatorio para los empleados asalariados (De Deken, 1994). Por entonces, el enfoque de seguro obligatorio se consideraba la única solución viable para la protección de los empleados respecto de la vejez y de otros riesgos sociales.

Después de la segunda guerra mundial, la nuevamente constituida Checoslovaquia se enfrentaba a un sistema fragmentado de seguridad en la vejez. Existían diferentes regímenes de pensiones en Eslovaquia y en los Cárpatos-Ucrania (que habían pertenecido a la región que ocupaba Hungría en el Imperio hasta 1918), en Bohemia y en Moravia (que había sido parte de Austria). Además, podía describirse el sistema como un grupo de regímenes separados que se orientaba según su situación para las diferentes categorías de empleados, siendo la categoría más privilegiada la representada por los funcionarios. En la nueva República, no se escatimaron esfuerzos para aumentar la calidad y la cobertura del sistema. Se había aprobado en 1924 una ley clave sobre el seguro social, mediante la cual se creaba un régimen de pensiones unificado para los trabajadores manuales. Los principales componentes de las jubilaciones eran: una tasa uniforme y un elemento relacionado con los ingresos, otorgándose las pensiones a partir de los 65 años de edad (Mácha, 1993).

Todos los regímenes de pensiones de Checoslovaquia –para los funcionarios, los mineros, los trabajadores manuales, etc.– tuvieron que pasar por graves vicisitudes durante la segunda guerra mundial. Algunos de los fondos fueron confiscados por la Alemania nazi, al tiempo que otros disminuyeron su valor, debido a la evolución económica producida en el curso de la guerra. Mientras tanto, el Gobierno checo exiliado en el Reino Unido había dado inicio a la preparación de nuevas reformas sociales, muy inspiradas en el modelo de Beveridge.

---

[1] William M. Mercer Asociados y ex director del Instituto de Investigación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la República Checa.

Constituyó un hito en el desarrollo de la posguerra la adopción, en 1948, de la ley relativa al seguro nacional. Esta legislación combinaba en uno los regímenes que se encontraban antes fragmentados, otorgando las mismas condiciones a todos los trabajadores y empleados, incluidos los empleados por cuenta propia. Dado que se había producido un agotamiento de las reservas, se adoptó un sistema de reparto en lugar del modelo de capitalización total. El régimen incluía tanto la pensión como el seguro de enfermedad y había de ser administrado por la Compañía del Seguro Nacional, un órgano de gobierno autónomo de carácter tripartito (Mácha, 1993).

Esta ley reflejaba las tradiciones de las tierras checas, así como las modernas tendencias de la seguridad social, y era el resultado de las discusiones llevadas a cabo después de la guerra en torno a un concepto de la reforma que había desarrollado el gobierno en el exilio. Si bien la ley se aprobó sólo en 1948, el año en que tomaron el poder los comunistas, lo que se puso en funcionamiento fue el principio del seguro establecido a principios de la década de 1940. Sin embargo, poco tiempo después, el enfoque hacia la seguridad en la vejez fue alterado en sus fundamentos por el gobierno comunista. La nueva legislación, influida por el sistema soviético, se aprobó en 1951-1952. El sistema de pensiones se transfirió en su totalidad, pasando a manos de la Administración de las pensiones del Estado (Ley 102/1951), se eliminaron las cotizaciones al seguro y en su lugar se introdujo una financiación con cargo a los impuestos (Ley 46/1952).

Una ley aprobada en 1956 modificó de manera significativa los criterios de elegibilidad (Ley 55/1956). Además, la fórmula de las pensiones distinguía tres categorías de empleados. La primera incluía las profesiones que entrañaban mayores riesgos, como los mineros y los pilotos, y tenía un período de concesión más breve, una pensión más elevada y una edad de jubilación más baja (diferenciada según los tipos de trabajo). La segunda categoría laboral incluía los trabajos de mediano riesgo y también implicaban condiciones privilegiadas de elegibilidad y de cálculo de las pensiones. Todos los demás trabajos se subsumían en la tercera categoría, para la cual el nivel de la pensión era del 50 por ciento del salario medio ganado durante los cinco años inmediatos anteriores a la jubilación. Aunque se seguían reflejando en el cálculo de las prestaciones algunos elementos del seguro, por ejemplo, los años de trabajo y el nivel de ingresos, éstos se combinaban con los principios de redistribución y de solidaridad social. Otra importante medida incluida en esta ley era la disminución de la edad de jubilación para la tercera categoría laboral, fijándose en 60 años para el hombre y en 55 años para la mujer.

Los problemas económicos aumentaron en la segunda mitad del decenio de 1950 y el Gobierno se vio obligado a reflejarlos en sus políticas de salarios y de pensiones (Biskup, 2001). A partir de 1960, se fijó, para cada categoría laboral, una suma máxima para la prestación y el ingreso que daba derecho a una jubilación quedó sujeto a un límite superior. Esto redundó en una nueva igualación de las pensiones (Ley 17/1959). La legislación promovida en 1964, diferenciaba la edad de jubilación de la mujer en base al número de hijos (Ley 101/1964). Después de la aprobación de esta ley, la edad de jubilación seguía siendo de 60 años, para los hombres, pero se

establecía en los 53 a 57 años, para las mujeres, según el número de hijos criados.[2] Además, el período de concesión se elevó de 20 años a un mínimo de 25 años. Además, el Gobierno había comenzado a supeditar las pensiones a los impuestos sobre la renta de las personas físicas, valiéndose de una tasa fiscal para las pensiones más altas. Otra medida encaminada a disminuir los gastos en pensiones (véase el cuadro 1) era la restricción de la oportunidad de cobrar una pensión al mismo tiempo que percibía un ingreso de un empleo.

Las reglas de las pensiones creadas por la Ley 101/1964 siguieron en vigor durante más de una década sin cambios significativos. La finalidad de la Ley 121/1975 era el descenso de la tendencia hacia la igualación de las prestaciones, mediante la eliminación de los impuestos a las pensiones, pero seguía sin contarse con una indexación de las pensiones para mantener su valor real. Las pensiones fueron objeto, entre 1975 y 1988, de algunos incrementos *ad hoc*, pero aún seguían estando por debajo de los

Cuadro 1

EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES
DEL SISTEMA DE PENSIONES, 1960-1980

Indicador	**1960**	**1965**	**1970**	**1975**	**1980**
Población de edad con derecho a pensión como % de la población total	17.3*	18.7	20.0	19.3	18.8
Gastos en pensiones como % de los ingresos nacionales**	7.1	9.0	8.2	7.7	9.0
Pensión media como % del salario neto medio	59.6	57.5	53.9	49.3	53.9
Nuevas pensiones como % del salario neto medio	70.3	60.2	61.2	56.5	64.2
Relación de dependencia del sistema***	20.2	24.8	31.4	33.4	34.8

* 1961
** Producto neto material en los precios corrientes.
*** Pensionistas como porcentaje de la población económicamente activa.
Fuente: Adam (1983).

[2] 53 años de edad para cinco o más hijos criados, 54 años de edad para tres o cuatro hijos criados, 55 años de edad para dos hijos criados y 56 años de edad para un hijo criado. En el caso de las mujeres sin hijos, la edad de jubilación se fijó en los 57 años.

aumentos de los precios que habían tenido lugar en el mismo período (Biskup, 2001). Fue sólo a finales del decenio de 1980 que se acometió una reforma sustancial de la seguridad social. La Ley 100/1988, adoptada poco tiempo antes de la "revolución de terciopelo", introdujo una indexación diferenciada de las pensiones, con arreglo al año en que fueran otorgadas. También se había bajado el techo impuesto al salario que da derecho a una jubilación, lo que condujo a un fortalecimiento del vínculo entre los ingresos y las prestaciones.

Para resumir, el sistema de pensiones de Checoslovaquia inició su andadura con una tradición compartida con los países de Europa occidental, pero se vio alterada durante el período comunista. El único actor involucrado era el partido gobernante y los reformistas se acercaban al sistema de pensiones como un instrumento para dar cumplimiento a las metas políticas e ideológicas del régimen (Biskup, 2001). Al tiempo que era generoso con algunas categorías de trabajadores, el sistema discriminaba a otros. El sistema de pensiones se financiaba con cargo a la fiscalidad general y el nivel de las pensiones no estaba sujeto a una indexación regular. El sistema no hubiera podido encarar la futura evolución demográfica, sobre todo el envejecimiento de la población checa. El objetivo principal de las reformas después de 1989 era abordar este legado (Král, 2001).

2. LA PROTECCIÓN DE LA VEJEZ EN PLENA TRANSFORMACIÓN: 1990-2000

2.1. Régimen público de pensiones

Las reformas económicas emprendidas a principios del decenio de 1990 fueron paralelas a las reformas sociales fundamentales. Con arreglo al primer concepto de la reforma preparado en 1990 por el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales, el objetivo del proceso de transformación era la creación de un sistema social que: 1) correspondiera a las necesidades de la economía de mercado; 2) impulsara a las personas y a los grupos sociales a la asunción de una mayor responsabilidad en su propia situación social y a la consecución de la independencia social sin depender de las prestaciones del Estado, y 3) diera cumplimiento a los convenios internacionales, y fuera compatible con la necesidad de coordinar la legislación con los sistemas de seguro social europeos (Ministerio Federal, 1990).

Transformación de la administración y financiación de las pensiones

Los cambios de los parámetros más significativos de la administración y de la financiación del sistema de pensiones, se produjeron en 1990-1992. El seguro de enfermedad, que había sido administrado durante 35 años por los sindicatos, y el régimen de pensiones, administrado por la Administración de pensiones del Estado, fueron asumidos por un órgano administrativo de reciente creación: la Administración de la

Seguridad Social de la República Checa. Esta institución estatal informa directamente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que se venía encargando, desde 1992, de los pagos de las pensiones y de las prestaciones de enfermedad (Ley 582/1991).

La Ley 589/1992 volvió a introducir las cotizaciones de los empleadores y de los empleados al seguro social y se impuso a principios de 1993. La tasa de cotización del seguro de pensiones de vejez se fijó en el 27.2 por ciento, debiendo pagar los empleados el 6.8 por ciento y los empleadores, el 20.4 por ciento. El agente recaudador era la Administración de la Seguridad Social de la República Checa, pero los recursos formaban parte del presupuesto del Estado. En el período 1993-1995, los ingresos en concepto de esas cotizaciones superaban a los gastos en pensiones (véase el cuadro 2). El superávit no se invirtió, pero se utilizó para otras finalidades dentro del presupuesto del Estado.[3]

Cuadro 2

EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES MACROECONÓMICOS Y DE LAS PENSIONES, 1993-2000

Indicador	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Tasa de cotización (%)	27.2	27.2	27.2	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0
Ingresos (billones de CZK)	80.0	97.9	113.9	127.0	139.6	149.5	154.7	163.4
Gastos en pensiones (billones de CZK)	73.6	84.2	105.8	125.6	145.1	161.8	173.0	182.2
Gastos en pensiones (en % del PIB)	7.2	7.1	7.7	8.0	8.7	9.0	9.4	9.6
Costos administrativos (billones de CZK)	1.8	2.4	2.7	3.2	3.0	3.1	3.3	3.3
Ingresos menos gastos, excluidos los costos administrativos (billones de CZK)	6.4	13.7	8.1	1.4	–5.5	–12.3	–18.3	–18.8
Déficit en % del PIB	–	–	–	–	0.3	0.7	1.0	1.0
Índice del crecimiento del PIB	100.1	102.2	105.9	104.8	99.0	97.8	99.2	103.1
Tasa de desempleo	3.0	3.3	3.0	3.1	4.4	6.0	8.5	9.0
Equilibrio del presupuesto del Estado (en % del PIB)	0.1	0.9	0.5	–0.1	–0.9	–1.6	–1.6	–2.4
Deuda bruta (en % del PIB)	24.3	26.0	31.7	35.9	40.7	43.0	42.7	43.0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001); RILSA (2001).

[3] El superávit tuvo lugar aun cuando la asignación de la compensación del Estado (prestación temporal pagada a todos los hijos y pensionistas, a efectos de asegurar a los grupos más vulnerables contra el impacto de la transformación de la sociedad) había sido financiada con cargo a los ingresos de las pensiones.

Por último, en 1996, se creó, dentro del presupuesto del Estado, una cuenta especial, a efectos de registrar la diferencia entre los ingresos y los gastos en pensiones. Los superávit habían de utilizarse sólo con el propósito de aumentar las prestaciones o de cubrir un saldo negativo en el seguro de pensiones, así como para los gastos relacionados con la recaudación de cotizaciones. Aún así, como consecuencia de los superávit de 1994-1996, la tasa de cotización descendió hasta el actual 26 por ciento (6.5 por ciento, en el caso de los empleados; 19.5 por ciento, en el caso de los empleadores) y desapareció el superávit (véase el cuadro 2).

En 1997, el sistema de pensiones tuvo un saldo deficitario, si bien los factores demográficos no constituyeron la causa principal (véase el cuadro 3). Desempeñó un papel relevante la reglamentación establecida vigente, es decir, el descenso de las cotizaciones para las pensiones, la nueva ley sobre el seguro de pensión básico de 1996 y la crisis económica de 1998-2000. Juntos, estos factores ocasionaron una reducción de los ingresos del régimen. Se había producido una caída en la relación de los asegurados con las personas en edad laboral, se daba a la gente un crédito para una pensión durante algunos períodos en los cuales no hubiese cotizado y los trabajadores independientes gozaban de una tasa de cotización preferencial. Al mismo tiempo, habían aumentado los gastos en razón de la concesión de jubilaciones anticipadas favorables y del elevado número de solicitudes de pensiones de sobrevivientes. Además, el nexo débil entre las cotizaciones y las prestaciones era probablemente también un factor que intervenía en el aumento de los costos.

Cuadro 3

EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES DEMOGRÁFICAS Y DE DEPENDENCIA DEL SISTEMA, 1993-2000

Indicador	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Número de habitantes de 15-59 años de edad (en miles)		6 526	6 571	6 609	6 647	6 674	6 698	
Número de habitantes mayores de 60 (en miles)		1 859	1 857	1 857	1 857	1 864	1 873	
Número de asegurados (en miles)	5 052	5 290	5 134	5 186	4 944	4 925	4 728	4 661
Número de pensionistas (en miles)	2 521	2 519	2 523	2 498	2 507	2 545	2 573	2 594
Relación de dependencia del sistema *	49.9	47.6	49.1	48.2	50.7	51.7	54.4	55.7

* Pensionistas como porcentaje de los cotizantes
Fuente: adaptada del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001).

Durante el período 1998-2000, el Gobierno trató de aumentar en dos ocasiones la tasa de cotización en el 2.4 por ciento, con lo cual pasaba del actual 26 por ciento al 28.4 por ciento. Este ajuste, sin embargo, no fue apoyado por el Parlamento.

Cambios en los criterios de elegibilidad y en las prestaciones

Los criterios de elegibilidad y las fórmulas de las prestaciones han sido objeto de cambios sucesivos desde principios de la década de 1990. Ante todo, se eliminó del sistema de pensiones el trato diferencial. Se unificaron las tres categorías de trabajadores y se abolieron las pensiones personales (Leyes 110/1990 y 235/1992).[4] Otra importante medida adoptada fue aquella que también incluía en el sistema básico de pensiones a los trabajadores independientes (Ley 110/1990).

Se elaboró, entre 1993 y 1995, una reforma clave de los parámetros, y el Parlamento aprobó en 1995, una nueva ley básica del seguro de pensión (Ley 155/1995). Esta reforma, en vigor desde 1996, mantenía algunos de los elementos de los inicios, por ejemplo, un sistema unificado para todas las personas económicamente activas, un período de concesión de 25 años y la diferenciación de la edad de jubilación de la mujer según el número de hijos que hubiese criado. Además, se habían introducido muchos principios y elementos nuevos. Es digno de destacar que la reforma había establecido una estructura de dos pilares para las prestaciones. En la actualidad, todas las pensiones consisten en una suma básica de tasas uniformes y en un elemento relacionado con los ingresos. Se fija la cuantía básica (actualmente, en 1.310 CZK) y el Gobierno puede incrementar esta suma sólo siguiendo reglas estrictas. El elemento básico se paga sólo una vez, incluso si el beneficiario cobra dos o más pensiones. En el caso de la parte relacionada con los ingresos, se considera el salario medio ganado durante los 10 años anteriores a la jubilación. Este período se amplía en la actualidad en un año por cada año de vigencia de la ley. Se sitúa en el presente en 15 años y se aumentará más hasta que alcance los 30 años civiles hacia 2016.

Todos los ingresos dentro del período dado se incorporaron al cálculo de la pensión hasta la suma de 6.600 CZK. De 6.600 a 15.300 CZK, el porcentaje calculado es del 30 por ciento y éste cae al 10 por ciento para las cuantías que se encuentran por encima de 15.300 CZK.[5] Esta es la base del cálculo para el porcentaje relacionado con los ingresos, que también tiene en cuenta el número de años de seguro que se pagaron. Para las jubilaciones y pensiones de invalidez total, se garantiza, por cada año de seguro, el 1.5 por ciento de la base del cálculo, siendo la relación del 0.75 por ciento en el caso de las pensiones de invalidez parcial. Se incorpora el 50 por ciento de la cuantía porcentual de la pensión de una persona fallecida cuando se trata de una pensión de

---

4 Las pensiones personales eran privilegios garantizados por el régimen anterior a algunos funcionarios del Partido Comunista.

5 Los umbrales nominales son válidos para el año 2001.

Cuadro 4

TASA DE SUSTITUCIÓN DE LAS PENSIONES DE VEJEZ
PARA LOS DIFERENTES NIVELES SALARIALES

	Salario bruto	Pensiones	Tasa de sustitución
% del salario medio	Mensual en CZK	Mensual en CZK	En %
50	6 329	5 098	80.5
70	8 861	5 554	62.7
100	12 658	6 239	49.3
150	18 987	6 802	35.8
200	25 316	7 182	28.4

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001).

viudedad, mientras que es del 40 por ciento, en el caso de una pensión de orfandad. No existe un límite superior a las prestaciones, pero se ha fijado una cuantía mínima para el elemento relacionado con los ingresos en las jubilaciones (en la actualidad, 770 CZK).

La nueva fórmula era más ventajosa para los beneficiarios que la antigua, pero el componente de tasa uniforme, el mecanismo de reducción en la base del cálculo para el elemento relacionado con los ingresos y el mecanismo de indexación *ad hoc* se tradujeron en otra igualación de las pensiones durante el período 1996-2000. El cuadro 4 documenta el muy elevado nivel de igualación y de redistribución del sistema de pensiones.

Entre los cambios más importantes introducidos por la ley de 1995, se encontraba un incremento gradual de la edad de jubilación, pasándose de 60 años, para los hombres, y de 53 a 57 años, para las mujeres, en 1995, a 62 años para los hombres y a 57 a 61 años para las mujeres, en 2007. A modo de compensación por el aumento de la edad de jubilación, una medida a la que se opusieron encarnizadamente diversos grupos, se introdujeron condiciones muy generosas para la jubilación anticipada.[6] Sin embargo, la

[6] La ley estipula dos posibilidades para la jubilación anticipada. La primera, es disponer de la misma dos años antes de la edad de jubilación, con el requisito de que el asegurado hubiese acumulado 25 años de seguro y hubiese estado registrado al menos 180 días como demandante de empleo. La prestación se reduce en el 1,3 por ciento de la base del cálculo por cada período de 90 días transcurridos entre la fecha de pago de la pensión y la fecha en que el interesado alcance la edad de jubilación reglamentaria, tras lo cual, se otorga una pensión completa. La segunda posibilidad es solicitar una jubilación tres años antes de alcanzar la edad de jubilación reglamentaria, cuando se hubiesen acumulado al menos 25 años de seguro. En este caso, la reducción de la prestación es menor, pero permanente, representando el 0.9 por ciento de la base del cálculo por cada 90 días.

jubilación anticipada temporalmente reducida era aún tan elevada que devengaba una pensión que excedía la jubilación regular en el 10 por ciento (Král, 2001). El número de jubilaciones anticipadas había subido significativamente en el período 1997-2000, debido tanto a la generosidad de esta prestación como a la situación del mercado laboral en 1998-2000, cuando el gran aumento de la tasa de desempleo obligó a que la gente se jubilara anticipadamente. Bajo la presión ocasionada por el desequilibrio financiero del régimen, el Gobierno reaccionó introduciendo condiciones más estrictas para la jubilación anticipada en 2001. Aun cuando se había producido un aumento de las tasas de reducción[7] en 2001, del 1 al 1.3 por ciento para una pensión disminuida temporalmente, y del 0.6 al 0.9 por ciento para una pensión disminuida con carácter permanente, ellas se encuentran aún por debajo de tasas actuarialmente equilibradas.

La ley de 1995 también introducía un conjunto de reglas claras para el ajuste de las prestaciones. Cuando sube el índice global de precios al por menor en más del 5 por ciento, el Gobierno debe aumentar las pensiones en un mínimo del 70 por ciento del incremento de los precios.[8] Además, en cualquier decisión en torno a los incrementos de las pensiones se consideran las tendencias salariales. Aunque la ley de 1995 elevaba el valor real de las pensiones y la relación pensión/salario, las prestaciones siguen encontrándose aún por debajo de los niveles de 1989 (véase el cuadro 5).

2.2. Régimen complementario de las pensiones privadas

Desde 1994, existe en la República Checa un segundo pilar que otorga un seguro de vejez voluntario, que fue introducido por la Ley 42/1994 Coll., y que implica a los empleados que se acogen a seguros complementarios, mediante la afiliación a fondos de pensiones independientes y abiertos. El sistema es del tipo de cotización definida y es administrado por instituciones privadas que producen utilidades (fondos de pensiones) y que funcionan en un entorno competitivo. Empero, en el régimen existen algunos elementos sociales, sobre todo una cotización del Estado dirigida a motivar a los ciudadanos checos a afiliarse. Cada participante tiene derecho a una subvención del Estado que oscila entre 50 y 150 CZK al mes, dependiendo de la magnitud de la cotización pagada. Se regulan estrictamente la distribución de las ganancias de un fondo de pensiones, el período de concesión y la edad mínima de jubilación.[9]

---

7 Son éstas reducciones porcentuales en la base del cálculo por cada período de 90 días calendario anteriores a la edad de jubilación reglamentaria.

8 En 1997/1998, cuando tuvo lugar una grave crisis financiera, el umbral fue elevado temporalmente en el 10 por ciento, con el objetivo de limitar los gastos en pensiones.

9 Sólo puede distribuirse a los accionistas un máximo del 10 por ciento de las ganancias, apartando el 5 por ciento para un fondo de reserva y al menos el 85 por ciento debe beneficiar a los asegurados. De 1995 a 1999, el período de concesión fue de dos años, mientras que en 2000 se aumentó a cinco años. La edad de jubilación era de 55 años, de 1995 a 1999, y se incrementó en 2001 a los 60 años.

Cuadro 5

EVOLUCIÓN DE LOS NIVELES DE LAS PENSIONES DE VEJEZ, 1989-2000

	Valor real de la pensión media		Relación pensión/salario en %	
Año	**1989=100%**	**1993=100%**	**Bruta**	**Neta**
1989	100.0		50.4	63.8
1990	98.4		51.6	65.2
1991	81.6		55.3	70.4
1992	79.8		52.0	67.7
1993	75.6	100.0	47.0	60.1
1994	76.3	100.9	44.4	57.2
1995	80.9	106.9	43.8	56.6
1996	87.0	115.1	43.5	56.0
1997	91.0	120.3	45.3	58.3
1998	88.9	117.6	45.9	59.0
1999	92.4	122.1	45.2	58.1
2000	92.1	121.7	44.3	57.2

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001).

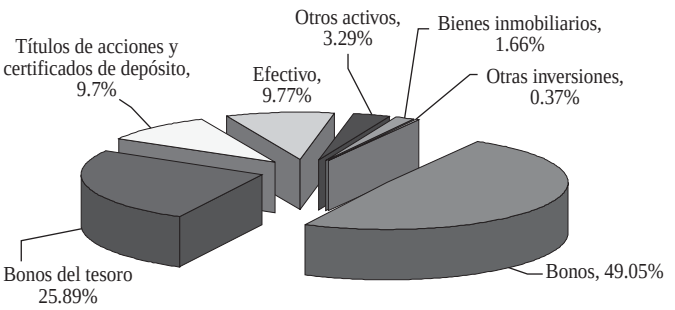
El régimen complementario otorga un pago de suma global o una pensión, es decir, un pago regular para un período de tiempo fijo o indeterminado (calculado de conformidad con los activos acumulados y los cuadros de la esperanza de vida actuarial al llegar a la edad de jubilación). Es posible un arreglo de terminación si se satisfacen las condiciones pertinentes de adquisición del derecho. Pueden otorgarse los siguientes tipos de pensiones: 1) jubilación, condicionada a alcanzar la edad estipulada en el plan de pensiones; 2) pensión de invalidez, condicionada a la jubilación debida a la invalidez; 3) jubilación anticipada al expirar el período de tiempo especificado en el plan de pensiones; 4) pensión de herencia, condicionada al fallecimiento del beneficiario.[10]

Un fondo de pensiones, que es una compañía constituida por accionistas con una licencia especial del Ministerio de Finanzas, debe administrar sus activos con cuidado con la finalidad de asegurar unos ingresos dignos de confianza. Existe un departamento especial en el Ministerio de Finanzas que supervisa el funcionamiento de los fondos de pensiones. Las restricciones a las inversiones determinan que se confíen los fondos de pensiones a una cartera bastante conservadora (véase el gráfico 1). El cuadro 6 pone de manifiesto que la rentabilidad acreditada en cuentas individuales ha variado considerablemente con el tiempo y entre los diversos fondos, permaneciendo en algunos casos incluso por debajo de la tasa de inflación.

[10] En el caso de las jubilaciones anticipadas, el período de seguro debe ascender a un mínimo de 180 meses calendario, cuando el mínimo es de 60 meses calendario en el caso de las pensiones de invalidez. El plan de pensiones no puede acortar estos períodos de seguro.

Gráfico 1

CARTERA MEDIA DE LOS FONDOS DE PENSIONES DE LA REPÚBLICA CHECA



Fuente: APF (2001).

En los primeros años de funcionamiento, se detectaron en el régimen muchas insuficiencias. Las más graves fueron las siguientes (Informe explicativo sobre las enmiendas a la Ley 42/1994, de 1999): los gastos de funcionamiento en que habían incurrido los fondos de pensiones eran elevados y no estaban separados de los activos (véase el cuadro 7); el nivel de las cotizaciones del Estado no estaba ajustado para que reflejara los cambios en los salarios y los precios, lo que trajo como consecuencia un menor interés de los ciudadanos en el régimen; las cotizaciones medias de los participantes eran bastante bajas, con lo cual se estancaron los ingresos de los fondos de pensiones (véase el cuadro 7); las personas de más edad utilizaron el régimen como uno de ahorro a corto plazo, en lugar de un régimen de ahorro a largo plazo para grupos de edades más jóvenes, como se había planificado al principio, y los poderes de la autoridad de supervisión resultaron ser inadecuados.

Por tales razones, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales elaboró una enmienda a la ley relativa al seguro de pensiones complementarias con una cotización del Estado. El Parlamento la aprobó en 1999 y estuvo en vigor a partir del 1 de enero de 2000. La enmienda aumentaba la autoridad de supervisión del Estado sobre los fondos de pensiones y obligaba a éstos a incrementar su capital mínimo de 20 millones de CZK a 50 millones de CZK. La razón primordial para tales cambios era impedir el "encogimiento" y la quiebra de los fondos de pensiones.[11] A efectos de desalentar el uso del régimen para inversiones a corto plazo, se elevó el período de ahorro mínimo a cinco años y los ahorros sólo podían retirarse después de que los participantes alcanzaran la edad que da derecho a la jubilación o a los 60 años de edad.

[11] "Encogimiento" es un término especial originado durante la privatización, cuando los ingresos y los bienes se transfirieron de una compañía a otra, dejando que la compañía originaria quebrara.

Cuadro 6

EVOLUCIÓN DE LA RENTABILIDAD NOMINAL
DE LAS INVERSIONES, 1995-2000

Fondo de pensiones	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ABN AMRO PF	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Allianz PF (dříve Allianz-Živnobanka PF)	n.a.	n.a.	8.9	9.1	6.0	3.8
Báňský a hutní PF	n.a.	n.a.	7.0	n.a.	n.a.	n.a.
Českomoravský PF	10.4	10.9	10.3	10.0	6.1	n.a.
ČSOB PF (dříve Spokoj. Českých přístavů)	0.0	16.4	8.0	10.9	7.7	5.6
Generali-Creditanstalt PF	10.3	10.6	14.6	11.4	5.3	3.6
Hornický PF Ostrava	0.0	3.5	7.8	7.7	4.4	2.0
ING penzijní fond	12.8	12.1	11.0	n.a.	6.0	4.4
PF České pojišťovny	10.3	9.2	9.6	9.7	6.6	4.5
PF Komerční banky	9.4	8.4	9.1	9.5	7.2	4.9
PF KORUNA	12.4	11.0	10.1	8.9	n.a.	n.a.
PF Všeobecné zdravotní pojišť.	14.6	14.6	13.0	n.a.	n.a.	n.a.
Spořitelní PF	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	4.2
Stavební PF	10.0	8.0	8.5	8.5	5.5	n.a.
Vojenský otevřený PF	9.5	10.0	10.0	9.7	6.7	4.1
Všeobecný vzájemný PF (Commercial Union PF)	10.1	10.2	10.0	9.3	5.0	2.9
WINTERTHUR PF	12.8	11.5	11.2	10.1	6.5	4.1
Zemský PF	11.8	7.0	7.0	7.0	7.0	5.0
Punto del memorandum:Tasa de inflación anual	9.1	8.8	8.5	10.7	2.1	3.9

Fuente: APF (2001).

Además, la enmienda introducía ventajas fiscales para empleadores y empleados, a partir del 1º de enero de 2000. Una cotización anual de un empleado que se encuentre entre 6.000 CZK y 12.000 CZK, es deducible de los impuestos. Para una cotización mensual de hasta 500 CZK, se paga una cotización con cargo al Estado. La cuantía por encima de una cotización mensual de 500 CZK es deducible de los impuestos, pero no existe una concesión fiscal para las cotizaciones que superen los 1.500 CZK al mes. Las cotizaciones de los empleadores a los regímenes que se obtienen de sus empleados son deducibles de los impuestos hasta el tres por ciento del salario bruto. Sin embargo, no se paga ninguna subvención del Estado a la parte de la cotización total del empleador Las cotizaciones de los empleadores no se consideran como ingresos imponibles para los empleados hasta el cinco por ciento de su salario bruto. Los empleadores que pagan las cotizaciones podrán compensar las mismas contra los pagos a la seguridad social y al seguro de enfermedad, sin limitación alguna.

Desde 1994, se han producido dos quiebras y algunas fusiones de fondos de pensiones, reduciéndose el número de fondos en más de la mitad. En la actualidad, son 18 los fondos que funcionan en el mercado checo, y hasta el otoño de 2001, habían sido aproximadamente 2.4 millones los checos afiliados al régimen. En 2000, la cotización media mensual de los clientes ascendía a 351 CZK, mientras que la cotización media mensual del Estado era de 97 CZK. Los activos totales de los fondos eran de 43.2 billones de CZK, lo que representa menos del 3 por ciento del PIB (véase el cuadro 7). Desde que en enero de 2000 se introdujeran incentivos fiscales, había sido significativo el número de nuevos cotizantes que se había afiliado al sistema. Cerca de medio millón de nuevos clientes habían aprovechado esa oportunidad. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales prepara una segunda enmienda a la ley, que ha de introducirse en un futuro próximo, y que se dirige fundamentalmente a la separación de los activos de los costos de funcionamiento (Concepto de la reforma de las pensiones, 2001).

2.2. Evolución más reciente y proposiciones de reforma

A finales del decenio de 1990, las proyecciones demográficas revelaban que la reforma de los parámetros introducida en 1996 no sería suficiente para hacer frente al envejecimiento de la población en la República Checa (véase el cuadro 8). Por consiguiente, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales elaboró un nuevo concepto

Cuadro 7

EVOLUCIÓN DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE PENSIONES, 1994-2000

Indicador	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Número de afiliados (en miles)	183	1 290	1 546	1 637	1 740	2 006	2 281
Número de afiliados (como % de la población económicamente activa)	3.7	25.7	30.7	33.1	35.7	42.7	49.7
Activos totales (en billones de CZK)	0.1	4.4	11.5	19.6	28.4	37.7	43.2
Activos totales (como % del PIB)	0.0	0.3	0.7	1.2	1.6	2.1	2.3
Costos de funcionamiento (como % de los activos totales)		9.0	3.3	4.2	3.9	2.5	2.5
Cotización media mensual (cuantía de la cotización del Estado)	118 (43)	262 (93)	305 (103)	333 (97)	329 (93)	339 (96)	351 (97)
Cotización media mensual (como % del salario medio)	1.7	3.2	3.2	3.1	2.8	2.7	2.6
Número de fondos de pensiones		44	44	38	29	22	19

Fuente: Adaptada del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001).

de reforma de las pensiones que se presentó en 2000 para su discusión y que aprobó el Gobierno checo en 2001 (Concepto de reforma de las pensiones, 2001). Con arreglo a estos planes, el sistema de seguridad de la vejez debería seguir basándose en dos pilares, es decir, en el seguro de pensiones obligatorio (financiado mediante el sistema de reparto) y el régimen complementario voluntario (de capitalización total). En el pilar público obligatorio, la relación jubilación/salario neto y la relación jubilación/salario bruto, debería ser del 55-60 por ciento y del 45 por ciento, respectivamente. Los ingresos de los regímenes complementarios deberían situarse entre el 10 y el 15 por ciento de los ingresos netos anteriores a la jubilación dentro de un período de 10 a 15 años. El régimen de pensiones, en su conjunto, debería garantizar una adecuada compensación a los grupos de ingresos bajos, medios y medios superiores.

Cuadro 8

PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS, 1995-2030

	1995	**2000**	**2010**	**2020**	**2030**
Número de habitantes (en miles)	10 320	10 268	10 244	10 098	9 691
Distribución por edad (%)					
Hombres:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0-19-	28.0	24.1	20.3	19.3	18.2
20-54	52.4	54.5	52.0	49.4	45.6
55-64	9.2	10.5	14.4	12.6	15.1
65+	10.4	10.9	13.3	18.7	21.2
Mujeres:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0-19	25.2	21.7	18.3	17.4	16.4
20-54	48.8	50.6	47.9	45.7	42.0
55-64	9.9	11.1	14.9	12.5	14.8
65+	16.0	16.6	18.9	24.4	26.9

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001).

Para la reforma de las pensiones, se establecieron los siguientes principios:

1. La financiación mediante el sistema de reparto del régimen público obligatorio debería seguir sin cambios. Sin embargo, no se espera que la tasa de cotización vigente del 26 por ciento sea suficiente para el equilibrio financiero.

2. El régimen debería seguir siendo uniforme, sin mayores variaciones para los grupos individuales de asegurados, como los trabajadores independientes y los funcionarios.

3. Debería limitarse gradualmente la redistribución, al tiempo que debería fortalecerse el principio del seguro, es decir, el vínculo entre las cotizaciones pagadas y el nivel de las pensiones. Para el primer pilar debería considerarse la introducción del llamado régimen de Cotizaciones Definidas Teóricas (NDC). La edad de jubilación fija podría ser luego sustituida por una edad de jubilación flexible.

4. Se cree que las siguientes medidas mejorarán la estabilidad financiera del régimen:
   – criterios más estrictos para la adquisición del derecho;
   – pagos estatales al régimen para algunos períodos no contributivos;
   – un vínculo más estrecho entre las cotizaciones y las prestaciones.

5. A efectos de reforzar el régimen básico obligatorio y de mejorar la transparencia financiera, la financiación del régimen debería estar separada del presupuesto del Estado. Para este propósito específico, debería establecerse una nueva institución, la Compañía del Seguro Social.

6. Debería ampliarse en un futuro inmediato la gama de los servicios ofrecidos en el pilar de pensiones voluntario. De manera particular, deberían introducirse regímenes de pensiones profesionales, corrientes en todos los países avanzados, así como otros servicios ofrecidos por las compañías de seguros de vida comerciales.

En base a los principios anteriores, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales elaboró dos proyectos de ley que habían sido aprobados por el Gobierno y que se presentaron al Parlamento como las primeras medidas encaminadas a la reforma de las pensiones. La ley relativa a la Compañía del Seguro Social modificaría significativamente la administración del régimen de vejez de la República Checa y la separaría financieramente del presupuesto del Estado. La Compañía del Seguro Social debería asumir todas las tareas administrativas de la actual Administración de la Seguridad Social de la República Checa. Debería financiarse con cargo a un porcentaje de las cotizaciones al seguro social que la ley había de estipular y debería cumplir con normas administrativas y tecnológicas más elevadas, con el fin de afrontar las nuevas labores, como la gestión de los planes NDC. La ley sobre las pensiones profesionales complementarias ampliaría las oportunidades en el pilar de capitalización total voluntario. De conformidad con el proyecto de ley, los planes de pensiones deberían ser del tipo de cotización definida, pero deberían considerarse en el futuro los planes de prestación definida.

Al desarrollar estas propuestas, el Gobierno checo seguía rechazando la privatización parcial de la seguridad de la vejez, sobre todo en razón de los elevados costos de la transición que se derivaban de tal medida (Concepto de reforma de las pensiones, 2001). En el gráfico 2, se señalan los costos de la transición ocasionados por la privatización parcial de las pensiones, suponiendo un régimen de capitalización total de reciente introducción junto con el actual régimen de reparto. Supone también que el nuevo pilar sería obligatorio sólo para los nuevos ingresantes en el mercado laboral, es

decir, las personas que se encuentren por debajo de los 20 años de edad. Los costos de la transición se expresan en términos de puntos porcentuales adicionales que requerirían ser añadidos a las cotizaciones actuales en concepto de pensiones. El gráfico también describe el déficit actual y futuro de la tasa de cotización del sistema de reparto, con independencia de la privatización de las pensiones.

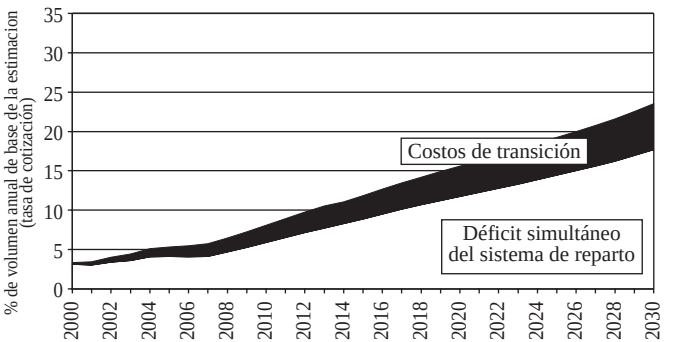
3. EXPLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PENSIONES POST-SOCIALISTAS

3.1. Período federal de Checoslovaquia

Tras la "Revolución de terciopelo" de 1989, aparecieron nuevas figuras en la escena política y profesional, procedentes principalmente de instituciones académicas y del llamado movimiento contestatario y de la comunidad de los negocios. La "Tribuna Cívica", una asociación de estos nuevos pensadores que habían preparado la agenda para las primeras elecciones libres en 1990, se convirtió en una importante fuerza política. Entre los expertos comprometidos en el diseño de los primeros principios de la reforma económica y social, se encontraban representantes del neoliberalismo económico y del movimiento de la Primavera de Praga de 1968. Al principio, estos dos grupos colaboraron en razonable medida y sus esfuerzos conjuntos concitaron un apoyo sin ambigüedades a los principios fundamentales de la economía de mercado, a las libertades civiles y a los derechos sociales, como quedó puesto de manifiesto en los resultados electorales de 1990.

Gráfico 2

EVOLUCIÓN DE LOS COSTOS DE LA TRANSICIÓN DESPUÉS DE LA PRIVATIZACIÓN PARCIAL DE LAS PENSIONES, 2000-2030



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001).
Nota: Las estimaciones se basan en la presunción de que la tasa de cotización sigue estando en el nivel actual. No todos los supuestos se formulan con claridad y precisión en la fuente.

En el terreno de la política social, había sido fundamental el papel desempeñado por el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales. Introdujo algunos nuevos elementos en el sistema de pensiones y al mismo tiempo elaboró una estrategia de largo plazo para la reforma social.[12] Este primer documento del programa, presentado al Parlamento Federal en septiembre de 1990, se titulaba "Escenario de la reforma social" (Ministerio Federal, 1990). Este documento se basaba en las tradiciones de Checoslovaquia de los años de entreguerras y en las secuelas inmediatas de la segunda guerra mundial. Proponía un seguro de pensión unificado obligatorio basado en el principio de financiación del sistema de reparto, que había de ser administrado por la institución pública del gobierno autónomo con órganos tripartitos. Las pensiones consistirían en dos componentes: el primero, iba a ser de tasa uniforme e indexado regularmente; el segundo, iba a estar relacionado con los ingresos, reflejando la trayectoria laboral y la historia salarial específicas del empleado. Todo el sistema iba a ser complementado por un seguro adicional del empleado, al que el empleador también contribuiría. Las cotizaciones iban a pagarse en cuentas individuales gestionadas mediante fondos de pensiones privados, administrados e invertidos con la supervisión del Estado.

Las primeras medidas significativas para la reforma fueron así arbitradas inmediatamente después de 1989 y fueron ampliamente apoyadas en todo el espectro político y cívico. En 1990 y 1991, tuvieron lugar la abolición del sistema de pensiones preferencial, la introducción de una revalorización regular y el establecimiento de un nuevo órgano administrativo, la Administración de la Seguridad Social de la República Checa. Incluso la eliminación de las categorías laborales, con fórmulas de prestaciones diferentes para los trabajos privilegiados, como mineros y trabajadores de la industria pesada, se concluyó con éxito tras las negociaciones en el seno del órgano tripartito recientemente creado.[13] A cambio, el Gobierno Federal prometió la rápida introducción del seguro de pensión profesional complementario, que en cualquier caso ya había sido parte de su nuevo concepto de pensión. Iba a darse inicio al nuevo sistema de seguro de pensión mediante una serie de reformas, aprobadas por el Parlamento Federal en 1992, y conocidas como Ley sobre las cotizaciones al seguro social y las contribuciones a la política del empleo del Gobierno.

En 1992, también estaba en curso la reforma del sistema de asistencia médica, con la introducción de principios similares a los que guiaban la reforma de las pensiones. La financiación de la asistencia médica estaba separada del presupuesto nacional y las cotizaciones al seguro de enfermedad obligatorio, tanto de empleadores como de empleados, estaban administradas por una compañía pública de seguros, así como por compañías de seguros profesionales que se estaban creando por entonces. Las últimas

---

12 Los expertos que se encontraban detrás de esto, eran Igor Tomeš y Milan Horálek, ambos adjuntos de Petr Miller, Ministro Federal de Trabajo y Asuntos Sociales.

13 El llamado "Consejo del Acuerdo Económico y Social" estaba compuesto de representantes del Estado, así como de los empleadores y de los trabajadores (sindicatos).

estaban abiertas a todos los ciudadanos, independientemente de su profesión. Estaban autorizados a ofrecer algunos servicios de nivel más elevado dentro del régimen de seguro de enfermedad obligatorio, al tiempo que se competía por los clientes.

En 1991-1992, un grupo de economistas pragmáticos cercano al Ministro Federal de Finanzas, Václav Klaus, comenzó a materializarse dentro de la Tribuna Cívica. Surgieron grandes diferencias de opinión respecto del programa para las elecciones de la Tribuna, lo que acabó conduciendo a la desintegración del movimiento que había obtenido tan buenos resultados en las elecciones de 1990. Uno de sus sucesores era el Partido Democrático Cívico (ODS), creado y dirigido por Václav Klaus, y que abogaba por políticas neoliberales. Su programa se pronunciaba claramente contra todos los experimentos contemporáneos y futuros, al igual que contra un tipo de estado de bienestar corporativista o de estilo escandinavo. La desintegración de la Tribuna Cívica también condujo a la creación de otro partido político: el Movimiento Cívico (OH). Algunos de sus representantes eran famosas figuras de la "Revolución de terciopelo", incluidos ambos Ministros de Trabajo, el federal y el checo. Se trataba de las mismas personas que habían elaborado los principios fundamentales de la reforma de las pensiones, establecidos en el primer documento del programa, "Escenario". La elección de 1992 arrojó como resultado una nítida victoria del ODS y una derrota aplastante del OH, que ni siquiera se las arregló para alcanzar el umbral del 5 por ciento para estar representado en el Parlamento.

Otro acontecimiento cardinal fue la decisión de escindir la Federación de Checoslovaquia a partir del 1° de enero de 1993. El trabajo relativo a la reforma social se detuvo completamente, habiéndose centrado la atención del Gobierno fundamentalmente en la división técnica y administrativa de la Federación. El Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales del nuevo Gobierno checo presidido por Václav Klaus, era Jindrich Vodicka (ODS) y se nombró Ministro de Finanzas a Ivan Kocárník (ODS). El Ministro Vodicka no había participado en los preparativos de la reforma social de 1990 y de 1991. Al igual que ocurriera con el ex director de una de las oficinas laborales de distrito, sólo comenzó a familiarizarse con el seguro de pensión después de su nombramiento. Puesto que no se contaba con expertos que compartieran las ideas de su partido político, había tenido que recurrir a expertos consultores del Ministerio de Trabajo, cuya mayoría había participado en los preparativos iniciales de la reforma social en el ahora abolido Ministerio Federal de Trabajo. Algunos expertos que no se habían trasladado del Ministerio de Trabajo Federal al Ministerio de Trabajo checo comenzaron a trabajar como asesores del Partido Socialdemócrata checo. Estos factores habían influido significativamente en la evolución posterior de la reforma de las pensiones.

3.2. Hacia una transformación en profundidad

Tras la introducción de las cotizaciones al seguro social en 1993, se dio inicio a los trabajos sobre los nuevos elementos del concepto federal de reforma de las pensiones, por ejemplo, la ley clave sobre seguro básico de pensiones, la separación del fondo de

pensiones del presupuesto nacional y una ley relativa al seguro adicional de pensiones de los empleados.

En 1993 y 1994, la relación entre el Gobierno y los sindicatos se había venido deteriorando gradualmente. El Gobierno de Klaus quería una rápida y efectiva privatización y la introducción de principios de mercado en muchos aspectos de la vida y consideraba al diálogo social como un obstáculo innecesario, cuando no un anacronismo socialista. La fuerza del ODS en el Parlamento prevalecía de tal manera que la mayoría de las decisiones del Gobierno se pusieron en práctica con relativa facilidad, a pesar de la ausencia de una comunicación tripartita.

Una de las prioridades más importantes del Gobierno fue el logro de un presupuesto estatal equilibrado. Esto viene a explicar sus dudas en cuanto a la separación de las finanzas relativas a las pensiones del presupuesto nacional. En 1993-1995, los ingresos de las cotizaciones al seguro social excedieron largamente los gastos en pensiones, en prestaciones de invalidez y en prestaciones de desempleo, lo que permitió unas subvenciones cruzadas de otras prestaciones y servicios sociales.

Además, con el nuevo sistema de seguro de enfermedad, comenzaron a surgir las primeras experiencias negativas, acentuándose las dudas del Gobierno acerca de la funcionalidad de las compañías públicas de seguros dentro del seguro social checo y acerca de la eficacia de la administración pública en general. Los gastos en asistencia médica crecieron rápidamente durante los primeros años de funcionamiento del nuevo sistema, los costos de las compañías de seguros eran elevados y la recaudación de los pagos del seguro no era muy eficiente. Contrastando con esto, la Administración de la Seguridad Social de la República Checa funcionaba bien y no presentaba problemas, pero carecía de la gestión autónoma de sus finanzas.

En esos años trascendentales se recibieron las primeras señales de instituciones internacionales, específicamente del Banco Mundial, en torno a la necesidad de poner en marcha una reforma radical de las pensiones (Banco Mundial, 1994). Dada la situación económica del país (véase el cuadro 2), con una promoción gubernamental de una política fiscal estricta y un bajo nivel de deuda externa, la influencia del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre el Gobierno era limitada. Además, la falta de disposición declarada del gobierno de copiar modelos del extranjero o nuevos modelos creados por expertos que no fuesen de la República Checa, era típico de ese período, aunque es evidente que el Gobierno sí tenía fuentes de inspiración extranjeras. Se conocía la admiración queVálclav Klaus profesaba por la primera Ministra británica, Margaret Thatcher, y sus políticas económicas y sociales. En algunas presentaciones y artículos escritos por Klaus, se percibe una inclinación hacia el modelo británico de pensiones estatales universales, complementadas por diversas formas de regímenes complementarios basados en la elección individual (por ejemplo, Klaus, 1995).

El Gobierno fue abandonando gradualmente el concepto de reforma social proyectado en el documento “Escenario”. Tras ignorar las propuestas de los expertos del Ministerio de Trabajo de crear un fondo de pensiones separado, el Gobierno tampoco aprobó la ley sobre el seguro complementario de pensiones profesionales, que aún se

basaba en el concepto federal. Se argumentaba que el seguro complementario de pensiones voluntario, basado en el principio cívico y sustentado sobre todo, no tanto por las cotizaciones del empleador como por las cotizaciones del Estado, era mucho más adecuado para las condiciones de ese tiempo. Por otra parte, tal arreglo otorgaría un seguro complementario a los ciudadanos que no eran empleados (trabajadores independientes, amas de casa, estudiantes, etc.), así como a los empleados cuyos empleadores no podían o no querían establecer un régimen basado en el trabajador. En el caso de los funcionarios, la única oportunidad de obtener un seguro de pensión complementario sería el seguro de pensión complementario con una cotización estatal.

El Gobierno encomendó al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la presentación de una propuesta de un sistema complementario que no se fundara en la participación de los empleadores. Deberían contribuir sólo voluntariamente, sin que se les otorgara ninguna desgravación. El nuevo régimen se basaría totalmente en el principio cívico, es decir, totalmente accesible a cualquier ciudadano del país. Los ciudadanos no deberían ser estimulados a participar en el sistema mediante incentivos fiscales. En cambio, se había escogido una forma de motivación en base a una subvención del Estado, que aumentaría de manera proporcional a las cotizaciones del asegurado, pero que estarían sujetas a un límite superior. Al mismo tiempo, las experiencias negativas con la evolución de los mercados financieros y de capitales, que implicaban el colapso de algunos bancos privados y la pérdida de ahorros, requerían que la nueva ley sobre el seguro de pensiones complementario estipulara condiciones muy estrictas para las inversiones de los fondos de pensiones, propugnándose una composición conservadora para sus carteras.

La ley se aprobó en 1994, conduciendo a la creación de 44 fondos de pensiones abiertos, establecidos por bancos estatales, compañías de seguros y otras entidades privadas. La competencia de los fondos por los clientes ocasionó gastos sustanciales en publicidad y elevadas comisiones para los corredores de seguros. La prudencia de las condiciones para las inversiones se tradujo en una baja rentabilidad de los participantes particulares. Además, la desconfianza del público en las instituciones financieras, los defectos en el diseño de las cotizaciones del Estado y la situación desventajosa de los empleadores en el sistema, determinaron niveles bajos de cotizaciones. De este modo, se produjo un lento crecimiento de los activos administrados por los fondos de pensiones. Empero, los fondos de pensiones fueron estableciendo gradualmente un vigoroso grupo de especialistas en relaciones con los poderes de decisión, la Asociación de Fondos de Pensiones.

Al mismo tiempo, una vaga coalición de especialistas del sector financiero, de analistas bancarios y del mercado de capitales, y de economistas neoliberales reaccionaron a las nuevas proyecciones demográficas con proposiciones de una reforma radical de las pensiones. Sus contactos con instituciones internacionales, sobre todo el Banco Mundial, así como con reformistas de países que proyectaban la puesta en marcha de una reforma radical de las pensiones, por ejemplo, Polonia y Hungría, los inspiraron para analizar la posibilidad de introducir un segundo pilar obligatorio de fondos de

pensiones privados obligatorios (véase, por ejemplo, Schneider, 1995, Kočišova, 1997 y Kreidl, 1997). Con todo, ninguno de estos análisis implicaba una consideración de la evolución de las tradiciones y de la historia de la política social checa, y su impacto en la elaboración de una política seguía siendo limitado.

En 1995, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales finalizó un nuevo proyecto de ley sobre el régimen básico del seguro de pensiones, apuntando mucho al primer concepto federal de reforma de las pensiones. Sin embargo, es interesante observar que las reglas de la indexación y la propia fórmula de las pensiones incluía también elementos que permitían un cambio gradual a un modelo más universal de pensiones del Estado. Sólo de esta manera el Ministro Vodička pudo superar las objeciones iniciales de Klaus.

El proyecto de ley propuesto sobre el régimen básico del seguro de pensiones alarmó a los sindicatos, que hasta entonces sólo habían protestado ocasionalmente y no con mucha contundencia. En 1995, organizaron una concentración contra el nuevo proyecto de ley, que resultó ser la más grande manifestación que se había visto en Praga desde 1989. Sus principales críticas se dirigían al aumento de la edad de jubilación y al prolongado retraso en separar el seguro de pensiones del presupuesto del Estado.

La manifestación, que tuvo lugar en la plaza del casco viejo de Praga, asustó a algunos compañeros de coalición del ODS, como los democratacristianos (KDU-ČSL), que rechazaron la ley por no haber sido debatida lo suficiente y por una falta de consenso en la sociedad. El ODS comenzó las negociaciones en el Parlamento y al final, el Českomoravská unie stredu (Unión del Centro checomoravio), un pequeño partido que no pertenecía a la coalición del Gobierno, votó a favor de la ley. A cambio, se introdujeron condiciones más favorables para la jubilación anticipada y el Gobierno se comprometió a la creación, en el presupuesto del Estado, de una cuenta de pensiones especial.

La nueva Ley 155/1995, en vigor desde el 1º de enero de 1996, fue criticada no sólo desde la izquierda del espectro político. Estaba ya claro que la nueva fórmula de las prestaciones generaría un incremento gradual de los costos de todo el sistema de pensiones, al tiempo que también se aumentaba la compresión de los niveles de prestaciones, que tuvieron como resultado unas diferencias entre las pensiones nuevas y las antiguas. Los expertos en evolución demográfica consideraron que el retraso de la edad de jubilación era insuficiente, dado que el período de transición de diez años no seguiría el ritmo del aumento de la esperanza de vida en la República Checa. No obstante, la nueva ley relativa a las pensiones daba cumplimiento a la legislación europea y a los Convenios vinculantes del Consejo de Europa y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

3.3. Enfoque de la crisis económica

Las elecciones de 1996 pusieron de manifiesto la creciente popularidad del partido socialdemócrata checo (ČSSD), que, junto con los sindicatos, expresaron duras críticas a las reformas económicas y sociales de Klaus. Si bien el partido que había ganado las elecciones había sido el ODS, no pudo obtener una mayoría en el Parlamento, ni siquiera en colaboración con sus tradicionales socios de coalición, el KDU-ČSL y el

ODA. Las largas negociaciones con el ČSSD, que había obtenido el segundo puesto en número de escaños en el Parlamento, detrás del ODS, no tuvieron éxito a la hora de establecer un gobierno de coalición minoritario. Por último, dos diputados del ČSSD decidieron apoyar el programa del gobierno de la coalición, permitiendo que el ODS y sus compañeros de coalición prosiguieran sus políticas.

En 1997, una crisis fiscal y el comienzo de un estancamiento económico (véase el Cuadro 2) obligaron al gobierno de la minoría a adoptar el llamado "paquete de la austeridad" que afectaba al sistema de pensiones. Se cambiaron temporalmente las reglas de valorización de las pensiones y se restringió el cómputo de algunos períodos de seguro sustitutos. En el otoño de ese año, el Gobierno, luchando para superar la crítica situación económica, recibió su golpe de gracia cuando salieron a la luz unas cuentas contradictorias del partido ODS. Tras este escándalo, los otros dos partidos de la coalición –el KDU-ČSL y el ODA– abandonaron el Gobierno, presentando luego su dimisión. Se encargó al gobernador del Banco Nacional Checo (ČNB), Josef Tošovský, la formación de un nuevo gobierno de "especialistas", que iba a estar en el poder hasta las elecciones extraordinarias celebradas en 1998. En colaboración con el Presidente Havel, eligió a los miembros del Gabinete entre los especialistas, los partidos de la ex coalición y la rama disidente del ODS, que más tarde fundaron un nuevo partido liberal, el Unie Svobody (Unión para la Libertad).

Stanislav Volák fue nombrado Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en el nuevo gobierno de especialistas. Había sido durante muchos años diputado por el ODS, especializándose en cuestiones sociales. A finales de 1997, abandonó el ODS para pasar a ser co-fundador de la Unión para la Libertad, como hiciera el nuevo Ministro de Finanzas, Ivan Pilip, conocido por sus estrechos contactos con los expertos financieros y bancarios que habían apoyado la doctrina neoliberal de la reforma de las pensiones. Ambos impulsaron a sus ministerios hacia la reforma radical del sistema de pensiones, siguiendo las directrices polacas y húngaras.

No obstante, los análisis del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales revelaron que tal reforma sería riesgosa. Además, los sindicatos, con los cuales el nuevo gobierno provisional había reanudado un diálogo constructivo, no se encontraban dispuestos a aceptar esta variante de la reforma. Tampoco el poderoso ČSSD aceptaba ese modelo para la República Checa. Al prepararse para la campaña electoral, este partido regresó a conceptos originados en tiempos de la Federación de Checoslovaquia. Su comisión de expertos estaba compuesta de especialistas que habían contribuido de modo significativo al primer concepto federal de reforma social.

Al mismo tiempo, el Ministerio de Trabajo y la Administración de la Seguridad Social de la República Checa se centraban en la subida del déficit en la contabilidad de las pensiones, en el descenso del valor real de las pensiones, como consecuencia de las medidas de austeridad, y en la mejora de la manera en que habían de recaudarse las cotizaciones al seguro de las empresas afectadas por la crisis económica. El aumento del desempleo generó una presión añadida a la jubilación anticipada y el equilibrio financiero del sistema comenzó a deslizarse hacia números rojos.

El deterioro de la situación de los pensionistas determinó que asociaciones cívicas y políticas tomaran medidas. Su partido político, la Asociación de pensionistas para una vida segura (DŽJ), criticó duramente las políticas sociales del período anterior, incluida la Ley 155/1995, y prometió mejorar la situación y las condiciones sociales de los pensionistas checos. Los votantes parecían ser muy sensibles a estas promesas y el respaldo a este partido ascendió al 15 por ciento pocas semanas antes de las elecciones. El Partido Socialdemócrata checo fue el que más sufrió este cambio de lealtad, puesto que tradicionalmente era fuerte el apoyo de la gente mayor del electorado.

En el período inmediato anterior a las elecciones, el ODS comenzó a recuperarse del escándalo financiero y manifestó su intención de continuar con las reformas que había comenzado, incluida la reforma de las pensiones. Sin embargo, no especificó si fomentaría el modelo de tres pilares para los jubilados. Su apoyo fue alcanzando gradualmente el 20 por ciento, en detrimento de la Unión para la Libertad, que había sido muy popular a comienzos del año, siendo el único partido que propugnaba, en su programa electoral, la reforma de las pensiones en la línea del Banco Mundial.

3.4. Gobierno socialdemócrata

Tras las elecciones de junio de 1998, se produjo un estancamiento. Si bien el ČSSD había ganado las elecciones, carecía del cuatro por ciento de los votos obtenidos que había obtenido la Asociación de pensionistas para una vida segura (que finalmente ni siquiera obtuvo una representación en el Parlamento) y que necesitaba para formar un gobierno socialdemócrata de partido único. No era tarea sencilla encontrar un compañero de coalición para aplicar las políticas del CSSD. La Unión para la Libertad se había negado a negociar con los socialdemócratas, al tiempo que el KDU-ČSL no estaba dispuesto a unirse en una coalición con los socialdemócratas sin la participación de la Unión para la Libertad. Al final, fue el ODS, ahora el segundo partido en importancia en el Parlamento, el que se comprometió, en determinadas condiciones, a abstenerse de votar contra el gobierno del ČSSD, al actuar así, hizo posible su gobierno de minoría.

El acuerdo concluido entre los dos antiguos rivales políticos no sólo estipulaba condiciones para nuevas reformas económicas, como la rápida privatización de todos los bancos y empresas del Estado, y la desregulación de los precios de la energía y de los alquileres. Estipulaba asimismo que no debería aumentarse el gravamen fiscal a las personas y a los negocios, y que había de proseguirse con la reforma de las pensiones. Esto fue interpretado más tarde como significando que se presentaría al Parlamento, antes de finales de 2000, un concepto de reforma de las pensiones.

Vladimir Špidla asumió el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Había trabajado durante muchos años en la comisión social parlamentaria y en comisiones especializadas del ČSSD. Sucedió en ese ministerio a un experto de la Asociación de Sindicatos checomoravios, Jirí Rusnok, que pasó a ser ministro adjunto del seguro social. Desde 1998, hubo tres ministros de finanzas; el último fue el ex adjunto de Špidla, Rusnok. En la República Checa, el Ministro de Finanzas nunca había interferido en los

conceptos de reforma de las pensiones del Ministerio de Trabajo, que incluso tenía en la actualidad su "propio hombre" en el Ministerio de Finanzas.

En 1998, bajo la administración de Spidla, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, elaboró una propuesta de aumento de las tasas de cotización en el régimen básico del seguro de pensiones, con el fin de estabilizar el déficit del sistema de pensiones. Empero, debido a que el acuerdo con la oposición estipulaba un gravamen fiscal constante, este proyecto no fue aprobado por el Parlamento. Por otra parte, en 1999 recibió aprobación parlamentaria una enmienda a la ley sobre el seguro de pensiones complementario con cotizaciones del Estado, que había sido elaborada por expertos del Ministerio de Trabajo. Tanto el CSSD como la oposición estaban deseando imprimir un mayor dinamismo al régimen de pensiones voluntario. Se adoptaron medidas para aumentar la seguridad de los depósitos de los participantes, y se estimuló y amplió la participación de los empleadores en el sistema, mediante la introducción de incentivos fiscales (Véase 2.2). Las compañías de seguros comerciales comenzaron a dar señales de un considerable interés en la reforma de las pensiones. Al ofrecer su experiencia técnica al Parlamento y al negociar con los ministerios, garantizaron condiciones fiscales muy similares para la participación de los empleadores y de los empleados en un producto de seguros, aplicado mediante una enmienda a la ley sobre los impuestos, en vigor desde el 1º de enero de 2001.

Mientras tanto, en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se concluyeron, en el año 2000, los preparativos para la reforma de las pensiones. Los debates en torno a la reforma de las pensiones habían ganado ritmo desde la llegada al poder del gobierno socialdemócrata. En 1999, se creó en el Senado una subcomisión para la reforma de las pensiones. Expertos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales visitaron Alemania, Hungría, Italia, Países Bajos, Polonia, Suecia y otros países, a efectos de obtener una información de primera mano acerca de las reformas de las pensiones. En junio de 2000, se estableció en el Parlamento una comisión provisional para la reforma de las pensiones con objetivos similares a los de la subcomisión del Senado. Esta comisión se reunió tres veces en el curso del año 2000. La necesidad de estabilizar el actual sistema obligaba al Gobierno a aceptar una propuesta de los expertos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de limitar las condiciones ventajosas de la jubilación anticipada (Véase 2.1). El Parlamento aprobó la propuesta del Gobierno sin mayores dificultades, entrando en vigor a mediados de 2001.

En noviembre de 2000, el Gobierno presentó al Parlamento una proposición sobre el establecimiento de una Compañía de Seguro Social, es decir, la transformación de la estatal Administración de la Seguridad Social de la República Checa en una institución pública con poderes para administrar las cuentas individuales del seguro, incluido un sistema de cotización definida, si fuere necesario. En 2001, el Gobierno aprobó una ley sobre el seguro complementario de pensiones de los empleados, que había sido elaborada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en base a los principios recomendados por el grupo de expertos del Programa PHARE-Consenso (Consultoría Callund, 1999). Parece vislumbrarse en el horizonte una importante

deliberación sobre la modernización de la ley relativa al régimen del seguro básico de pensiones, incluida la posibilidad de otro retraso de la edad de jubilación, una elegibilidad más estricta, un cambio en la fórmula de las pensiones, para hacerlas menos redistributivas, y la introducción de elementos actuariales en el cálculo de las jubilaciones. Con el tiempo, podrá irse considerando una transición a un plan de cotización definida como parte del sistema básico.

En general, se han producido debates amplios y constructivos en los ámbitos oficiales, esto es, en la Cámara de Diputados, en el Senado y en muchas conferencias auspiciadas por organizaciones internacionales, incluido el Banco Mundial y la OIT. Con todo, se ha revelado muy difícil llegar a un consenso político en torno al concepto de reforma más reciente elaborado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Concepto de reforma de las pensiones, 2001).

3.5. Perspectivas

Llegados a este punto, la reforma de las pensiones en la República Checa depende de la futura evolución del terreno político, con unas elecciones previstas para 2002. Los partidos de derecha –ODS y Unión para la Libertad– exigían cambios más radicales, aunque sus programas se referían a unos principios de reforma algo diferentes. Aunque la Unión para la Libertad estaba de acuerdo con que se transformara la Administración de la Seguridad Social de la República Checa en una Compañía de Seguro Social, no iba a apoyar esta propuesta sin un acuerdo sobre nuevas reformas.

Se ha presentado recientemente en términos generales un concepto alternativo que recurre al modelo de tres pilares, como parte del programa de reforma social de la Unión para la Libertad. Este partido entrará en la campaña electoral como miembro de la llamada Coalición de Cuatro, con los otros dos partidos pequeños de orientación liberal y el KDU-ČSL. Los pronósticos actuales parecen dar indicios de una victoria de éstos en las elecciones. Sin embargo, en la esfera de la política social, el KDU-ČSL había adoptado una actitud muy reservada respecto de los conceptos neoliberales, de modo que no estaba claro si un futuro gobierno de la Coalición de cuatro apoyaría una reforma radical de las pensiones.

Los elevados costos de la transición pueden también seguir desalentando a los expertos del Ministerio de Finanzas. Por otra parte, si Ivan Pilip –actualmente Vicepresidente del US y sombra del Ministro de Finanzas de la Coalición de Cuatro– regresara a su puesto de Ministro de Finanzas, es probable que algunos economistas neoliberales que preconizan la "nueva ortodoxia de las pensiones" lo siguieran en el Ministerio para preparar un escenario de reforma de las pensiones alternativo.

El ODS mantuvo su apoyo electoral en el nivel del 20 por ciento. Klaus es muy conocido por su capacidad para sorprender, pero su potencial para colaborar en una coalición es bastante limitado. El programa del ODS no está aún disponible, pero las declaraciones de los expertos del ODS en política social y del vicepresidente del partido y sombra del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, no son indicativas de que fueran

a aprobar necesariamente un segundo pilar de capitalización obligatorio. No está claro qué tipo de reforma respaldaría el ODS en un Gobierno con la Coalición de Cuatro.

El apoyo electoral al ČSSD ha venido disminuyendo en el período 1998-2000, igualando recientemente al del ODS. En la campaña electoral, los socialdemócratas estaban seguros de regirse por su concepto de reforma de las pensiones, pero, tras las elecciones, les sería muy difícil obtener un amplio apoyo de otros partidos políticos para tal concepto, como se ha demostrado en la actualidad. Puede que fuera posible un acuerdo con el KDU-ČSL, pero el partido está vinculado con la política común de la Coalición de Cuatro, donde las proposiciones y los puntos de vista de la Unión para la Libertad han venido ganando terreno recientemente. Los socialdemócratas gozaban del apoyo de los sindicatos, que intensificarían la presión para una nueva reforma, pero no parecía que ello fuese suficiente para garantizar la aplicación de su concepto.

El futuro de la reforma de las pensiones es, por tanto, incierta, y su dirección e impulso sólo podrán clarificarse después de las elecciones de 2002.

4. ETAPAS DE LA REFORMA Y PAPEL DE LOS DIFERENTES INTERLOCUTORES EN EL PROCESO DE REFORMA DE LAS PENSIONES

En la reforma, pueden diferenciarse tres importantes etapas, que se han venido reflejando en la adopción de las decisiones y en su aplicación a lo largo de la pasada década.

La primera estrategia puede caracterizarse como el "concepto federal". Previsiblemente, puede fecharse en 1989 hasta el colapso de la Federación, a finales de 1992. Sus principios fundamentales quedaron puestos de manifiesto en los primeros proyectos de reforma de las pensiones a principios de los años 90. Se había producido una inclinación hacia el modelo del seguro de pensiones mediante el sistema de reparto con un vigoroso elemento relacionado con los ingresos, administrado y financiado con arreglo al clásico sistema del seguro social, es decir, estableciendo un fondo público de pensiones administrado con carácter tripartito. En lo que concierne al segundo pilar, no hubo intento alguno de introducir un modelo que implicara regímenes profesionales voluntarios.

La segunda etapa comenzó cuando la coalición liberal-conservadora ganó la mayoría parlamentaria en las elecciones de 1992, durando hasta 1997. Durante este período, las reformas medulares puestas en marcha constituyeron un compromiso entre los principios del "concepto federal" y el modelo neoliberal. Como se observara con anterioridad, se formularon declaraciones políticas y se dispuso de análisis de expertos con la propuesta de privatización de las pensiones, teniéndose en cuenta el envejecimiento de la población checa, la experiencia internacional y el anteproyecto del Banco Mundial. Sin embargo, éstos eran vagos y no se tradujeron en medidas concretas para la reforma.

La tercera etapa comenzó en 1997 cuando los partidos de izquierda se hicieron más influyentes en el Parlamento, pero eran parte del gobierno de la minoría. Esta

última fase se caracterizaba por un debate público más amplio acerca del futuro de la seguridad de las pensiones y por una decantación del apoyo público y político hacia los conceptos "liberal" y "continental" de la reforma. Aunque se ejerció una presión en los responsables de la elaboración de políticas y en las figuras políticas por el aumento del déficit en el sistema de pensiones y las nuevas proyecciones demográficas, no se introdujo, hasta finales del año 2000, un concepto formal de reforma de las pensiones.

De la sección 3, surge con claridad que las diferentes etapas del proceso de reforma habían estado dominadas por participantes discordantes y por algunos grupos de interés contrapuestos. A continuación, a efectos de evaluar sus fuerzas relativas y de identificarlas como actores "principales" o "secundarios", según Müller (1999), y como figuras de "propuestas" o de "veto", según Orenstein (2000), se identificarán los actores claves implicados en la reforma checa de las pensiones a lo largo de los últimos diez años.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales frente a Ministerio de Finanzas

Debería identificarse al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales como el actor principal. En todo el período examinado, el Ministerio de Trabajo llevó la delantera y se constituyó en la figura más poderosa de las propuestas, en realidad, la única. No ponía en tela de juicio las ventajas del segundo pilar obligatorio, pero destacaba los riesgos relacionados, poniendo énfasis en que bastaría con la reforma fundamental de los parámetros para que la protección de la vejez en la República Checa fuese sostenible en el futuro. El Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Finanzas nunca se opusieron entre sí abiertamente y, al margen de algunas situaciones de escasa entidad (por ejemplo, las declaraciones políticas de Ivan Pilip apoyando la nueva ortodoxia de las pensiones), actuaron primordialmente de acuerdo. Más precisamente, los expertos del Ministerio de Finanzas estaban de acuerdo con el interlocutor clave, el Ministerio de Trabajo. Es interesante observar que el Ministerio de Finanzas no había cambiado su papel pasivo ni siquiera después de que el seguro de pensiones tuviese un saldo deficitario y de que el déficit fiscal comenzara a aumentar. Esto ocurrió por dos razones: no contaba en su personal con expertos en seguridad social y no existía una verdadera presión del FMI y del Banco Mundial en el Ministerio de Finanzas, puesto que la República Checa nunca había tenido deudas significativas.

Sindicatos

Los sindicatos, especialmente la Cámara checomoravia de sindicatos (ČMKOS) pueden catalogarse como figuras de veto opuestas a la reforma radical. Si bien sus expertos se habían pronunciado a favor del enfoque del Ministerio de Trabajo, los dirigentes sindicales más radicales dentro de la ČMKOS, se habían inclinado a apoyar las preferencias de las políticas de las organizaciones de jubilados y de los partidos de los pensionistas. Consideraban que únicamente la financiación mediante el sistema de reparto podía asegurar el valor real de las prestaciones y mantener los niveles de vida

de los jubilados en sintonía con la evolución económica del país. Se oponían a la introducción de un sistema de ahorro obligatorio, debido a que opinaban que las jubilaciones no deberían ser un instrumento destinado a alcanzar metas macroeconómicas. Sus objeciones más habituales al establecimiento de un sistema de ahorro obligatorio iban por el lado de que éste no podía proteger a las pensiones de la inflación y de que tendía a conllevar unos costos elevados de mercadotecnia y administración. Sus expertos que se incorporaron más tarde al Ministerio de Trabajo –sobre todo, la figura clave de la reforma de las pensiones, Jiři Rusnok, Viceministro de Trabajo en 1998-2001 y Ministro de Finanzas a partir de mediados de 2001– también estaban a favor de proponer una expansión a gran escala de los regímenes complementarios de pensiones con carácter voluntario. Eran ellos los aliados políticos más cercanos a los socialdemócratas checos, aunque en 2001 se habían opuesto a unos criterios más estrictos de elegibilidad para la jubilación anticipadas, tal y como legislara el gobierno socialdemócrata. Podían desempeñar un papel significativo en el futuro proceso, si bien no se les otorgaba ningún punto de veto formal en el marco institucional checo.

Empleadores

Los empleadores y sus organizaciones han sido actores secundarios en el proceso de reforma y apoyaron sobre todo la privatización de las pensiones. Sus declaraciones no han sido muy coherentes en la pasada década y nunca contaron con un verdadero interlocutor en la exploración de sus ideas y principios. Sin embargo, dado que podían llegar a convertirse en el futuro en una figura de veto, si los órganos tripartitos tuvieran más peso, deberían ser considerados como un agente pertinente. Es frecuente que se considere a los empleadores como figuras no radicales, abiertas al compromiso.

Expertos del sector financiero

En la República Checa, el paso del actual sistema de reparto al régimen de capitalización ha sido propuesto sobre todo por los economistas neoliberales y por los banqueros, especialmente desde los departamentos de investigación de los bancos y de las compañías de inversiones. Estos economistas neoliberales criticaban el principio del sistema de reparto, resaltando la necesidad de reducir los elevados gastos del Gobierno. En su opinión, el sistema de capitalización ofrecía ventajas porque limitaba la capacidad del Gobierno de interferir en la economía. Podía también aumentar el capital de inversiones, reducir los riesgos morales y fortalecer la responsabilidad personal. Un enfoque similar había sido adoptado por el Banco Nacional checo, que consideraba que un nuevo sistema con un pilar de capitalización obligatorio produciría tasas más elevadas de ahorro nacional, lo que permitiría, a su vez, el crecimiento económico. En la República Checa, este grupo de expertos puede considerarse como el partidario más consecuente de un cambio del sistema de reparto a la financiación de las pensiones mediante la capitalización total. Ha actuado a menudo en el terreno de la reforma de las pensiones, publicando diversos análisis

entre 1995 y 1999 (véase, por ejemplo, Schneider, 1995; Kočišová, 1997; Kreidl, 1997). Sin embargo, nunca convirtió su trabajo analítico en una propuesta de alternativa, aunque hubiese podido desempeñarse como una figura de propuestas. Su aliado político más cercano era el partido de la Unión para la Libertad, que se perfilaba como favorito para ganar las elecciones de 2002, y podía muy bien servir a este partido como asesor en los preparativos de las reformas futuras. Empero, en caso de que los socialdemócratas ganaran las siguientes elecciones, continuarían encontrándose a una distancia crítica como actores secundarios en la futura reforma de las pensiones.

Fondos de pensiones

Los fondos de pensiones complementarios, agrupados en la Asociación de fondos de Pensiones, representan otro grupo de interés de importancia. Por una parte, temían que la introducción de nuevos elementos en el sistema de pensiones, como los planes profesionales auspiciados por los empleadores o un segundo pilar de capitalización obligatorio, pudiese robarles clientes si no confiaban en la administración de estos nuevos planes. Por otra parte, podían obtener un gran beneficio de tales reformas si acababan por administrar los nuevos regímenes. Se presentaban en los medios de comunicación ofreciéndose para desempeñar un papel de relieve en el marco de un futuro régimen de pensiones adecuado. Es improbable que vayan a desempeñar en el futuro un importante papel directo como actores de veto o de propuestas, pero podían influir en sus clientes y en el público con su enfoque de la reforma de las pensiones.

Universidades e instituciones de investigación

Otro grupo que promueve un cambio en la financiación de las pensiones está constituido por expertos en demografía –investigadores universitarios– que han estudiado los cambios que se producirán en la estructura demográfica de la República Checa. Afirman que el envejecimiento de la población tendrá un peso enorme y que se producirá con mayor rapidez de lo que muestran las previsiones presentes. La mayoría había propuesto el aumento de la edad de jubilación y el cambio del actual sistema de financiación por un régimen de capitalización. Se inclinarían por unas reformas radicales de las pensiones en Polonia y en Hungría y por las últimas tendencias a escala mundial, influido probablemente por una reforma sustancial de los parámetros. No obstante, este grupo de personas es muy contradictorio y pueden detectarse en él muchas opiniones discordantes. Por consiguiente, sus conocimientos técnicos serán de utilidad para los actores particulares dominantes que consideren que están en consonancia con su propio enfoque de reforma de las pensiones.

Instituciones internacionales

A lo largo de los últimos diez años, no ha habido en la República Checa una influencia directa de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la OIT, la

OCDE o la Comisión Europea en el ámbito de la reforma de las pensiones. Debe ponerse de relieve que ni el desarrollo económico (decisivo para el Banco Mundial), ni el desarrollo social (decisivo para la OIT), ni el estado de la legislación social (decisivo para la Comisión Europea), se encontraban en una situación crítica tal que se permitiera a los expertos de estas instituciones una actuación como figuras dominantes en la reforma de las pensiones de la República Checa. Además, la evolución más reciente parece indicar que la "nueva ortodoxia de las pensiones", impulsada por el Banco Mundial a mediados del decenio de 1990, ha sido sustituida por un enfoque más cauteloso de reforma de las pensiones en Europa central y oriental.[14] Un reciente documento del FMI (Laursen, 2000), así como el último informe del Banco Mundial (Banco Mundial, 2001) son aún muy críticos respecto de la evolución del sistema de pensiones checo. Apoyan la mayor parte de las actividades actuales del Ministerio de Trabajo dirigidas a la nueva reforma de las pensiones, pero no mencionan la necesidad de establecer un segundo pilar de capitalización total obligatorio. Siguen todavía recomendando que debería considerarse en la República Checa un régimen de capitalización. Habida cuenta del hecho de que no está en los planes del Gobierno checo la obtención de un préstamo para el apoyo de las actividades encaminadas a la reforma de las pensiones, no parece probable que éstas u otras instituciones internacionales puedan influir en el futuro curso de la reforma de las pensiones en mayor medida de lo ocurrido en el pasado.

Opinión pública

La manera en que percibe el público la urgencia de la reforma de las pensiones, queda reflejada en el hecho de que se hubiesen constituido dos grupos de casi las mismas dimensiones: los que estaban a favor de la reforma y los que se oponían a la misma. El 46 por ciento de las personas interrogadas consideraba que las actuales disposiciones en materia de protección de la vejez eran total o parcialmente aceptables, mientras que el 54 por ciento exige cambios sustanciales o la creación de un sistema de pensiones totalmente diferente. La mayoría de las personas está consciente de las dificultades que habrá de encarar en el futuro el sistema de protección de la vejez. Existe, por ejemplo, una gran sensibilidad hacia el envejecimiento de la población y hacia el descenso del número de personas que financiaba las pensiones (aproximadamente el 90 por ciento de las personas interrogadas). El 58 por ciento de los participantes compartían la opinión de que se requerirán reducciones en el futuro, por cuanto el régimen de pensiones era demasiado caro (PHARE, 1998). Sin embargo, la gente aún esperaba que una gran parte de su protección de la vejez fuese otorgada con cargo al régimen básico de pensiones, garantizándole un 60 por ciento de la tasa de sustitución (Večerník, 2001).

[14] Para algunas críticas recientes a la "nueva ortodoxia de las pensiones", véase Orszag y Stiglitz (2001).

Distribución de las opiniones

Con el fin de pintar un cuadro claro de los partidarios de los diversos conceptos y enfoques de la reforma y de los opositores a los mismos, se ha elaborado un cuadro sinóptico. Este cuadro identifica las posturas de los diferentes actores en una escala positiva-neutral-negativa respecto de la reforma de las pensiones (véase el Cuadro 9). Los actores considerados fueron los siguientes:

Grupos de expertos y de intereses:

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales - MOLSA
Ministerio de Finanzas - MF
Instituciones financieras (Banco Nacional Checo, bancos, analistas financieros) - FI
Expertos de universidades e instituciones de investigación - RE
Sindicatos - TU
Empleadores - ER

Partidos políticos:

Partido socialdemócrata checo - ČSSD
Partido cívico democrático - ODS
Unión para la Libertad - US
Unión de la democracia cristiana - KDU-ČSL
Partido Comunista - KSČM

5. CONCLUSIONES: PROBLEMAS Y ELECCIÓN DE POLÍTICAS

En la República Checa, las reformas comenzaron cuando las condiciones económicas eran relativamente estables, el desempleo bajo y no existían conflictos sociales. Unas condiciones, por tanto, ideales para la puesta en marcha de un proceso de reforma dirigido por expertos. La paradoja del discurso neoliberal, en combinación con una política social prudente ha sido una característica de la evolución checa en la década de 1990 (Müller, 1999). Los debates en torno a la reforma de las pensiones se centraron fundamentalmente en el nivel de seguridad que había de brindar a los ciudadanos el pilar público obligatorio. Las figuras de las propuestas que dominaban en los años 90 sustentaban, por una parte, la responsabilidad individual en las futuras jubilaciones, y por la otra, un modelo tradicional de estado del bienestar. Por entonces, las voces de la "nueva ortodoxia de las pensiones" no se habían elevado lo suficiente como para influir de manera significativa en este razonamiento.

La situación está siendo diferente en los inicios del siglo XXI. Los desequilibrios del sistema de pensiones han señalado la atención a la urgente necesidad de poner en

Cuadro 9

POSTURAS DE LAS FIGURAS POLÍTICAS RESPECTO DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA DE LAS PENSIONES

Diversas medidas de la reforma	**Escala del apoyo reconocido entre las diferentes personas**		
	Strong support	**Neutral stand**	**Strong disagreement**
Reforma de los parámetros			
Aumento de la edad de jubilación a los 63 años	US ODS KDU-ČSL ČSSD FI MF MOLSA RE ER TU		KSČM
Aumento de la tasa de cotización al seguro	ČSSD MOLSA RE MF TU	KDU-ČSL KSČM ER FI	US ODS
Introducción de las cotizaciones del Estado	ČSSD KDU-ČSL US MOLSA TU RE MF	KSČM ER	US ODS FI
Cambio de la administración estatal a la pública	ČSSD KDU-ČSL US MOLSA MF TU RE ER FI	ODS KSČM	
Criterios de elegibilidad más estrictos	US ODS FI MOLSA MF RE ER	KDU-ČSL ČSSD TU	KSČM

Reforma sustancial de los parámetros	
Aumento de la edad de jubilación a los 65 años	ODS US KDU-CSL ČSSD KSČM FI RE ER MOLSA MF TU
Pensión de tasa uniforme	ODS US KDU-CSL ČSSD KSČM FI ER MF MOLSA RE TU
Reforma del régimen de cotización definida	
Edad de jubilación flexible y régimen de pensiones de cotización definida	US ČSSD KDU-CSL ODS KSČM MOLSA FI MF RE ER TU
Régimen de pensiones profesional voluntario	ČSSD KSČM KDU-CSL US US ODS MOLSA MF TU RE ER FI
Introducción del pilar de capacitación total obligado	US KDU-CSL ODS ČSSD KSČM FI ER MF MOLSA TU

marcha, en un futuro próximo, una reforma fundamental de las pensiones. Habiendo observado diez años de evolución en la República Checa y en otros países europeos, todos los grupos de influencia sitúan en los primeros puestos de sus agendas la adopción de decisiones sobre la nueva reforma de las pensiones.

La evolución dinámica del seguro de pensiones complementario y el seguro de vida comercial desde la introducción de grandes incentivos fiscales, aporta pruebas de la gran sensibilización que la gente ya tenía en relación con el futuro del sistema público de pensiones y con su aceptación de la responsabilidad individual de constituir los ingresos que percibirán durante la jubilación.

Está claro que la decisión final en torno a la reforma de las pensiones está en manos de los políticos, aunque se verá influida por otras figuras y otros grupos de presión, como sindicatos y asociaciones de pensionistas, en un extremo del espectro de las opiniones, y el *lobby* del sector financiero, en el otro. Sin embargo, es probable que estos actores secundarios vayan a ser influyentes sólo si un único grupo político trata de seguir su propio camino para la reforma sin buscar un consenso más amplio.

En consecuencia, el escenario más probable para el futuro pareciera ser un compromiso que desembocara en una reforma extensa de los parámetros, aunque después de las siguientes elecciones de mediados de 2002. Es probable que esto incluyera la promoción del modelo basado en las cotizaciones definidas y un nuevo impulso al desarrollo de regímenes complementarios voluntarios.

ANEXO A

ENTREVISTAS CON LAS PERSONALIDADES QUE HAN DESEMPEÑADO UN PAPEL FUNDAMENTAL EN LA REFORMA

En el verano de 2001, se entrevistaron a los expertos y personalidades siguientes:

Bartoš, František, Senador, Unión Democrática Cristiana - Partido Popular Checo (KDU-ČSL)
Benešová, Libuše, Vicepresidente del Partido Cívico Democrático (ODS)
Dolejš, Jiří, Vicepresidente del Partido Comunista de Bohemia y Moravia (KSČM)
Falbr, Richard, Senador, Presidente de la Cámara Checa-Moravia de la Federación de Sindicatos (ČMKOS)
Foltyn, Ivo, Presidente del Consejo de Administración y Director General, Fondo de Pensiones "Ceské pojišt'ovny (PF ČP)
Frankl, Michal, experto, Unión para la Libertad (US)
Hoideker, Jiří, Director de la Administración de la Seguridad Social de la República Checa
Hrabě, Jan, experto, Ministerio de Industria y Transportes
Illetško, Petr, Director General y Vicepresidente del Consejo de Administración, Fondo de Pensiones "Vojenský otevřný" (VOPF); Presidente de la Asociación de Fondos de Pensiones de la República Checa
Král, Jiří, Jefe de Departamento, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
Křivohlávek, Václav, Jefe de Departamento, Ministerio de Finanzas
Mráz, Vladimír, Presidente del Consejo de Administración y Director General, compañía de seguros "Cooperativa"; Presidente de la Asociación de Compañías de Seguros de la República Checa
Rusnok, Jiří, Ministro de Finanzas, Partido Socialdemócrata checo (ČSSD)
Semmel, Edgar, vicepresidente, Unión de Pensionistas de la República Checa
Špidla, Vladimir, Primer Vicepremier Ministro y presidente, -ČSSD
Štěch, Milan, Senador Vicepresidente, ČMKOS; ČSSD
Šulc, Jaroslav, Viceministro de Finanzas
Tuma, Zdeněk, Gobernador, Banco Nacional Checo (ČNB)
Volák, Stanislav, senador, US

ANEXO B

REFERENCIAS

Adam, J. 1983. *The Old Age Pension System in Eastern Europe: A Case Study of Czechoslovak and Hungarian Experience*, Osteuropa-Wirtschaft, 28 (4), págs. 276-96

APF 2001. *Supplementary pension insurance with state contribution 1994-2001*. Asociación de Fondos de Pensiones en la República Checa.

Banco Mundial 1994. *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington, D.C., Oxford University Press.

—2001. *Pension Reform: Technical Assistance Mission*. AIDE-MEMOIRE, documento interno del MPSV.

Biskup, J. 2001. *Geneze právnich úprav československého duchodového zabezpečení od roku 1948 do roku 1990*, Národní pojištění, (8-9), págs. 4-11.

Callund Consulting 1999. *Employers Sponsored Occupational Pensions: Feasibility and Perspective in the Czech Republic*, Informe Final del Proyecto PHARE-Consensus, mimeo.

De Deken, J. J, 1994. Social Policy in Post-war Czechoslovakia. The Development of Old-Age Pensions and Housing Policies During the Period 1945-1989. Documento de Trabajo IUE SPS 94/13, Florencia, Instituto Universitario Europeo.

Election programmes of Czech political parties and government proposals, 1990-2001, mimeo.

Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales (1990). *Scenario of Social Reform*. Praga, mimeo.

Fultz, E. y Ruck, M. 2000. *Pension Reform in Central and Eastern Europe: An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries*, Informe N° 25, Equipo Técnico Multidisciplinario de La Organización Internacional del Trabajo para Europa Central y Oriental (ILO-CEET), Budapest.

Klaus, V. 1995: *What is happening in pension reform?* Lidové noviny, No. 8/135, pág. 4.

Král, J. 2001. *Vývoj po roce 1990 a hlavní principy další reformy*, Národní pojištění, (8-9), págs. 12-20.

Král, J. y M. Mácha (de próxima publicación). *Transformation of Old-Age Security in the Czech Republic*, de próxima publicación en: W. Schmähl y S. Horstmann (eds), *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, Reino Unido y Northampton, MA, Estados Unidos, Edward Elgar.

Kočišová, J. 1997. *Analysis of international experiences for use in transformation of pension insurance*, Informe Final del Proyecto del MPSV, Praga, Banco Comercial Checo.

Kreidl, V. 1997. *Reform of the pension system*, Praga, The Civic Institute.

Laursen, T. 2000. *Pension system viability and reform alternatives in the Czech Republic*. Documento de Trabajo WP/00/16 del FMI, Washington, D.C.

Mácha, M. y otros 1993. *Suggestions for the development of the Social Insurance Scheme from the point of view of Global Trends and Foreign Experiences*. Instituto Internacional de Investigación sobre el Trabajo y Asuntos Sociales.

—1999. "Political Figures and Reform Paradigms in Czech Old Age Security", en: K. Müller, A. Ryll y H.J.Wagener (eds), *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*. Heidelberg: Physica, págs. 247-257.

—y otros 2000: *Human development report of the Czech Republic 1999*. VUPSV-PNUD.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2001. *Concept of Pension Reform*, Praga, mimeo.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2001. *Pension Reform: Approach MPS*, Praga, CD-ROM.

Mora, M. 2000: *Pension Policy in the Czech Republic (lessons from a comparative study with Hungary and Poland)*, Prague Economic Papers, No. 1/2000, págs. 47-70.

Müller, K. 1999: *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham, Reino Unido y Northampton, MA, Estados Unidos, Edward Elgar.

Müller, K. 2001: *The Implementation of Pension Privatisation in Latin America and Eastern Europe-A Cross-Regional Comparison.* Documento preparado para el Seminario conjunto IIASA/Banco Mundial sobre la "Economía política de la reforma de pensiones", Laxenburg, Austria, 5 de abril de 2001.

Orenstein, M. 2000. *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Post-communist Countries.* Banco Mundial, Documento de Trabajo 2310, Washington, D.C.

Orszag, P. R. y Sitiglitz, J. E. 2001. "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems". En: Holzmann, R. y J. E. Stiglitz, (eds.) *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington, D.C., Banco Mundial págs. 17-62.

PHARE. 1998. *Monitoring the development of social protection reform in the CEEC-I*. 1998-1999. Informe Final del Proyecto PHARE-Consensus, Pantheion.

RILSA. 2001. Boletín No. 16. Praga, mimeo.

Schneider, O. 1995. *State Pension System-a time bomb?* Praga, The Liberal Institute.

Veerník, J. 2001: "Pension System in the Czech Republic: From Reform to Non-Reform". De próxima publicación en: Kalb, D. Y Kovács, J. M. (eds): *Comparative Institutional Reform in Social Policy. East-Central Europe in a European Context (1989-2001)*. Viena, Institut für die Wissenschaften vom Menschen.

Capítulo 4
Entre el Estado y el Mercado: comparación de la Reforma de las Pensiones en la República Checa y en Eslovenia

Katharina Müller[1]

En marcado contraste con los recientes pasos dados hacia la privatización de las pensiones en algunos países ex socialistas, los responsables de la elaboración de políticas de la República Checa y Eslovenia han rechazado hasta el momento la reforma radical de su seguro de vejez. En cambio, se embarcaron en una serie de reformas de los parámetros, al tiempo que complementaban su régimen público de reparto con un pilar privado voluntario. Este capítulo comienza con una comparación de los resultados de las políticas que se observan en la República Checa y en Eslovenia. Tras resumir su legado anterior a la guerra y socialista, se analizan comparativamente los contextos político, económico y demográfico en los que tuvieron lugar las reformas checas y eslovenas. Después, se revisarán con más detalle las medidas adoptadas en torno a la reforma de las pensiones en la década pasada. Comenzando por la literatura pertinente sobre la economía política de reforma de las pensiones, las siguientes secciones apuntan a presentar una explicación comparativa de la elección del paradigma de los responsables checos y eslovenos de la elaboración de políticas frente a las recomendaciones de las políticas de la "nueva ortodoxia de las pensiones".

EL LEGADO

A la hora de diseñar sus estrategias de reforma de las pensiones post-socialistas, los responsables checos y eslovenos de las políticas no comenzaron anulando, sino que reconstruyendo el ya vigente marco institucional. Si bien se presentaban rasgos similares en todos los países ex socialistas, los regímenes de pensiones anteriores a 1990 no eran idénticos. En el caso de la República Checa y de Eslovenia, el legado común es anterior a las décadas de dominio socialista, puesto que ambos estuvieron gobernados hasta 1918 por la monarquía de los Habsburgo. Fue en este período que se introdujeron los primeros regímenes de seguridad de la vejez. Mientras que las pensiones para los funcionarios y los maestros se introdujeron a finales del siglo XVIII, los mineros y los

[1] Universidad Europea de Viadrina, Frankfort (Oder).

trabajadores ferroviarios tuvieron que esperar hasta la segunda mitad del siglo XIX. En 1906 se introducía un régimen generalizado para los empleados (véase De Deken, 1994: 4-6). En la República checoslovaca los trabajadores manuales recibían, en 1924, la protección de una pensión generalizada, mientras que en el Reino de Yugoslavia se introducía, en 1937, un seguro de vejez universal. Estos regímenes de pensiones iniciales se inspiraban claramente en el seguro de pensiones de vejez de Bismarck de 1889 (por ejemplo, en su trato diferencial a los empleados de oficina y a los trabajadores manuales), pero se introdujeron décadas después y de manera gradual.

Después de la segunda guerra mundial, los regímenes de pensiones vigentes sufrieron cambios fundamentales. En Checoslovaquia, se produjo la unificación, en 1948, de los regímenes de pensiones fragmentados, si bien ya había tenido lugar en Yugoslavia, en el período de entreguerras, una unificación del régimen del seguro de vejez. Durante el dominio comunista, el régimen de pensiones checoslovaco estaba más estrechamente modelado a semejanza del ejemplo soviético que el yugoslavo. En 1952 se integró en el presupuesto del Estado y se financió en su totalidad con cargo a los ingresos fiscales. Todas las profesiones se clasificaron en tres categorías laborales, con un sesgo hacia los trabajadores manuales de la industria pesada. Se otorgó a estos últimos niveles de prestaciones más elevados y jubilaciones anticipadas, marcando así un importante orientación hacia el universalismo. En la "desviacionista" Yugoslavia, sin embargo, características soviéticas de las jubilaciones tales como las categorías laborales (explícitas), no duraron mucho tiempo. En cambio, su carácter de República Federal vino a reflejarse en la organización de la seguridad social. Se restableció la financiación de las cotizaciones y a mediados del decenio de 1950, se crearon, en cada una de las repúblicas, institutos de seguro social particulares, con fondos separados por ramas de seguridad social. En ambos países, la edad de jubilación se fijó en los 60 años para los hombres y en los 55 años, para las mujeres (Yugoslavia) y en los 53 y 57 años (Checoslovaquia). Con el aumento de la inflación en la década de 1980, el ajuste insuficiente de las pensiones corrientes con arreglo a la inflación, dio lugar a problemas de equidad entre las cohortes y de adecuación de las prestaciones. Los responsables yugoslavos y checoslovacos de las políticas reaccionaron promulgando leyes sobre la indexación en 1982 y 1988, respectivamente. En 1989, las tasas netas de sustitución alcanzaron el 63.8 por ciento en Checoslovaquia y el 80 por ciento en Eslovenia (véase Mácha y Stanovnik, en este volumen).

EL CONTEXTO

En 1990, tras las primeras elecciones con pluralidad de partidos desde la segunda guerra mundial, Yugoslavia y Checoslovaquia no sólo se encaminaban hacia un nuevo sistema político y económico, sino también hacia la ruptura de sus confederaciones. Eslovenia declaraba su independencia de Yugoslavia en junio de 1991 y las Repúblicas Checa y Eslovaca se separaban en enero de 1993. Es por ello que, tanto en la República

Checa como en Eslovenia, la transformación política y económica tuvo que gestionarse simultáneamente con la consolidación del estado-nación, un reto al que se alude como "triple transición" (Offe, 1994: 64-65). Tras una década de transición, Eslovenia y la República Checa se encuentran en la actualidad entre los países ex socialistas más avanzados y esperan el pronto ingreso en la Unión Europea (véase EBRD, 2001, a,b). Los dos países cuentan con instituciones democráticas estables y que funcionan bien y los datos del Eurostat ponen de manifiesto que presentan de manera consistente el PIB per cápita (en PPS) más alto de los países ex socialistas candidatos. En 1997, Eslovenia superaba a Grecia, que tiene el mínimo de la UE en términos de PIB per cápita. El país ha alcanzado ahora el 71 por ciento del promedio de los 15 países de la UE, mientras que la República Checa vio reducido su porcentaje comparativo del 65 al 58 por ciento tras la crisis económica (véase Stapel, 2001).

Cuadro 1

ESLOVENIA: INDICADORES ECONÓMICOS SELECCIONADOS, 1993-2000

	1993	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
PIB a precios constantes (% de evolución)	2.8	5.3	4.1	3.5	4.6	3.8	5.0	4.3
Inflación (% medio de evolución anual)	32.3	19.8	12.6	9.7	9.1	7.9	6.1	8.9
Equilibrio general del Gobierno (% de PIB)	0.9	0.0	0.0	0.3	–1.2	–0.8	–0.6	–1.4
Desempleo (% de la fuerza del trabajo)	9.1	9.1	7.4	7.3	7.4	7.9	7.6	7.2
Deuda externa pendiente (billones de dólares de Estados Unidos)	1.9	2.3	3.0	4.0	4.2	5.0	5.5	5.8
– % del PIB	na	15.7	15.8	21.2	22.9	25.4	27.9	26.8
Servicio de la deuda externa (% de las exportaciones)	na	5.3	6.8	8.5	8.5	13.2	7.7	10.3

Fuente: EBRD (2001c); Banco Mundial (2000).
Nota: Para los indicadores de la deuda, los datos de 1998 y 1999 son estimaciones. Para todos los demás indicadores, los datos de 2000 son estimaciones (proyecciones para los datos de la deuda).

En términos políticos, Eslovenia había estado dominada desde la independencia por el LDS, de centro-izquierda, con la excepción de un breve período entre junio y noviembre de 2000, en el cual los eslovenos tuvieron un gobierno de centro-derecha. Si bien el LDS había ganado muchos escaños en el Parlamento en las elecciones de 1992, se unió a una coalición de tres partidos más pequeños. En 1996 emergió como el partido más fuerte del país, pero sin contar con una mayoría absoluta. Tras largas negociaciones, el LDS formó una alianza con el Partido del Pueblo, de derecha, y con el Partido de los

Pensionistas, alcanzando una cómoda mayoría de escaños. En la República Checa, las coaliciones lideradas por el partido de centro-derecha de Václav Klaus, el ODS, gobernaron el país a lo largo de la mayor parte de los años 90, favoreciendo una política económica liberal. Tras haber gozado de una mayoría parlamentaria desde 1992 hasta 1996, la coalición de Klaus perdió su mayoría por un estrecho margen en las elecciones parlamentarias de 1996. Su gobierno de minoría sólo sobrevivió hasta 1997 y, tras un gobierno vigilante de corta vida, el principal partido de la oposición, el socialdemócrata, ganó las elecciones de 1998, aunque tan estrechamente, que instalaron un gobierno de minoría tolerado por el ODS. De ahí que en los dos países las condiciones políticas de la segunda mitad del decenio de 1990 pudieran haber sido menos que propicias para la búsqueda de una reforma radical. Debido al carácter amplio de la coalición en Eslovenia, prevaleció la necesidad de embarcarse en la conformación de un consenso, al tiempo que los sucesivos gobiernos de minorías de la República Checa parecían permitir un muy escaso margen de maniobra para la elaboración de políticas.[2]

Como todos los países de la transición, la República Checa y Eslovenia se enfrentaron con una disminución del PIB como una de las consecuencias inmediatas del cambio de régimen económico, obteniéndose promedios de –6.1 y de– 7.2 por ciento, en 1991 y 1992, respectivamente (véase EBRD, 2001a). Sin embargo, los cuadros 1 y 2 muestran que ambas economías se recuperaron pronto de los sucesos de 1993. En Eslovenia, las tasas uniformes de crecimiento económico habían continuado hasta el presente, alcanzándose un promedio del 4.2 por ciento a lo largo de los ocho años pasados. Esta dinámica económica permitió que el país tuviera mejores resultados que todos los demás países de la transición en términos de PIB per cápita. La tasa de desempleo fue bajando en el 1.9 por ciento desde 1993, para alcanzar el 7.2 por ciento en 2000, mientras que la inflación siguió elevada en un promedio semestral del 7.5 por ciento (1999-2000). En los últimos cuatro años, se desarrolló un pequeño déficit fiscal. La República Checa ha sido considerada durante mucho tiempo como el país que se encontraba a la cabeza de la transición económica. El crecimiento económico alcanzó un promedio del 1.4 por ciento en los últimos ocho años, pero el país experimentó una recesión en 1997-1999 (véase el cuadro 2). Desencadenada por los déficit en la balanza de pagos y por los ataques especulativos a la moneda nacional checa, la crisis se atribuye hoy en gran parte a la ausencia de una reforma del sector financiero y del mercado de capitales. Como secuelas, las tasas de desempleo, notablemente bajas, se duplicaron para alcanzar el 9.4 por ciento en 1999. Tras la estabilización económica, las tasas de inflación disminuyeron considerablemente, alcanzando un promedio semestral del 3 por ciento (1999-2000). Al mismo tiempo, el déficit fiscal, que había sido bajo en los años siguientes a 1994, sufrió un cambio de dirección al alza para alcanzar un nivel máximo del 4.8 por ciento en 2000.

[2] Tampoco los gobiernos fuertes acometen siempre reformas radicales, dado que concentración de autoridad equivale a concentración de responsabilidad, de modo que son pocas las ocasiones que se tienen para evitar reproches y censuras (véase Pierson, 1996).

Cuadro 2

REPÚBLICA CHECA: INDICADORES ECONÓMICOS SELECCIONADOS, 1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB en precios constantes (% de evolución)	0.1	2.2	5.9	4.8	–1.0	–2.2	–0.8	2.5
Inflación (porcentaje medio de la evolución anual)	20.8	9.9	9.1	8.8	8.5	10.7	2.1	3.9
Saldo general de las operaciones de la administración pública (% del PIB)	0.5	–1.1	–1.4	–0.9	–1.7	–2.0	–3.3	–4.8
Desempleo (% de la fuerza del trabajo)	3.5	3.2	2.9	3.5	5.2	7.5	9.4	8.8
Deuda externa pendiente (billones de dólares de Estados Unidos)	8.5	10.7	16.6	20.9	21.4	24.1	22.6	23.0
– % del PIB	28.2	28.9	33.1	36.8	44.9	40.4	45.1	43.0
Servicio de la deuda externa (% de las exportaciones)	na	13.1	9.2	10.7	15.6	15.1	12.5	na

Fuente: EBRD (2001b); Banco Mundial (2001a).
Nota: Los datos de 2000 son proyecciones.

En los dos países, la deuda externa se ha venido triplicando desde 1993 (véanse los cuadros 1 y 2). Sin embargo, el 86 por ciento de la deuda de Eslovenia fue contraída con acreedores privados y no con organismos bilaterales o multilaterales, del mismo modo que el 60 por ciento de la deuda checa. En la República Checa, más de la cuarta parte de la deuda externa total era a corto plazo, determinando que la economía checa fuese más vulnerable a los movimientos de capitales internacionales (véase Banco Mundial, 2001b, 2001c). Según las clasificaciones del Banco Mundial,[3] la República Checa es un país con un ingreso medio superior y está menos endeudado (véase Banco Mundial, 2001d). Como destacara el Banco Mundial (2001a:13), la República Checa incluso tiene una situación de *acreedor* respecto del mundo exterior. A su vez, se clasifica a Eslovenia como un país de altos ingresos y pronto prescindirá completamente de la asistencia financiera y tecnológica del Banco Mundial (véase Banco Mundial, 2000). Las clasificaciones internacionales por países indican que Eslovenia y la República Checa gozan en la actualidad de la mejor evaluación de todos los países en transición

[3] Para el año 2000, se habían establecido los siguientes umbrales para el PIB per cápita, siguiendo el método Atlas del Banco Mundial: ingresos bajos, 755 dólares o menos de Estados Unidos; ingresos medios bajos, 756 a 2.995 dólares de Estados Unidos; ingresos medios altos, 2.996 a 9.256 dólares de Estados Unidos; ingresos altos, 9.266 o más dólares de Estados Unidos (Banco Mundial, 2001: 335).

en términos de riesgo de inversiones y de solvencia.[4] Todavía en 1989-2000, la escala de inversiones extranjeras directas (FDI) difería considerablemente: con 1.884 dólares de Estados Unidos de inversión directa acumulativa per cápita, la República Checa se situaba segunda respecto de todos los países ex socialistas, alcanzando Eslovenia sólo 768 dólares de Estados Unidos (véase EBRD, 2001a).

Aunque es difícil medir la capacidad del Estado, Eslovenia y la República Checa se han clasificado entre los países ex socialistas de mejor actuación (véase Bönker, 2001). En lo que atañe a la eficacia fiscal, ambos países tuvieron mejores resultados que todos los demás países de la transición en el período 1996-1998. Con el 43.0 y el 39.3 por ciento del PIB, respectivamente, el nivel de los ingresos generales del Gobierno era aún elevado, situándose Eslovenia y la República Checa en el tercer puesto y en el sexto puesto entre los países de la transición en relación con este indicador. Los dos países presentan un nivel comparativamente bajo de acaparamiento del Estado (véase Hellman, Jones y Kaufmann, 2000: 9). Empero, el Índice de Captación Económica es más elevado en la República Checa (11) que en Eslovenia (7) y otro tanto ocurre con la corrupción administrativa. Mientras que las empresas de Europa central y oriental pagan un promedio del 2.2 por ciento de ingresos anuales no oficiales a funcionarios públicos, las empresas eslovenas pagan el 1.4 por ciento y las empresas checas, el 2.5 por ciento.[5] Organizaciones tales como la Comisión de la UE, el EBRD y el Banco Mundial recomiendan la prosecución de los esfuerzos de cara a la reestructuración y a la privatización de las empresas del Estado, así como a la mejora de la gobernanza corporativa y del desempeño de los organismos reguladores, especialmente en los sectores bancario y financiero.[6] En la República Checa en particular, los préstamos incumplidos llegaron a un promedio del 34 por ciento de los préstamos totales en el período 1994-1998, similar al porcentaje observado en Rumanía y Eslovaquia (véase Banco Mundial, 2001a:4).[7]

En la década pasada, Eslovenia y la República Checa ocuparon los puestos más altos del *ranking* de los países ex socialistas en términos de Índice de Desarrollo Humano,

---

4 A partir de marzo de 2000, la clasificación del riesgo ICRG compuesto había venido siendo de 76,3 y de 79,8, en la República Checa y en Eslovenia, respectivamente (promedio regional: 63,7), mientras que la clasificación del crédito del Inversionista Institucional era de 59,1 y de 63,1, respectivamente (promedio regional: 27,5). Véase Banco Mundial (2001d:306-307)

5 "Acaparamiento del Estado se define como la configuración de las reglas básicas de juego (es decir, leyes, reglas, decretos y reglamentaciones), a través de pagos privados ilícitos y no transparentes a funcionarios públicos…
Corrupción administrativa se define como los pagos privados a funcionarios públicos para distorsionar la aplicación prescrita de reglas y políticas oficiales (véase Hellman, Jones y Kaufmann, 2000:2; la cursiva es de K.M.). Véase asimismo Hellman y Kaufmann (2001).

6 Para estas recomendaciones, véase, por ejemplo, EBRD (2001b, 2001c), Banco Mundial (2000, 2001).

7 En Eslovenia, los préstamos incumplidos alcanzaron un promedio del 4 por ciento en 1994-1998 (véase Banco Mundial, 2001: 4).

Cuadro 3

INDICADORES DEMOGRÁFICOS SELECCIONADOS, 1999-2015

	Población menor de 15 años (como % del total)		Población mayor de 64 años (como % del total)		Tasa de fertilidad total (por mujer)	
	1999	**2015**	**1999**	**2015**	**1999**	**2015**
Eslovenia	16.4	11.9	13.6	18.6	2.2	1.2
República Checa	16.8	12.8	13.7	18.7	2.2	1.2
Europa del Este y FSU	21.4	15.9	11.5	12.9	2.5	1.5

Fuente: PNUD.
Nota: Los datos de 2015 se refieren a las proyecciones de variable media.

calculados por el PNUD.[8] Entre todos los países de la transición, gozaban de la esperanza de vida más elevada al nacer (1999: 75.3 y 74.7 años, respectivamente) y tenían la probabilidad más alta al nacer de sobrevivir hasta los 60 años de edad (véase PNUD, 2001). De ahí que no sorprenda que Eslovenia y la República Checa también superen al promedio de los países ex socialistas en cuanto a envejecimiento de la población, tanto del actual como del proyectado (véase el cuadro 3). Aun cuando en 1999 su franja de población de 65 y más años de edad era inferior a la de Croacia, Estonia, Hungría y Bulgaria, en 2015 están llamados a superar a todos los demás países de la región. Ambos países ya cuentan con un segmento muy bajo de menores de15 años de edad, superados sólo por Bulgaria. En términos de fertilidad, se encuentran más cerca de la media regional, que se espera caiga por debajo de la tasa de sustitución en los próximos años. Sin embargo, es probable que el descenso de la población total se vea compensado parcialmente en Eslovenia y la República Checa, por cuanto gozan actualmente de las más altas tasas de inmigración neta de entre los países ex socialistas candidatos (véase Eurostat, 2001: 2).

TRANSFORMACIÓN DE LA SEGURIDAD PARA LA VEJEZ

La transformación económica ha afectado de diversas maneras a los sistemas públicos de pensiones vigentes en la República Checa y en Eslovenia. La liberalización

[8] Las dimensiones del desarrollo humano medidas en el Índice de Desarrollo Humano, son: el PIB per cápita (paridad del poder adquisitivo en dólares de Estados Unidos), la esperanza de vida al nacer, la tasa de analfabetismo en los adultos y la tasa de escolarización bruta combinada de los estudios primarios, secundarios y terciarios (véase PNUD, 2001:240).

de los precios y la reducción de las subvenciones de los productos y servicios básicos requieren un cambio de las transferencias indirectas a las directas, redundando en un aumento de los gastos en seguridad para la vejez. La reestructuración y la privatización de las empresas del Estado tuvieron efectos, tanto en los ingresos como en los gastos de los regímenes públicos de pensiones, puesto que se acompañaron de un número creciente de pensiones de invalidez y de políticas de jubilaciones anticipadas. Diseñadas para evitar el desempleo a gran escala, estas políticas condujeron a un aumento del número de pensionistas y a una disminución del número de cotizantes a los regímenes (véase Mácha y Stanovnik, en este volumen). En Eslovenia, el número de asegurados por pensionista descendió de 2.30 (1990) a 1.71 (1993) y 1.67 (2000). En la República Checa, descendió de 2.00 (1993) a 1.80 (2000). Puesto que las respectivas tasas de dependencia de las personas mayores permanecían en buena medida sin cambios a lo largo del mismo período, está claro que la amenaza inmediata a la viabilidad financiera de los regímenes de pensiones vigentes de Eslovenia y la República Checa estaba más provocada por la transformación que por el envejecimiento de la población (para las futuras perspectivas demográficas, véase el cuadro 3).

Tanto Eslovenia como la República Checa presentaron niveles ascendentes de gastos en pensiones en la década pasada (véase Mácha y Stanovnik, en este volumen). Los gastos en pensiones de Eslovenia subieron del 10.9 por ciento del PIB (1991) al 14.1 por ciento (1993) y al 14.6 por ciento (2000), es decir, en el 34 por ciento en 1990-2000, y en sólo el 4 por ciento a partir de 1993.[9] En la República Checa, los gastos en pensiones en 1993 ascendieron a sólo la mitad de la cifra de Eslovenia en el mismo año (7.2 por ciento del PIB), pero en 2000, había subido al 9.6 por ciento, es decir, en el 33 por ciento. Por consiguiente, se requerían mayores transferencias del presupuesto del Estado a efectos de cubrir los gastos en pensiones. Si bien el Instituto de Pensiones y del Seguro de Invalidez dependía de las transferencias presupuestarias a lo largo de toda la década, el nivel de esas transferencias se elevó más de cuatro veces en el período 1994-2000.[10] La Administración del Seguro Social de la República Checa, integrada financieramente en el presupuesto del Estado, presentó un déficit creciente de 1997 en adelante, después de que la tasa de cotización disminuyera del 27.2 al 26 por ciento en 1996.

Aunque la comparación está limitada por el hecho de que no se dispone de los datos checos anteriores a 1993, estas cifras sugieren que en Eslovenia el gran aumento de los gastos en pensiones se produjo a principios del decenio de 1990, cuando el país

---

9 Las cifras de los gastos en pensiones de Eslovenia que se utilizan aquí, parecen encontrarse por encima del promedio de los 15 países de la UE, según cálculos del Eurostat (12.6 por ciento del PIB en 1998). Sin embargo, siguiendo la metodología de Eurostat, los gastos de Eslovenia sólo ascienden al 12 por ciento y se encuentran, en consecuencia, ligeramente por debajo de la cifra de los 15 países de la UE (véase Amerini, 2001).

10 Hasta 1996, las transferencias presupuestarias realizadas por el Gobierno de Eslovenia se limitaban a las prestaciones que no eran del seguro desembolsadas por el Instituto de Pensiones y del Seguro de Invalidez (véase Stanovnik, en este volumen).

hacía frente a una importante caída de la relación asegurado/pensionista.[11] En comparación, la República Checa se enfrentaba a un choque de su doble dinámica sólo en la segunda mitad de los años 90, después de que la crisis económica hiciera subir las tasas de desempleo (véase el cuadro 2). Era también grande la presión sobre la reforma del régimen del seguro de vejez de Eslovenia, debido a que la tasa neta de sustitución había aumentado hasta el 89.2 por ciento de los salarios en 1990, mientras que aún alcanzaba el 76.1 por ciento en 2000. En la República Checa, se elevó al 65.2 (1990) y al 57.2 por ciento en 2000 (véase Mácha y Stanovnik, en este volumen). Por otra parte, los cuadros 1 y 2, han puesto de manifiesto que a lo largo de la pasada década, Eslovenia había gozado de mayores márgenes de seguridad fiscales que la República Checa, por lo que podía "permitirse" transferencias fiscales más grandes a su régimen de pensiones.

Cuando comenzó la transformación económica y política, los expertos y los responsables de la elaboración de políticas de la seguridad social, tanto de Eslovenia como de la República Checa, se dieron cuenta de que los sistemas de protección de la vejez heredados de su pasado socialista necesitaban una reforma, con miras a garantizar su sostenibilidad financiera y a adaptar algunos de los rasgos de diseño anteriores al nuevo orden económico. Las reformas que elaboraron se centraban esencialmente en sus regímenes públicos de reparto (véase el cuadro 4): un aumento gradual de la edad que daba derecho a la jubilación, una elegibilidad más estricta, una restricción del acceso a las jubilaciones anticipadas y a las pensiones de invalidez, la eliminación de los privilegios de que gozan algunas categorías profesionales en la República Checa y su transformación en regímenes de capitalización financiados por los empleadores, en Eslovenia. En la República Checa, se volvió a introducir en 1993 la financiación de las cotizaciones, dividiéndose éstas entre el seguro de pensiones, de enfermedad y de desempleo, así como entre los empleadores y los trabajadores.[12] Mientras que en Eslovenia ya se habían establecido mucho antes de la independencia la financiación de las cotizaciones y un instituto autónomo de pensiones, en la República Checa la separación de las finanzas de las pensiones del presupuesto del Estado había sido hasta ahora imposible. Aunque se había creado una cuenta especial en el presupuesto del Estado para asignar los superávit de las pensiones a futuros déficit, esto había ocurrido poco tiempo antes de que las finanzas de las pensiones entraran en números rojos y sólo pudieran haber contribuido a crear una mayor sensibilización pública respecto de las dificultades financieras del régimen de pensiones. Cuando los responsables de la elaboración de políticas realizaron esfuerzos para disminuir los costos laborales, bajando

11 Stanovnik (en este volumen) argumenta que la estabilización posterior de la relación asegurado/pensionista sólo se había alcanzado mediante la inclusión de cotizantes "marginales" en el sistema.

12 Aun si se dividiera la carga de las cotizaciones es en buena medida improcedente en términos económicos. Los reformistas de la Europa del Este consideraron de importancia la introducción de cotizaciones individualizadas como parte de una agenda más general hacia disposiciones propias y dispositivos del tipo del seguro, "tras décadas de protección" (Kornai, 1997: 1186).

la carga de las cotizaciones en el 1.7 por ciento (República Checa) y en el 8.85 por ciento (Eslovenia), no hicieron más que agravar la dependencia de los regímenes respecto de las transferencias presupuestarias.

En Eslovenia, se destacaban dos grandes esfuerzos legislativos para establecer el sistema de reparto: las leyes de 1992 y de 1999 sobre el seguro de pensiones y de invalidez. Mientras que la primera introducía fundamentalmente reglas de elegibilidad más estrictas, una reacción a los crecientes gastos en pensiones, la ley de 1999 fue adoptada tras cuatro años de negociaciones sustanciales, tanto dentro de la coalición que gobernaba como con los interlocutores sociales. Introducía un sistema de sanciones y de gratificaciones para la jubilación anticipada y retrasada, aumentaba la edad que daba derecho a una jubilación para las mujeres, disminuía las tasas de acumulación y favorecía una elegibilidad más estricta. En la República Checa, el Gobierno de Klaus había obtenido la aprobación parlamentaria a una polémica ley de 1995 sobre el seguro de pensiones, que introducía una fórmula de las pensiones en dos partes y que aumentaba la edad de jubilación. Contrariamente a esto, los recientes planes de los socialdemócratas para emprender una reforma más considerable del sistema de reparto, incluida la introducción de un régimen de cotización teórica definida (NDC),[13] permanecieron estancados por falta de consenso político. Incluso se vio que era imposible el aumento de las tasas de cotización del 26 al 28.4 por ciento para corregir los desequilibrios financieros más inmediatos del régimen de pensiones.

Además de esas reformas de los parámetros dirigidas a mejorar la viabilidad financiera de los regímenes de reparto, los responsables de la elaboración de políticas de muchos países en transición habían decidido cambiar la proporción público-privado en las disposiciones relativas a la vejez. Al introducir regímenes complementarios con carácter voluntario, iba a fortalecer la previsión de los propios interesados para su vejez. Además, se esperaba que los fondos de pensiones concedidos recientemente produjeran un capital de inversión a largo plazo, contribuyendo así al desarrollo de mercados de capital locales. Este modelo se siguió en la República Checa (véase el cuadro 5). En 1994, el Parlamento aprobó una ley que establecía fondos de pensiones privados complementarios, siendo el incentivo para los afiliados al fondo una subvención del Estado fijada nominalmente. Václav Klaus, inspirándose en la política social de la Sra. Thatcher y en una crítica frontal al corporativismo, había impulsado este enfoque individualista. Se rechazó una propuesta del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, apoyada por los sindicatos y las asociaciones

[13] En un régimen de cotización teórica definida (NDC), todos los pagos de las cotizaciones se registran en cuentas teóricas individualizadas, aunque la acumulación del capital es sólo virtual. Los niveles de las prestaciones individuales dependen, sobre todo, de las cotizaciones pasadas y de su tasa teórica de rentabilidad. Esta última, es un factor discrecional, reduciéndose a una indexación del capital virtual de las pensiones al crecimiento de la base de las cotizaciones. Además, las futuras cuantías de las prestaciones se vincularán con las tendencias de las cohortes de mortalidad y con la edad de jubilación escogida. Diseñados por reformistas suecos, los regímenes de NDC habían sido pioneros en Letonia y en Polonia (véase Müller, 2002).

de trabajadores, de introducción de regímenes de pensiones ocupacionales como los de la Europa continental. Sin embargo, aunque había proliferado el número de fondos de pensiones, alcanzando su máximo nivel de 44 en 1995-1996, la cuantía de las cotizaciones voluntarias recaudadas quedó por debajo de las expectativas. En 2000, con el 43 por ciento de la fuerza del trabajo participando en los diecinueve fondos de pensiones restantes, los activos totales ascendían a apenas el 2.3 por ciento del PIB. Esto se debió fundamentalmente al hecho de que los participantes gastaban sólo un promedio de aproximadamente el 3 por ciento del salario medio en cotizaciones mensuales (véase Mácha, en este volumen). Tras la entrada en vigor de las enmiendas en enero de 2000, se establecieron incentivos fiscales más generosos, aunque aún está por ver si esto producirá un efecto significativo en los activos y en la afiliación a los fondos.

Cuadro 4

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS REGÍMENES PÚBLICOS DE PENSIONES EN LA REPÚBLICA CHECA Y ESLOVENIA

Características	**República Checa**	**Eslovenia**
Tipo	Obligatorio, de reparto	Obligatorio, de reparto
Tasa de cotización nominal – de la cual los empleados – de la cual los empleadores	26.0 6.5 19.5	24.35 15.50 8.85
Límite máximo de las cotizaciones	No	No
Separación del fondo de pensiones del presupuesto del Estado	No, pero una cuenta especialmente asignada	Sí, instituto autónomo del seguro de pensiones
Estructura de la fórmula de las pensiones	Parte básica de tasa uniforme + componente relacionado con los ingresos	Cálculo de las prestaciones en base a la historia de los salarios individuales y a los años de cotización
Período mínimo de seguro	25 años	15 años
Ingresos considerados en la base de la pensión	Últimos 30 años (2016)	Promedio de los 18 mejores años
Edad que da derecho a la jubilación después del período de transición (hombres/mujeres)	62/57-61 años	
Gratificaciones a las jubilaciones retrasadas	Sí	Sí
Sanciones a las jubilaciones anticipadas	Sí	Sí, si tiene lugar antes de la edad de 61/63 años (con muchas excepciones)
Privilegios de categorías profesionales	Abolidos	Transformados en un pilar separado financiado por la capitalización

Fuentes: Mácha y Stanovnik (en este volumen); Müller (1999)

* Para un período de adquisición de derechos de 20 o más años, la edad con derecho a una jubilación completa es de 63/61 años (hombres/mujeres).

Se comprobó que el enfoque de Eslovenia de régimen de vejez complementario era más heterodoxo. Si bien se había introducido un régimen complementario a principios de 1992, fue gestionado con los auspicios del Instituto de Pensiones y del Seguro de Invalidez, pero con una separación de los activos. Este monopolio público no pudo atraer más que a unos pocos cientos de eslovenos, dada la ausencia de incentivos fiscales. A finales de 1999, el mercado acabó abriéndose a los suministradores privados de regímenes de vejez colectivos e individuales, conduciendo a una coexistencia de regímenes profesionales auspiciados por el empleador con arreglos de pensiones personales de carácter individual (véase el cuadro 5).

Dependiendo de su concepción corporativa como fondos mutuales o como empresas de administración de pensiones, estarán sujetas a una supervisión, tanto de la Agencia del Mercado de Valores como de la Agencia de Supervisión del Seguro. La nueva ley prevé una garantía mínima de tasa de rentabilidad e incentivos fiscales

Cuadro 5

RASGOS BÁSICOS DE LOS FONDOS COMPLEMENTARIOS VOLUNTARIOS EN LA REPÚBLICA CHECA Y ESLOVENIA*

Características	**República Checa**	**Eslovenia**
Año de introducción	1994	2000
Financiación	De capitalización total	De capitalización total
Tipos de planes de pensiones ofrecidos	Personal	Personal u ocupacional
Constitución corporativa	Sociedades Anónimas	Sociedades Anónimas de Fondos Mutuales
Incentivos del Gobierno	Subsidios del Estado e incentivos fiscales	Incentivos fiscales
Cotizaciones de los empleadores	Exención de impuestos con límite superior)	Exención de impuestos (con límite superior)
Supervisión	Ministerio de Finanzas	Agencia de Supervisión del Seguro o Agencia del Mercado de Valores
Número de fondos	18	15
Número de afiliados (miles)	2 281	40
Afiliados en % de la población	22.3	0.02
Activos totales (% del PIB)	2.3	Dato no disponible

Fuentes: Mácha y Stanovnik (en este volumen); Müller (1999)

* Aquí sólo están comprendidos los regímenes complementarios competitivos, es decir, que no se consideraron el "Primer Fondo de Pensiones" estatal, ni el régimen complementario monolítico introducido en 1992.

generosos para los empleados y para los afiliados al fondo. A mediados de 2001, se habían establecido catorce fondos con unos 40 000 afiliados y competían acertadamente con el KAD, el sucesor del fondo estatista, en la actualidad gestionado por el Fondo de Gestión de Pensiones, *Kapitalska družba* (véase Stanovnik, en este volumen).

Los otros regímenes complementarios de pensiones, también gestionados por el *Kapitalska družba*, se introdujeron a través de diferentes secciones de la legislación de 1999.[14] Uno es el régimen complementario obligatorio, que cubre a los asegurados que realizan trabajos especialmente duros e insalubres, o actividades que no pueden continuarse al alcanzar una determinada edad. De cara a la autorización de la jubilación anticipada de estos asegurados, la legislación anterior obligaba a los empleadores a pagar cotizaciones elevadas al Instituto de Pensiones y del Seguro de Invalidez. La cuantía, que se encontraba por encima de la tasa de cotización normal, estaba ahora capitalizada en el *Kapitalska družba*, haciendo que este grupo fuese elegible para jubilaciones anticipadas del régimen complementario. El otro nuevo régimen de pensiones está administrado por el llamado "Primer Fondo de Pensiones", que también es gestionado por el *Kapitalska družba.* Se trata de un régimen voluntario que permite que los eslovenos intercambien los certificados de propiedad que les quedan de la privatización por cupones de pensiones. Si bien la propuesta original implicaba un intercambio de los certificados de propiedad, la ley determinó que el intercambio fuese optativo, introduciendo también un límite per cápita a los certificados de propiedad que iban a intercambiarse. Por consiguiente, sólo se había asignado hasta ahora al Primer Fondo de Pensiones el 5 por ciento del valor total de los restantes certificados de propiedad (véase Stanovnik, en este volumen).[15]

La elección del modelo realizada en la República Checa y en Eslovenia seguía encontrándose muy dentro de los límites del paradigma del bienestar de Bismarck, con algún toque de Beveridge en la fórmula de las pensiones. Mientras que el caso esloveno presenta rasgos de dependencia de la trayectoria laboral, mostrando una acentuada tendencia a perpetuar el modelo del seguro social yugoslavo, las reformas checas pueden interpretarse a la luz de una reinvención de las tradiciones pre-comunistas del estado de bienestar (véase Hartl y Večerník, 1992: 161). Aunque tanto la República Checa como Eslovenia encaraban un intenso debate sobre la necesidad de un pilar obligatorio

---

14 Es interesante señalar que estos dos bastante poco convencionales regímenes también se caracterizan en la reciente reforma de las pensiones de Bulgaria, con un papel de mayor relieve para los suministradores privados. El régimen complementario obligatorio para los trabajos antiguamente privilegiados comenzó a funcionar a principios de 2001, pero se basaba en fondos privados que competían. La ley de Bulgaria también permite transferir los documentos contables a los fondos de pensiones especializados, pero los proveedores privados no han demostrado hasta ahora que se encontraran dispuestos a establecer los fondos respectivos, puesto que no están interesados en este negocio (compárese con Chiappe, 2001; Nikolov, 2001).

15 Para un análisis de los vínculos alternativos entre la reforma de las pensiones y la privatización de las empresas del Estado, véase Gesell-Schmidt, Müller y SüB (1999).

gestionado privadamente y de capitalización total (véase Mácha y Stanovnik, en este volumen), el prudente camino hacia la reforma de las pensiones que siguieron los sucesivos gobiernos, permanecía sin cambios. Comenzando con el conjunto de conocimientos vigente en torno a las reformas radicales y a su ausencia, no sólo en el área de las pensiones, las siguientes secciones apuntarán a explicar cuáles son los factores estructurales, institucionales y relacionados con los actores tenidos en cuenta, tanto para el surgimiento de propuestas de privatización del seguro de vejez en la República Checa y Eslovenia, como para su rechazo final por parte de aquellos a quienes corresponda la elaboración de políticas.

EXPLICACIÓN DE LAS OPCIONES DE LA REFORMA: INFLUENCIA EXTRANJERA, ACTORES LOCALES Y CONTEXTO POLÍTICO

Esta sección se basa, en buena medida, en la literatura relativa a la economía política de la reforma de los sistemas, publicada en la pasada década.[16] Esta línea de investigación multidisciplinaria analiza los factores que permiten o restringen la viabilidad de reformas radicales orientadas al mercado. Más específicamente, se acerca al reciente trabajo sobre la economía política de la reforma de las pensiones.[17] La heurística se inspira en el institucionalismo centrado en los actores, una metodología que apunta a superar el "clásico" cisma de las ciencias sociales (Mayntz y Scharpf, 1995; Scharpf, 1997).

La "nueva ortodoxia de las pensiones"

En muchos países latinoamericanos y europeos del Este, la combinación público-privado en el suministro obligatorio de pensiones se ha ido modificando de manera significativa a lo largo de la pasada década. La reciente oleada de privatización total o parcial de las pensiones, es decir, la adopción de similares proyectos en diferentes países y regiones, viene a indicar que existe un mecanismo de ideas de común transmisión internacional. Efectivamente, puede identificarse claramente una comunidad espistemológica dominante:[18] una "nueva ortodoxia de las pensiones" (Lo Vuolo, 1996)

---

16 Para un panorama de la economía política de la reforma de los sistemas, véase Rodrik (1996), Tommasi y Velasco (1996), Sturzenegger y Tommasi (1998), Drazen (2000) y Krueger (2000).

17 Para los países ex socialistas, véase Müller (1999), Cain (2000), Cashu (2000a,b), Orenstein (2000) y Nelson (2001); para América Latina, véase Kay (1998, 1999), Madrid (1999, 2002), Mesa-Lago (2001), Mora (1999), Busquets (2000), Huber y Stephens (2000), y Mesa-Lago y Müller (2002); y para un marco explicativo trans-regional, véase Brooks (1998, 2001), Madrid (1998, 2001), Chlon y Mora (2001), James y Brooks (2001), Müller (2001) y Orenstein (2001).

18 Una comunidad epistemológica es una red de profesionales de una determinada disciplina y con una empresa de políticas común, que puede proceder de diferentes formaciones profesio-

ha venido dando un mayor impulso a la privatización de las pensiones en América Latina y en la Europa del este, con el argumento de que tal cambio de modelo del seguro de vejez conduciría a un incremento del ahorro y a una mejora de la eficacia de los mercados financieros y laborales, lo que se traduciría en un aumento del crecimiento a largo plazo (véase, por ejemplo, Corsetti y Schmidt-Hebbel, 1997).

Las críticas conservadoras al estado de bienestar venían de larga data preparando el terreno para un cambio de paradigma en la seguridad de la vejez, tal y como describiera Hirschman (1991). Al finalizar la guerra fría, se produjo un cambio en los contenidos del discurso que había venido prevaleciendo en torno a la protección de la vejez, interactuando con la escalada del neoliberalismo como paradigma dominante en la elaboración de las políticas económicas, sobre todo en los países en desarrollo y en transición. Si bien no estaba contenida originariamente en el llamado "Consenso de Washington" (Williamson, 1990, 2000), la privatización de las pensiones se fue convirtiendo, ya desde entonces, en parte integrante del paquete de reformas neoliberales. En la Europa del Este, tal cambio de paradigma coincidió con los primeros años post-socialistas, marcados por los grandes pasos dados en la política económica hacia el mercado.

Una cantidad cada vez mayor de cambios en las políticas contemporáneas se ve afectada por la transferencia de las políticas y por la difusión global de los modelos (véase Dolowitz y Marsh, 2000; Weyland, 2000). Las reformas radicales en materia del seguro de vejez se asociaba a menudo con la implicación del Banco Mundial. En 1994, el informe de investigación del Banco sobre las políticas de pensiones, concitó la atención general (véase Banco Mundial, 1994). Lo que mejor venía a ejemplificar el conocimiento de lo que ha pasado a ser la "nueva ortodoxia de las pensiones" era también al principal mecanismo de propagación.[19] Además de los condicionantes omnipresentes, los canales para el respaldo de la privatización de las pensiones incluyen préstamos, una transferencia de conocimientos basada en la experiencia y un paquete de asistencia potencialmente atractivo para los responsables de la elaboración de políticas. En los últimos años instituciones financieras internacionales y organismos gubernamentales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) han hecho lo mismo. Aunque han participado en los pertinentes condicionantes cruzados con el Banco, así como en otras formas de colaboración, en general desempeñan un papel menos destacado.

---

nales. Comparten la fe en verdades específicas y en una serie de creencias normativas y causales, han compartido patrones de razonamiento y se valen de prácticas discursivas compartidas (véase Adler y Haas, 1992; Haas, 1992).

19 Sin embargo, se sigue dando una considerable "heterodoxia". Mesa-Lago (1996) y Ney (2000) señalan prescripciones de políticas conflictivas por parte de organizaciones internacionales. Para el debate entre el Banco Mundial y la OIT, véase Beattie y McGillivray (1995) y James (1999). Para una crítica reciente de la "nueva ortodoxia de las pensiones", véase Barr (2000), Charlton y McKinnon (2001), Orszag y Stiglitz (2001).

Sin embargo, la investigación de los estadios iniciales dejó claro que, para que la reforma se adoptase en los ámbitos locales, el nuevo patrón de la ortodoxia requería no sólo un agente para su transmisión, sino también un actor local influyente dispuesto a adoptar los proyectos neoliberales, generalmente el Ministerio de Finanzas (véase Müller, 1999). Se hizo factible la privatización total o parcial de las pensiones cuando aquellos actores que se inclinaban por tal privatización –el Ministerio de Finanzas y el Banco Mundial– tenían intereses e influencias en el proceso local de la reforma. En cambio, la reforma radical de las pensiones no se desarrollaba cuando el Ministerio de Bienestar era el único actor pertinente de la reforma de las pensiones.

Contexto de la reforma de las pensiones: actores y restricciones

Si bien la privatización total o parcial de la seguridad de la vejez constituía claramente una recomendación de primera magnitud procedente del extranjero que encaraba cualquier reformista de las pensiones en la Europa del este, era el proceso político nacional el que había de pronunciarse en última instancia en la adopción o el rechazo de la reforma radical de las pensiones. El siguiente análisis incluye la identificación de los actores políticos pertinentes en el terreno de la reforma de las pensiones y la consideración del contexto político que configuraba su margen de maniobra, bajo la influencia de factores políticos y condiciones económicas.

Los eruditos en materia de economía política de la reforma de los sistemas habían subrayado la importancia del liderazgo político –personas valientes y comprometidas, a menudo economistas con una orientación al mercado– y su capacidad para comunicar una visión neoliberal coherente (véase Harberger, 1993; Sachs, 1994). Se ha mostrado en alguna parte que la privatización de las pensiones viene a ser un cambio de paradigma que esos responsables de la elaboración de políticas comprometidos pueden facilitar gradualmente. Empero, la existencia de quienes establecen la agenda puede no ser considerada suficiente para garantizar el éxito frente a grupos poderosos de intereses (véase Williamson y Haggard, 1994; Tommasi y Velasco, 1996).

Como se indicara antes, el cambio radical del paradigma de la seguridad de la vejez había sido propugnado sobre todo por el Ministerio de Finanzas, dotado de un personal de economistas formados en la corriente neoliberal. Esta alianza de agentes, junto con el Ministerio de Asuntos Económicos y el Banco Central, consideraban que la privatización de las pensiones se correspondía perfectamente con sus esfuerzos generales dirigidos a reducir el papel del Estado en la economía. Estos defensores locales de la agenda propagada globalmente eran apoyados por grupos de intereses locales, como las organizaciones comerciales, el sector financiero y las instituciones financieras internacionales. Pero existía también una oposición a estos planes radicales, dentro y fuera del Gobierno. Lo que se dio con más frecuencia fue la reticencia demostrada por los Ministerios de Trabajo, Bienestar y Salud, responsables de los regímenes del seguro de vejez vigentes, a comprometerse en una reforma estructural de las pensiones, reflejando así las tradiciones de Bismarck en vigor en la Europa del Este. En algunos

países, estos ministerios se opusieron en un principio al cambio radical de paradigma, pero –habida cuenta de la preeminencia del Ministerio de Finanzas en el Gabinete– se mostraron demasiado débiles para impedirlo. Era característico que la influencia del Ministerio de Trabajo en el diseño de la reforma estuviera deliberadamente limitada por la instauración de pequeños grupos de trabajo, cuya mayoría formaba parte del Ministerio de Finanzas. Estas comisiones especiales de reforma de las pensiones elaboraron el proyecto de legislación y actuaron para evitar las competencias del Ministerio de Trabajo en materia de pensiones (véase Müller, 1999; Nelson, 2001).

Entre los adversarios locales a la privatización de las pensiones, se encontraban los sindicatos, los empleados de la seguridad social y –los últimos en orden, aunque no en importancia– las asociaciones de pensionistas y grupos especiales de intereses con regímenes de pensiones privilegiados. En algunos países, los partidos de izquierda también se unieron a las filas de quienes se oponían. Estaba claro que el contexto político específico podía aportar a los reformistas o a los adversarios de la reforma recursos para las acciones (véase Kay, 1999). El grado de control ejecutivo de la legislatura equivale a una variable institucional fundamental. Los puntos de veto, construidos en el sistema político, aportan a un determinado grupo oportunidades estratégicas y un potencial impacto político (véase Immergut, 1992). En algunos países, los sindicatos tenían unos lazos tradicionales con los partidos en el Gobierno que se utilizaron para doblegar las resistencias. Sin embargo, esos lazos también implicaban que los adversarios de la reforma se encontraban en una situación política que obligaba a los reformistas de las pensiones a negociar y a hacer concesiones, sobre todo otorgando a los sindicatos el derecho de gestionar sus propios fondos de pensiones (véase Isuani y San Martino, 1998; Orenstein, 2000).

Los factores y las consideraciones de orden económico parecen haber tenido un impacto sustantivo en la elección del modelo de reforma. Como se mencionara antes, la privatización de las pensiones que se había propuesto, en primer lugar, por razones macroeconómicas, apuntando a embarcarse en la búsqueda de un círculo virtuoso que condujera al crecimiento económico, tropezó con una oposición motivada en primer lugar por factores macroeconómicos. Madrid (1998) y James y Brooks (2001) han señalado como responsables a la creciente movilidad de los capitales internacionales y a las recientes experiencias de crisis de los mercados de capitales, que pudieron haber inducido a quienes se encargaban de la elaboración de políticas a procurar reducir la vulnerabilidad a las fugas de capitales, mediante el impulso al ahorro nacional y al mercado local de capitales.[20] Además, los estudiosos en materia de política económica de las reformas han puesto de relieve que una crisis precedente puede generar un cambio radical. Nos encontramos ante la hipótesis del llamado "beneficio de la crisis" (véase Drazen y Grilli, 1993).[21] La crisis

---

20 Sin embargo, contradiciendo estas grandes esperanzas, lo demostrado en Chile viene a indicar que la privatización de las pensiones tuvo un impacto verdaderamente negativo en el ahorro nacional (véase Mesa-Lago, 1998).

21 Las situaciones de emergencia que se percibían, pudieron determinar que los grupos políticos rivales se pusieran de acuerdo en torno a medidas impopulares y dolorosas, y facilitaran la destrucción

fiscal convirtió al Ministerio de Finanzas en un actor potencial en el terreno de la reforma de las pensiones. Más específicamente, cuando la financiación de las pensiones entra en déficit, la dependencia resultante de las subvenciones presupuestarias confiere a este probable defensor de la "nueva ortodoxia de las pensiones" un importante papel en la reforma del seguro de vejez (véase Müller, 1999). Por añadidura, una crisis financiera persistente puede erosionar gravemente la confianza del público en los sistemas públicos de pensiones, facilitando así la reforma fundamental.

Existía aún otro factor económico que ejercía un impacto en los casos de la reforma de las pensiones que se examinaba antes. Cuando la deuda externa es elevada, los gobiernos tienden a subrayar su compromiso general con la reforma orientada al mercado. En este contexto, el anuncio de la privatización de las pensiones puede interpretarse como una estrategia "señalada" (Rodrik, 1998). Efectivamente, a mediados del decenio de 1990, las agencias de analistas especializados en evaluaciones financieras incluyeron la reforma radical de las pensiones como un punto que favorecía las evaluaciones del riesgo-país. El endeudamiento crítico también aumentaba la probabilidad de la implicación de las instituciones financieras internacionales en el terreno de la reforma local de las pensiones (véase Brooks, 1998). Su deuda está determinada parcialmente por sus intereses como importantes acreedores que son en muchos países en transición. Sin embargo, su impacto no se limita a condicionamientos vinculantes derivados de su propia implicación financiera. Más bien lo que cuenta es el nivel general de endeudamiento externo, como si el FMI y el Banco Mundial "pudiesen indicar que un país en desarrollo ha adoptado políticas solventes y, por tanto, ha aumentado su credibilidad" (Stiglitz, 1998: 27). Cuando los gobiernos locales hacen caso omiso de sus recomendaciones, es frecuente que sea difícil obtener fuentes alternativas de financiación del mercado. Como señalara Kay (1999), los responsables de la elaboración de políticas eran muy conscientes de que se disponía del apoyo financiero y/o técnico de las instituciones financieras internacionales sólo para una reforma de pensiones que incluyera el componente de privatización.

Los conocimientos que se tenían antes sobre el desarrollo del estado de bienestar destacaban la importancia de disposiciones institucionales vigentes para los caminos futuros de la reforma: retroalimentación política o dependencia del camino seguido anteriormente.[22] "Las políticas vigentes pueden fijar la agenda para el cambio… estrechando la gama de alternativas viables" (Pierson y Weaver, 1993: 146). Es frecuente que el éxito de las estrategias para la reforma dependa de las opciones iniciales de la políticas y de la retroalimentación de las políticas derivadas de las mismas. En los

---

de las coaliciones políticas que habían bloqueado la reforma, rompiendo el estancamiento que existía (véase Williamson, 1994). Empero, la hipótesis del "beneficio de la crisis" no había encontrado unanimidad en los eruditos de la economía política de la reforma de las políticas.

22 Para el concepto de retroalimentación de las políticas, véase Esping-Andersen (1985) y Pierson (1993); para un reciente análisis del concepto de dependencia del camino seguido anteriormente, véase Pierson (2000).

regímenes de reparto estilo Bismarck, los efectos de encierro y los costos de operación pueden derivarse de los derechos de pensión obtenidos por el asegurado, generando elevados costos de transición. La magnitud de estas asignaciones, llamadas con frecuencia "deuda implícita de las pensiones", está determinada por algunos factores, especialmente el porcentaje de la población cubierta, la madurez del régimen y la generosidad de las prestaciones. Cuando se hace explícita, se traduce en elevados costes fiscales. Por consiguiente, se ha argumentado que cuanto mayor es la deuda implícita de las pensiones, menor es la probabilidad de una reforma estructural más radical de las pensiones (véase James y Brooks, 2001).

RECHAZO DE LA PRIVATIZACIÓN DE LAS PENSIONES EN LA REPÚBLICA CHECA Y ESLOVENIA

Hoy el sistema de pensiones de la República Checa y de Eslovenia es fundamentalmente de dos pilares, combinándose un régimen público obligatorio de reparto con un pilar de capitalización complementario. Mientras que en la República Checa el segundo pilar[23] consiste en un régimen privado voluntario que ofrece planes de pensiones personales, en Eslovenia son tres los regímenes de pensiones complementarios: un régimen privado voluntario que puede adoptar la forma de régimen profesional o de plan de pensiones personal, un régimen obligatorio para las ramas antiguamente privilegiadas y un fondo de pensiones para los certificados de privatización, gestionados por el *Kapitalska družba* del Estado. A diferencia de otros estados ex socialistas, no se ha producido en ninguno de los dos países cambio alguno en la financiación a costa del pilar público de las pensiones ¿Por qué no tuvo éxito, en el contexto de la República Checa y Eslovenia, la privatización de las pensiones?

El caso de la República Checa

Hasta mediados de la década de 1990, el conflicto básico de la reforma de las pensiones en la República Checa había sido el alcance de la reforma paramétrica. Los defensores de la privatización total o parcial de las pensiones, se hicieron oír poco después. Los jóvenes economistas checos que tenían conexiones con la ortodoxia internacional –los "komsomols del mercado", en la jerga local–, habían aunado fuerzas con los grupos de interés de la comunidad financiera y con el partido liberal, Unión para la Libertad, para la privatización de las pensiones en la agenda política (véase, por ejemplo, Schneider, 1996a, b); Jelínek y Schneider, 1997, a, b). Además, los esfuerzos concomitantes de cara a la reforma de las pensiones de otros países de la región, sobre

[23] Según la terminología del Banco Mundial, éste sería un régimen de tercer pilar (véase, por ejemplo, Banco Mundial, 1994).

todo Hungría y Polonia, no pasaron inadvertidos en la República Checa. Sin embargo, los esfuerzos encaminados a los cambios en la agenda, no triunfaron a la hora de ejercer un impacto en la estrategia de reforma global perseguida por el Gobierno checo. Tras simular el impacto y los costos globales relacionados con una privatización parcial del régimen de pensiones checo, en comparación con la otra alternativa, que consistía en una reforma en profundidad del régimen de reparto vigente, los expertos del Ministerio de Trabajo concluyeron afirmando que existía suficiente libertad de acción dentro del sistema público de reparto vigente para afrontar los retos de las próximas décadas (véase Mácha, en este volumen).

El Banco Mundial, principal transmisor de la "nueva ortodoxia de las pensiones", pudo haber reforzado la facción local de la privatización con su experiencia global en la promoción y en la asistencia de la privatización de las pensiones, pero estaba ausente del ámbito de la reforma checa. La ausencia de influencias del Banco en la República Checa coincide con un bajo nivel de la deuda externa (véase el cuadro 1). Hace casi una década, la única cartera implicada en los esfuerzos de la reforma de las pensiones checa había estado dada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que se inclinaba tradicionalmente por los modelos de Bismarck y de Beveridge. Como el régimen público de pensiones había sido financieramente viable sin subvenciones con cargo al presupuesto del Estado hasta 1997, no sorprendió que el Ministerio de Finanzas, un potencial defensor dentro del Gobierno de la privatización de las pensiones, no tuviese interés en la reforma de éstas. Con todo, hace ya casi cinco años que el régimen de pensiones checo había estado en números rojos, permaneciendo aún pasivos los sucesivos ministros de Finanzas. Una posible explicación a esto se relaciona con el hecho de que la privatización de las pensiones implica costos fiscales sustanciales a corto y mediano plazo. Por otra parte, deberían recordarse las graves crisis económicas y financieras que habían golpeado a la República Checa en 1997. Dadas las bases aún inestables del mercado local de capitales, se consideraba particularmente inadecuada la introducción de un pilar de capitalización obligatorio. En razón de los grandes costos de los rescates bancarios, la crisis del sector financiero también se trasladó a la carga fiscal (véase Banco Mundial, 2001a), contribuyendo así al estrechamiento del alcance presupuestario de la privatización de las pensiones.

Los sindicatos checos –otros interlocutores políticos pertinentes– solían ser encarnizados críticos de las reformas de los parámetros contempladas por el Gobierno de Klaus. Esto se hizo especialmente manifiesto durante los conflictos que rodearon la ley sobre el seguro de pensiones de 1995. Si bien no se encontraban en condiciones de vetar esta ley, su oposición despertó la sensibilidad pública acerca de las medidas de austeridad y contribuyó considerablemente a la derrota electoral de la coalición gobernante en 1996. Con la aparición de la privatización de las pensiones en la agenda checa, cambiaron su postura: en lugar de impulsar el mantenimiento del statu quo, afirmaban ahora que no se habían agotado aún en la República Checa las opciones vigentes para la reforma del régimen público de reparto, oponiéndose a un cambio total o parcial del régimen por uno basado en la capitalización. Habida cuenta del papel

vociferante que este grupo de interlocutores había desempeñado en el pasado, es probable que los responsables de la elaboración de políticas los tengan en cuenta, a pesar de la ausencia de sólidas estructuras corporativas de adopción de decisiones en la República Checa. Políticamente, sus campañas se tradujeron en apoyo al Partido de los socialdemócratas y al Partido de los pensionistas, no habiendo este último entrado en el Parlamento (véase Müller, 1999).

La elección del modelo en el país, más allá de la línea de pensamiento dominante a escala internacional, parece especialmente sorprendente, dado el discurso neoliberal del primer ministro checo, Václav Klaus en el poder desde hace muchos años, discurso que por lo visto no puede corresponder mejor a la "nueva ortodoxia de las pensiones". Empero, una mirada más cercana revela que Klaus se apartaba con frecuencia de su "economía de mercado sin un adjetivo" retórico cuando descendía a la política práctica (véase Kabele y Potůček, 1995; Stark y Bruszt, 1998). Pareciera también que nunca se había animado demasiado con la idea de *ordenar* un pilar de capitalización. Su camino favorito para la reforma de las pensiones implicaba bajas tasas de sustitución en el pilar público, con miras a crear incentivos para los ciudadanos checos de afiliación voluntaria al pilar complementario. En este sentido, puede considerarse "demasiado liberal" para la norma de la ortodoxia. Además, era notable la frialdad general de Klaus hacia los asesores extranjeros y en particular hacia las instituciones financieras internacionales (véase, por ejemplo, Blejer y Coricelli, 1995). Por último, debería recordarse que desde 1996 –o sea, desde el mismo momento en que polacos y húngaros comenzaron los preparativos de sus privatizaciones de pensiones parciales– los gobiernos checos no habían podido contar con una mayoría parlamentaria. Sumado a esto, los socialdemócratas que entraban en el poder y que se orientaban tradicionalmente hacia el enfoque de Bismarck/Beveridge, se oponían a la privatización de las pensiones, junto con sus principales aliados políticos, los sindicatos. Fue también mínimo el apoyo público a tal cambio de modelo (Večerník y Mateju, 1999: 201). En los últimos años, el control de la legislatura por el ejecutivo estaba tan limitado que los planes del Gobierno de una reforma sustancial de los parámetros tampoco eran políticamente viables, con lo que sólo se aumentaba su urgencia. Con las elecciones[24] previstas para 2002, es probable que sea el próximo gobierno el que determine el futuro del régimen de reparto checo.

El caso de Eslovenia

Fue a mediados del decenio de 1990 que apareció la nueva norma ortodoxa en el terreno de la reforma de las pensiones de Eslovenia. Según el relato de Stanovnik (en este volumen), quienes propugnaban cambios en la agenda pertinente para el debate sobre la reforma de las pensiones pareciera que fueron el FMI y el Banco Mundial.

[24] Jacoby (1998: 18) ha definido el cambio en la agenda como el poder de intervenir en momentos críticos, introduciendo nuevos modelos determinantes en el ámbito político.

Durante una misión de expertos a Eslovenia en 1995, habían destacado la necesidad de más reformas fundamentales en el régimen público de pensiones y habían propuesto asimismo la introducción de un régimen de pilares múltiples. Posteriormente, el Banco Mundial procuró apoyar la privatización de las pensiones en Eslovenia mediante la asignación de un préstamo, co-patrocinando una conferencia internacional sobre las pensiones en octubre de 1997 y un seminario sobre cuestiones relativas al segundo pilar, en marzo de 1998, ambos en Ljubljana, así como viajes a Suiza y a los Países Bajos para obtener una información de primera mano de las experiencias con los regímenes de pilares múltiples.

En lo que concierne a los actores locales, el impulso hacia una reforma del tipo de los pilares múltiples procedió de Tone Rop, una destacada figura del LDS y claramente uno de los responsables de la elaboración de políticas más influyentes de Eslovenia. Cuando asumió el Ministerio de Trabajo, tras la dimisión de su antecesor socialdemócrata en 1996, la reforma de las pensiones pasó a ser la primera prioridad del economista. El documento inicial de la política, elaborado con la valiosa contribución de Milan Vodopivec, ex funcionario del Banco Mundial, defendía firmemente la privatización parcial de las pensiones. El Libro Blanco sobre la reforma de las pensiones que vino a continuación fue escrito en colaboración con un equipo de consultores del Proyecto Phare, entre los cuales se encontraba un especialista principal de la OIT. Estos expertos franceses e italianos en seguridad social adoptaron una postura más prudente en torno al segundo pilar obligatorio que se proponía, sobre todo respecto de sus implicaciones fiscales, una preocupación corroborada por los ejercicios de simulación. Con todo, la versión final del Libro Blanco, publicada en noviembre de 1997, aún incluía la privatización de las pensiones.

Cuando se debatió el Libro Blanco, en enero de 1998, con los interlocutores sociales en un grupo de trabajo, los sindicatos eslovenos utilizaron esa trascendental ocasión para vetar de manera irrevocable la privatización de las pensiones. Al poco tiempo, se realizaron diversas concentraciones contra algunas de las reformas de los parámetros que se contemplaban y la introducción de un segundo pilar obligatorio. Otro aliado en el "lobby gris" y miembro de la coalición que gobernaba durante el proceso de reforma de las pensiones, el Partido de los pensionistas, también declaró su oposición. Además, algunos expertos bien conocidos en seguridad social con una formación en economía y derecho formularon críticas al plan del Gobierno de privatización parcial del seguro de vejez. Uno de los economistas más influyentes de Eslovenia, Velimir Bole, puso de relieve, en un documento encargado por el Banco Mundial, los considerables costos fiscales del régimen de pilares múltiples propuesto. Llegado a este punto, el Ministro de Finanzas, Mitra Gaspari, públicamente declaraba que no sería fiscalmente viable un segundo pilar obligatorio.[25] Posteriormente, Tone

[25] En ese momento, las finanzas públicas de Eslovenia pasaron a tener un saldo deficitario (véase el cuadro 1).

Rop cedía a la privatización de las pensiones. En una reunión del Gabinete cuatro semanas más tarde, se producía un cambio en la orientación de la reforma de las pensiones que no suscitó oposición ni controversia. El proyecto de ley sobre el seguro de pensiones e invalidez, aprobado por el Gobierno de Eslovenia en junio de 1998, proponía una reforma del régimen público de reparto en combinación con la introducción de un pilar de capitalización voluntario. Tras largas negociaciones en la coalición que gobernaba y con los interlocutores sociales, esta ley era aprobada en diciembre de 1999. Con una alianza política bastante amplia gobernando en Eslovenia de 1997 a 2000, la elaboración de políticas se caracterizaba más por la búsqueda de un consenso que por un rápido fortalecimiento de reformas estructurales radicales.

Análisis comparativo de las opciones políticas

La política de pensiones que se siguió en la República Checa y en Eslovenia puede interpretarse como un paso hacia la corriente principal del pensamiento en la Europa continental en relación con el seguro de vejez[26] y como una decisión consciente contra las recomendaciones de la "nueva ortodoxia de las pensiones". Debe señalarse que en Eslovenia existe un extendido sentimiento de que la reforma de las pensiones se completó con la reforma de 1999, aunque lo opuesto es verdad en la República Checa: mientras que virtualmente todos los responsables de la adopción de políticas están de acuerdo en que son indispensables nuevas medidas relativas a la reforma, aunque no se ha alcanzado hasta ahora un consenso político sobre su naturaleza. Los obstáculos a la reforma de los parámetros de las pensiones en la República Checa ponen de relieve el potencial que pueden encerrar tales reformas para generar censuras y reproches de gran contundencia. Se observa mucho que las reformas de los parámetros, si bien moderadas a la luz de alternativas paradigmáticas, son políticamente sensibles. Permiten fácilmente la identificación de las pérdidas individuales y se perciben como una simple reducción de los derechos adquiridos, con nada a cambio (véase Holzmann, 1994; Müller, 1999). Los estudios de casos prácticos anteriores han puesto de manifiesto que los responsables checos y eslovenos de la elaboración de políticas, recurrieron a estrategias de neutralización, compensación y disimulo para reducir la oposición política a sus políticas de austeridad (véase Mácha y Stanovnik, en este volumen). A continuación, se identificarán los factores estructurales e institucionales relacionados con los actores que explican la ausencia de una reforma radical de las pensiones en ambos países en transición.

Mientras que los Ministerios de Bienestar se han inclinado tradicionalmente por los modelos de Bismarck y Beveridge y los Ministerios de Finanzas han tendido a

[26] Hay que admitir que los regímenes de seguridad de la vejez en la Europa continental son sumamente diversos. La referencia a la "corriente dominante" denota una combinación de régimen público obligatorio de reparto, inspirado en los principios de Bismarck, con un pilar privado complementario de carácter voluntario.

unirse a las filas de la "nueva ortodoxia de las pensiones" en muchos países, estas distinciones de ideas se revelaron como menos nítidas en los dos países aquí analizados. El inhabitual grado de movilidad entre ambas carteras determinantes, sólo viene a indicar que es más difícil atribuir una preferencia específica de políticas a los dos ministerios en los dos casos que nos ocupan. En Eslovenia, Tone Rop –principal defensor de la propuesta de privatización parcial del seguro de vejez– fue nombrado Ministro de Trabajo, tras haberse desempeñado como Secretario de Estado de la Privatización y antes de convertirse en Ministro de Finanzas. En la República Checa, Jiří Rusnok, ex asesor de la federación de sindicatos, fue nombrado recientemente Ministro de Finanzas, tras haber ocupado el puesto de Viceministro de Trabajo (véase Mácha y Stanovnik, en este volumen).

Es este contexto el que arroja luz en el hecho infrecuente de que fuese el Ministro de Trabajo de Eslovenia la principal fuerza motriz que se encontraba detrás de los preparativos encaminados a la privatización parcial de las pensiones, y de que fuese el Ministro de Finanzas el que lo vetara. Si bien la esencia de este último es un mecanismo bien conocido que procede del peso relativo de ambas carteras en el Gabinete, está en pugna con el patrón de diversas reformas de pensiones recientes en la Europa del este. Es notable que las implicaciones de las políticas se hubiesen revertido, puesto que se había detenido efectivamente la privatización de las pensiones. En la República Checa, el Ministerio de Trabajo seguía teniendo competencias en la reforma de la seguridad de la vejez, incluso después de que aparecieran las dificultades fiscales. Además, ningún responsable destacado de la elaboración de políticas se había comprometido en la privatización de las pensiones y sólo fue durante el breve gobierno vigilante de Tosovsky que se consideró seriamente un régimen de pilares múltiples. En medio de la crisis política y económica, era éste también el único momento en el que el Ministro de Finanzas checo abandonaba su papel pasivo derivado del superávit del régimen de pensiones y más tarde de los asuntos relativos a los elevados costos de la transición.

Los casos de la República Checa y Eslovenia ponen de manifiesto que existe la otra cara de la moneda en los factores económicos y consideraciones que empujaron poderosamente la privatización de las pensiones a otra parte. En ambos países, los responsables de la elaboración de las políticas eran plenamente conscientes de que la privatización de las pensiones hubiese redundado en considerables costos fiscales[27] a corto y mediano plazo, complicándose, así, el futuro cumplimiento de los criterios de Maastricht.[28] Especialmente en un contexto de una elevada deuda implícita en pensiones,

[27] Para un análisis general de los costos de transición generados por la privatización de las pensiones en América Latina, véase Mesa-Lago (2000).

[28] Los criterios de Maastricht consisten en un compromiso de disciplina fiscal y de estabilidad de los precios en la zona euro. El déficit de los gobiernos no debería superar el 3 por ciento del PIB, la relación de la deuda de los gobiernos con el PIB debería ser del 60 por ciento o menos, y la tasa de inflación no debería superar en más del 1.5 puntos porcentuales la de los tres Estados Miembros de la UE con mejor desempeño.

como ocurre en Eslovenia y en la República Checa, este asunto puede determinar que los ministros de finanzas sean aliados potencialmente ambivalentes de la "nueva ortodoxia de las pensiones". Por otra parte, mientras que el desarrollo del mercado local de capitales era un motivo que se mencionaba con frecuencia a la hora de la privatización de las pensiones en cualquier parte, los responsables de la elaboración de políticas de los dos países que se analizan aquí, apuntaban explícitamente a la naciente etapa del mercado de capitales de Eslovenia y al sector financiero agobiado por la crisis en la República Checa cuando advertían contra la privatización radical de las pensiones. Debe señalarse que es poco frecuente que entre los reformistas de las pensiones de la era post-socialista, se considere el escaso desarrollo del mercado de capitales como una restricción a la introducción de un pilar de capitalización obligatorio. La arraigada desconfianza del público en las instituciones financieras vigentes limitaba el alcance de cualquier medida orientada al establecimiento de un seguro de vejez individual basado en la capitalización total véase, por ejemplo, Večerník, 2001). En lugar de considerar esto como un caso de mandato de un segundo pilar, los responsables de la elaboración de políticas decidieron dar más márgenes de actuación a los empleadores en los regímenes privados complementarios.

Los sindicatos y los partidos de los pensionistas también tenían un papel que desempeñara en ambas reformas de las pensiones. En tanto que este "lobby gris" resistía tenazmente los cambios de los parámetros de los regímenes de reparto vigentes en muchos países de la transición, en la República Checa y en Eslovenia los planes de reforma del seguro de vejez desencadenaron las más grandes concentraciones políticas desde la independencia. En la República Checa, el Partido de los pensionistas no entró en el Parlamento, aunque en Eslovenia formaba parte del gobierno de coalición cuando se produjo la reforma de 1999. Aun cuando sólo podía contar con cinco escaños en el Parlamento, sus intereses tenían que ser sopesados respecto de otras preferencias políticas. En el mundo ex socialista, los sindicatos recibían el apodo de "partidos de los pensionistas", puesto que muchos de sus miembros estaban jubilados. Merece señalarse que ni los sindicatos checos, ni los sindicatos eslovenos estaban interesados en obtener beneficios económicos del establecimiento de su propio fondo de pensiones en un pilar obligatorio, al contrario de lo que ocurría con una parte del mundo sindical en otros países (por ejemplo, en Bulgaria, Croacia y Polonia, y también en Argentina y Chile). Los sindicatos de Eslovenia mantenían un estrecho contacto con sus homólogos alemanes, inquebrantables adversarios de la privatización de las pensiones. En el caso de los sindicatos checos, sus reticencias pueden estar relacionadas con el hecho de que su temprana implicación en el pilar de capitalización voluntario no tuvo éxito.

Los sindicatos checos expresaron una firme oposición a la ley de reforma de las pensiones de 1995, pero comenzaron a defender reformas de los parámetros cuando apareció en la agenda política la privatización de las pensiones. Las estructuras locales de adopción de decisiones no brindaron oportunidades formales de veto a los interlocutores sociales (véase Casale, 1999). No obstante, los responsables checos de la elaboración de políticas no están naturalmente por la labor de que se reanuden aquellas

protestas vociferantes. Los sindicatos eslovenos tenían más voz en el terreno de la reforma de las pensiones que sus homólogos checos. La existencia de estructuras tripartitas formales –el Consejo Económico y Social, un punto de veto de hecho en la legislación eslovena– les permitió desempeñar un papel significativo en la adopción de las decisiones relacionada con las pensiones. Fueron invitados a debatir las propuestas posteriores de la reforma de las pensiones en grupos de trabajo tripartitos, expresando su inflexible oposición a la privatización de la seguridad de la vejez y contribuyendo de modo significativo al abandono del enfoque de pilares múltiples en Eslovenia. Tanto en la República Checa como en Eslovenia, los sindicatos eran estrechos aliados políticos de los socialdemócratas, otros importantes adversarios del pilar de capitalización obligatorio de las pensiones.

Por último, los casos de la República Checa y de Eslovenia vienen a indicar que la dinámica de la "política global de atención" (Orenstein, 2001; Orenstein y Haas, 2001) requiere una cuidadosa diferenciación. Mientras que las instituciones financieras internacionales, especialmente el Banco Mundial, se convirtieron en poderosos actores en el terreno de la reforma de las pensiones de los países ex socialistas, su márgenes de maniobra como defensores de los regímenes de pilares múltiples se ven claramente restringidos por factores de los contextos. Como se expusiera antes, Eslovenia y la República Checa son países de transición muy avanzados, caracterizados por un bajo nivel de deuda externa. En este contexto, la influencia y el interés potenciales de las instituciones financieras internacionales en invertir recursos en la promoción de la privatización de las pensiones, se ven sumamente limitados. Como se indicara, Eslovenia –en la actualidad, una economía de elevados ingresos– se encuentra aún en el proceso de prescindir totalmente de la asistencia del Banco Mundial. En vísperas de la entrada en la UE, ambos países mostraron una firme orientación hacia la corriente principal dominante en la Europa continental, que los programas auspiciados por la UE, como Phare, contribuyeron a transmitir. Sobre todo en Eslovenia, el equipo Phare, con la participación de Giovanni Tamburi, quien fue Director del Departamento de Seguridad Social de la OIT durante mucho tiempo, tuvo un fuerte impacto e hizo su aportación para que la balanza se inclinara hacia una evaluación más crítica de las propuestas de capitalización. En general, los resultados de estos estudios vienen a indicar que, después de todo, puede existir algún potencial para la diversidad en la reforma post-socialista de las pensiones. No queda sino esperar que estos márgenes de actuación para ir más allá de las normas de la ortodoxia contribuyan también a impulsar un mayor pluralismo en el asesoramiento de las políticas relacionadas con las pensiones.

REFERENCIAS

Adler, E. y Haas, P, M. 1992. "Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program", *International Organization*, 46 (1), págs. 367-390.

Amerini, G. 2001. "Social protection: expenditure on pensions", *Statistics in focus. Population and Living Conditions*, Theme 3, 9/2001, págs. 1-7.

Banco Mundial. 1994. *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington, D.C. Oxford University Press.
——2000. *Republic of Slovenia-Country Assistance Strategy*. Informe provisional, Washington D.C.
——2001a. Czech Republic-*Enhancing the Prospects for Growth with Fiscal Stability*. *A World Bank Public Expenditure Review*, Washington D.C.
——2001b. *Czech Republic at a Glance*, Washington, D.C., mimeo.
——2001c. *Slovenia at a Glance*, Washington, D.C., mimeo.
——2001d. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001: Lucha contra la Pobreza*, Oxford et al., Oxford University Press.
Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) (2001a). *Informe Anual 2000*, <http://www.ebrd.com/english/public/index.htm>
——2001b. *Czech Republic-Investment Profile 2001*. Londres.
——2001c. *Slovenia-Investment Profile 2001*. Londres.
Barr, N. 2000. *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*. Documento de Trabajo del FMI, WP/007139, Washington, D.C.
Beattie, R. y McGillivray W. 1995. "Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento sin crisis", *Revista Internacional de Seguridad Social*, 48 (3-4), págs. 7-28.
Blejer, M. I. y Coricelli, F. 1995: *The Making of Economic Reform in Eastern Europe. Conversations with Leading Reformers in Poland, Hungary and the Czech Republic*, Aldershot & Brookfield: Edward Elgar.
Bönker, F. 2001. *Staatseinnahmen und staatliche Handlungsfähigkeit in den osteuropäischen Transformationsländern*. Documento presentado en la Conferencia del FIT "The EU Eastern Enlargement as a Milestone of Institutional Change in Eastern Europe", Frankfurt (Oder), 11-12 de octubre, 2001.
Brooks, S. 1998. *Social Protection in a Global Economy: The Case of Pension Reform in Latin America*, Duke University, mimeo.
Brooks, S. 2001. *The diffusion of pension privatization over time and space*. Documento preparado para la Reunión anual de la American Political Science Association, San Francisco CA, 30 de agosto-2 de septiembre, 2001.
Busquets, J. M. 2001. *Análisis comparado de 8 casos de reforma estructural de la Seguridad Social en América Latina (1981-1995)*. Documento preparado para la reunion de 2001 de la Latin American Studies Association, Washington D.C., 6-8 de septiembre, 2001.
Cain, M. J.G. 2000. Globalising Tendencies in Public Policy, *EMERGO*, 7 (2), págs. 6-19.
Casale, G. (ed.) 1999. *Social Dialogue in Central and Eastern Europe*. Budapest: OIT-CEET.
Cashu, I. 2000a. *The New Politics of Pension Retrenchment in Russia*. Documento preparado para la Convención Nacional de 2000 de la American Association for the Advancement of Slavic Studies, Denver CO, 9-12 de noviembre, 2000.
Cashu, I. 2000b. The Politics and Policy Trade-offs of Reforming the Public Pension System in Post-communist Moldova, en *Europe-Asia Studies*, 52 (4), págs. 741-757.
Charlton, R. y McKinnon, R. 2001. *Pensions in Development*. Aldershot et al.: Ashgate.
Chiappe, R. 2001. "Pension Reform in Bulgaria". En: OCDE (ed.): Conferencia de 2000 de la OCDE sobre las Pensiones Privadas. Serie Pensiones Privadas No. 3., París, OCDE, págs. 43-63.
Chloń, A. y Mora, M. 2001. *Pension reforms: What stays behind them?*, Documento preparado para el Seminario conjunto IIASA/Banco Mundial sobre "La Economía política de la reforma de las pensiones", Laxenburg, 5 de abril.
Corsetti, G. y Schmidt-Hebbel, K. 1997. "Pension Reform and Growth". En: Valdés-Prieto, Salvador (ed.): *The Economics of Pensions. Principles, Policies, and International Experience*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, págs. 127-159.
De Deken, J. J. 1994. *Social Policy in Postwar Czechoslovakia. The Development of Old-Age Pensions and Housing Policies During the Period 1945-1989*. Documento de Trabajo SPS 94/13, Florencia, Instituto Universitario Europeo.

Dolowitz, D.P. y Marsh, D. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1), págs. 5-24.

Drazen, A. 2000. *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton Nueva Jersey, Princeton University Press.

Drazen, A. y Grilli, V. 1993. The Benefit of Crises for Economic Reforms, *American Economic Review*, 83 (3), págs. 598-607.

Eurostat 2001. "Demographic Consequences for the EU of the Accession of Twelve Candidate Countries", *Statistics in focus. Population and Social Conditions*, Theme 3, 12/2001, págs. 1-7.

Fultz, E. y Ruck, M. 2000. *Pension Reform in Central and Eastern Europe: An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries*. Informe Nº 25 del Equipo Técnico Multidisciplinario de la Organización Internacional del Trabajo para Europa Central y del Este (ILO-CEET), Budapest.

Gesell-Schmidt, R.; Müller, K.; Süß, D. 1999. "Social Security Reform and Privatisation in Poland: Parallel Projects or Integrated Agenda?", *Osteuropa-Wirtschaft*, 44 (4), págs. 428-450.

Haas, P. M. 1992. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, 46 (1), págs. 1-35.

Harberger, A. C. 1993. "Secrets of Success: A Handful of Heroes", *American Economic Review-Papers and Proceedings*, 83 (2), págs. 342-350.

Hartl, J. y Veerník, J. 1992. "Economy, Policy and Welfare in Transition". En: Ferge, Zsuzsa/Kolberg, Jon Eivind (eds): *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt/Main: Campus, & Boulder, CO: WestviewPress, págs. 161-175.

Hellman, J. S.; Jones, G.; Kaufmann, D. 2000. *Seize the State, Seize the Day. State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. Informe de Investigación del Banco Mundial Nº 2444. Washington D.C.

Hellman, J. S. y Kaufmann, D. 2001. "Confronting the Challenges of State Capture in Transition Economies", *Finance and Development*, 38 (3) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/>

Hirschman, A. O. 1991. The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy. Cambridge, MA, Harvard University Press.

Huber, E. y Stephens, J. D. 2000. *The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective*. Estudio ocasional N° 7 del UNRISD, Ginebra.

Immergut, E. M. 1992. *Health Politics - Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

Isuani, E. A. y San Martino, J. A. 1995. "El nuevo sistema previsional argentino ¿Punto final a una larga crisis?" Primera parte: *Boletín Informativo Techint*, 281, págs. 41-56; Segunda parte: *Boletín Informativo Techint*, 282, págs. 43-67.

Jacoby, W. 1998. *Talking the Talk: The Cultural and Institutional Effects of Western Models*. Documento preparado para la Conferencia "Postcommunist Transformation and the Social Sciences. Cross-Disciplinary Approaches", Berlin, 30-31 de octubre.

James, E. 1996. *Protecting the Old and Promoting Growth. A Defense of "Averting the Old Age Crisis"*. Documento de Investigación Nº 1570, Washington, D.C., Banco Mundial.

James, E. y Brooks, S. 2001: "The Political Economy of Structural Pension Reform". En: Holzmann, R. y Sitglits J. E. (eds): *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington, D.C., Banco Mundial, págs. 133-170.

Jelínek, T. y Schneider O. 1997a. *Pension System Reform in the Czech Republic*-Proyecto propuesto por el Liberální Institut. Praga, mimeo.

Jelínek, Tomáa y Schneider O. 1997b. "Time for Pension Reform in the Czech Republic", *Transitions*, 4 (1), págs. 77-81.

Kabele, J. y Potoek, M. 1995. *The Formation and Implementation of Social Policy in the Czech Republic as a Political Process*. Informe de Investigación Nº 5. Praga, START.

Kay, S. J. 1998. *Politics and Social Security Reform in the Southern Cone and Brazil*. Tesis de doctorado, Universidad de California, Los Angeles, mimeo.

——1999. "Unexpected Privatizations. Politics and Social Security Reforms in the Southern Cone", *Comparative Politics*, 31 (4), págs. 403-422.

Kornai, J. 1997. "Reforming the Welfare State in Postsocialist Societies", *World Development*, 25 (8), págs. 1183-1186.

Krueger, A. O. (ed.) 2000. *Economic Policy Reform. The Second Stage*. Chicago & London, The University of Chicago Press.

Laursen, T. 2000. Pension System Viability and Reform Alternatives in the Czech Republic. Working Paper WP/00/16, Washington DC: IMF.

Lo Vuolo, R. M. 1996. "Reformas previsionales en América Latina: el caso argentino", *Comercio Exterior*, 46 (9), págs. 692-702.

Madrid, R. 1998. *The Determinants of Pension Reform Around the World, 1992-97*. Documento preparado para la Reunión anual de 1998 de la American Political Science Association, Boston MA, 3-6 de septiembre.

——1999. *The New Logic of Social Security Reform: Politics and Pension Privatization in Latin America*. Tesis doctoral, Universidad de Stanford, mimeo.

——2001. *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization* (Manuscrito de un libro), Universidad de Texas en Austin, mimeo.

——2002. "The Politics (and Economics) of Pension Privatization in Latin America", de próxima publicación en: *Latin American Research Review*, 37 (2), primavera, 2002.

Mesa-Lago, C. 1996. "Pension system reforms in Latin America: the position of the international organizations", *CEPAL Review*, (60), págs. 73-98.

——1998. "Comparative Features and Performance of Structural Pension Reforms in Latin America", *Brooklyn Law Review*, 64 (3), 771-793.

——1999. "Política y reforma de la seguridad social en América Latina", *Nueva Sociedad* (160), marzo-abril 1999, 133-150.

——2000: "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina", Serie Financiamiento del Desarrollo 93. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, CEPAL.

——y Müller, K. 2002. -"The Politics of Pension Reform in Latin America", de próxima publicación en: *Journal of Latin American Studies*.

Mayntz, R. y Scharpf, F. W. 1995. "Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus" En: Mayntz, R. y Scharpf, F. W. (eds): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt/ Main & New York, Campus, págs. 39-72.

Mora, M. 1999. *The Political Economy of Pension Reforms: The Case of Latin America*. Washington DC, mimeo.

Müller, K. 1999. The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe. Cheltenham & Northampton MA, Estados Unidos, Edward Elgar.

——2001. *The Making of Pension Privatisation in Latin America and Eastern Europe - A Cross-Regional Comparison*. Documento presentado en el Seminario conjunto IIASA/Banco Mundial sobre "La política económica de la reforma de las pensiones", Laxenburg, 5 de abril.

——2002. "Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union", de próxima publicación en: *Social Policy and Administration*, 36 (2).

Nelson, J. M. 2001. "The Politics of Pension and Health-Care Reforms in Hungary and Poland". En: Kornai, J.; Haggard, S. y Kaufman, R. R. (eds): *Reforming the State. Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, págs. 235-266.

Ney, S. 2000. "Are You Sitting Comfortably... Then We'll Begin: Three Gripping Policy Stories About Pension Reform", *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, 13 (4), 341-371.

Nikolov, N. 2001. "Pension Companies and Funds-Current Stage and Possible Trends". En: Bulgarian Pension Reform Project (ed.): *The Bulgarian Pension Model One Year after the Start. Sofia*, USAID, págs. 18-20.

Offe, C. 1994. *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*. Frankfurt/Main & New York: Campus.

Orenstein, M. 2000. *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries*, Informe de Investigación del Banco Mundial 2310, Washington D.C.

——2001. *Mapping the Diffusion of Pension Innovation*. Paper prepared for the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco CA, August 30 - September 2, 2001.

Haas, M. 2001. "The Global Politics of Attention and Social Policy Transformation in East-Central Europe", de próxima publicación en un volumen editado por M. Glatzer y D. Rueschemeyer.

Orszag, P. R. y Stiglitz, J.E. 2001. "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems". En: Holzmann, R. y Stiglitz, J. E. (eds): *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, D.C., Banco Mundial, págs. 17-62.

Pierson, P. 1996. "The New Politics of the Welfare State,'*World Politics*", 48 (2), págs. 143-179.

Pierson, P. y Weaver, R. K. 1993. "Imposing Losses in Pension Policy". En: Weaver, R. K. y Rockman, B. A. (eds.): *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington DC, The Brookings Institution, págs. 110-150.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2001. Human Development Report 2001. Making New Technologies Work for Human Development. New York.

Rodrik, D. 1996. "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, XXXIV (marzo 1996), págs. 9-41.

——1998."Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signalling". En: Sturzenegger, F. y Tommasi, M. (eds): *The Political Economy of Reform*. Cambridge, MA & London: MIT Press, págs. 307-327.

Sachs, J. 1994. "Life in the Economic Emergency Room". En: Williamson, John (ed.): *The Political Economy of Policy Reform*, Washington D.C. Instituto de Economía Internacional, págs. 503-523.

Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder CO, WestviewPress.

Schneider, O. 1996a. "Pension Reform in the Czech Republic: Gradualistic Czechs", *Central European Banker*, (December 1996), 22-26.

——1996b. *The Reform of the Czech Pension System –Proposals and Qualifications*. Documento preparado para la Conferencia "Social Security Systems– A Threat to Public Finances?", Varsovia, 14-15 de noviembre.

Stapel, S. 2001. "The GDP of the Candidate Countries. Annual GDP, growth rates and main aggregates", en Tema 2: *Economy and Finance*, Colección: *Statistics and Focus*, 28/2001, págs. 1-7.

Stark, D. y Bruszt, L. 1998. *Postsocialist Pathways'– Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Budapest, Central European University Press.

Stiglitz, J.E. 1998. "An Agenda for Development in the Twenty-First Century". En: Pleskovic, B. y Stiglitz, J. E. (eds): Conferencia Annual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, 1997, Washington, D.C., Banco Mundial, págs. 17-31.

Sturzenegger, F. y Tommasi, M. (eds.) 1998. *The Political Economy of Reform*. Cambridge, MA & London: MIT Press.

Tommasi, M. y Velasco, A. 1996. "Where Are We in the Political Economy of Reform?", *Journal of Policy Reform*, 1, 187-238.

Veerník, J. 2001. "Pension System in the Czech Republic: From Reform to Non-Reform". De próxima aparición en: Kalb, D. y Kovács, J. M. (eds): *Comparative Institutional Reform in Social Policy. East-Central Europe in a European Context (1989-2001)*. Viena, Institut für die Wissenschaften vom Menschen.

Vecĕrník, J. y Matĕju, P. (eds) 1999, *Ten years of rebuilding capitalism: Czech society after 1989*. Praga, Academia.

Weyland, K. 2001. *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Documento preparado para la Reunión Anual de 2001 de la American Political Science Association, San Francisco CA, 30 de agostoº-2 de septiembre, 2001.

Williamson, J. 2000. "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?", *The World Bank Research Observer*, 15 (2), págs. 251-264.

——(ed.) 1994. *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

——(ed.) 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

——y W.S. Haggard. 1994. "The Political Conditions for Economic Reform". En: Williamson (ed.): *The Political Economy of Policy Reform*, Washington D.C., Institute for International Economics, 525-596.

ANDROS IMPRESORES