
¿Por qué fracasan algunas buenas ideas? (I)

José Antonio y Miguel Ángel Herce
14 julio, 2021

Cuánta razón llevas, Sapiientísimo, cuando al final de nuestra anterior entrada declaras que la más reciente cohorte de *baby boomers* sigue disfrutando de «las mejores pensiones en toda la historia de la Seguridad Social española, aunque no las podamos pagar». Tanta razón llevas que, habiendo sobrevivido la semana tras semejantes declaraciones (ayuda mucho, hemos de admitirlo, la constante tendencia al déficit de atención que existe por doquier), nos atrevemos hoy a insistir sobre el tema, confiando en salir incólumes una vez más.

Imaginemos un país que decide crear un sistema de pensiones de seguridad social hace aproximadamente cien años. Al principio y durante muchos años, los pensionistas son pocos comparados con los contribuyentes al sistema, pongamos un pensionista por cada 12,2 contribuyentes en 1955. Sin embargo, en torno a 1980 esta relación ha cambiado dramáticamente, de forma que por cada pensionista hay tan solo 2,5 contribuyentes. El sistema de pensiones es de reparto, el mismo que existe en muchos otros países, y como tal, incentiva la generosidad de las pensiones en las décadas iniciales y, bajo ciertas condiciones, la resistencia de los afiliados a contribuir en cualquier momento. Entre unas cosas y otras, especialmente la caída de 12,2 contribuyentes por pensionista a 2,5, el sistema acumula tensiones que la sociedad no es capaz de

resolver y se llega a un punto en que las tensiones son tales que el sistema se reemplaza en 1980.

No, el país del que hablamos no es España, pero tampoco es imaginario. El país al que corresponden las ratios de contribuyentes/pensionistas y años que citamos es Chile, aunque los rasgos que destacamos son generalmente característicos de muchos otros países con sistemas de pensiones públicas de reparto¹. Lo que hace muy interesante al caso chileno, desde la perspectiva de Una Buena Sociedad, es que de él podemos extraer reflexiones que abarcan desde las finanzas públicas y privadas a lo político y social, pasando por lo legislativo. El marco histórico y político en que se produjo la crisis del sistema de pensiones públicas chileno y su reemplazo por el que le siguió fue el de la dictadura de Pinochet. Para nosotros, este hecho histórico y político es un estímulo para la reflexión, más que un aviso para andar con pies de plomo. Como diría nuestro ilustre paisano Quintiliano *"Non timebo mala"*.

ooOoo

Vaya por delante que cuando afirmamos que un sistema de pensiones públicas de reparto «incentiva la generosidad de las pensiones en las décadas iniciales y, bajo ciertas condiciones, la resistencia de los afiliados a contribuir en cualquier momento», no estamos negando ni el aspecto progresivo y redistributivo que un sistema estatal de pensiones puede y debe tener en una sociedad moderna ni la amplia participación de los trabajadores –es decir, la ciudadanía toda– en dicho sistema. Creemos que es importante tener en cuenta la distinción entre la generosidad del sistema para con los pensionistas y la resistencia de los afiliados por una parte, y la progresividad y la amplia participación de los trabajadores por la otra, para poder entender mejor algunos de los problemas que surgen cuando un sistema de pensiones públicas de reparto entra en crisis.

Sin entrar en detalles que hoy no vienen al caso, en un sistema de reparto, las contribuciones de los afiliados en un periodo determinado, junto con parte de los fondos acumulados hasta entonces si ello fuera necesario, se destinan a pagar las pensiones de los jubilados existentes en dicho periodo. En tiempos de crisis, los fondos netos acumulados (por ejemplo, en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social en España o el *OASI Trust Fund* de la Seguridad Social estadounidense) pueden no llegar a ser suficientes para cumplir con los compromisos adquiridos con los pensionistas y es necesario echar mano de otras partidas presupuestarias o incluso de la deuda pública. Esta es una diferencia fundamental con un sistema de capitalización (de aportación definida) en el que las contribuciones de un afiliado concreto son ahorros personales que, posiblemente complementados por contribuciones de la empresa y con diferimiento fiscal, son capitalizados durante el resto de su vida laboral, proporcionándole una renta vitalicia tras la jubilación.

La generosidad un sistema de pensiones públicas de reparto a que nos referimos es un concepto relativo, fruto de las decisiones tomadas en cuanto a la tasa de reemplazo de los salarios cuando el sistema estaba en sus comienzos y había, como en el caso de Chile en 1955 con 12,2, un elevado número de contribuyentes por cada pensionista². En aquellas décadas iniciales, el sistema se podía permitir ser generoso con los pensionistas y siéndolo por muchos años, creó expectativas de que lo seguiría siendo en el futuro. Hoy, con tasas de afiliados por pensionista por debajo de 3 en muchos países avanzados y con el alargamiento de la esperanza de vida, especialmente a los 65 o 67 años, la

situación es de crisis generalizada a menos que se tomen medidas suficientes para evitarla. Lo relativo de la generosidad a que nos referimos radica en que cuando el sistema de pensiones públicas de reparto está en sus décadas iniciales, y mientras la economía del país es pujante y productiva, las pensiones no parecen generosas; son fruto del acuerdo social que las hace posibles. Pero cuando la ratio de afiliados sobre pensionistas se deteriora incluso por debajo de su nivel de «madurez», y a ello se añade la degradación de salarios, pensiones que en mejores días no se considerarían generosas comienzan a serlo un poco más.

Nada de lo dicho hasta ahora tiene que ver con el carácter progresivo y solidario de las pensiones entre quienes las perciben. Es posible imaginar pensiones públicas de reparto que se ajustan a las condiciones cambiantes de la economía nacional de forma que nunca llegan a considerarse generosas pero que siguen manteniendo una tasa de reemplazo de salarios mayor para los salarios bajos que para los altos. Esto es lo que entendemos por progresividad. Por poner un ejemplo, es posible reducir la tasa media de reemplazo de los salarios de un 70% a un 55%, cuando los retos a que nos hemos referido se manifiestan, a la par que se mantiene una relación de «progresividad» según la cual las pensiones para salarios más bajos siguen siendo proporcionalmente más altas que las pensiones para salarios más altos. Siguiendo con nuestro ejemplo, una tasa media de reemplazo del 70% puede ser el resultado de una tasa del 80% para los salarios bajos y del 60% para los altos, y una tasa media de reemplazo del 55% puede ser el resultado de una tasa del 65% para los salarios bajos y del 45% para los altos. En ambos casos, se mantiene la progresividad y solidaridad del sistema de pensiones públicas de reparto, 80% versus 60% en un caso y 65% versus 45% en el otro.

ooOoo

No nos hemos olvidado del caso de Chile, y esperamos que nuestros sufridos lectores tampoco, porque es ahora donde deseamos que reaparezca. Mientras que en algunos países es posible crear acuerdos sociales sobre cómo ajustar la tasa de reemplazo de las pensiones con respecto de los salarios percibidos a medida que se deteriora la ratio entre afiliados y beneficiarios, en otros es aparentemente imposible o, lo que es peor, se impone un «acuerdo social» por la fuerza.

El sistema de pensiones públicas de reparto en Chile anterior al sistema de capitalización que se implantó en 1980 no era ni generoso ni progresivo, excepto para los grupos que tenían más poder para defender sus pensiones. Además de incluir como afiliados a menos de la mitad de los trabajadores por la mucha economía irregular que existía, la legislación que lo regulaba primaba los últimos años laborales para determinar la pensión, de forma que durante una buena parte del ciclo laboral las contribuciones eran escasas o inexistentes. El resultado fue que en 1974 las contribuciones en los últimos años de la vida laboral llegaron a representar más del 50% del salario y, aunque se redujeron, siguieron representando entre el 35,5% y el 42% hasta 1980.

La dictadura de Pinochet abarcó desde septiembre de 1973 a marzo de 1990. Entre sus medidas económicas, a finales de 1980 y principios de 1981, ya avanzado el régimen, se legisló el desmantelamiento progresivo del sistema de pensiones de reparto (que se espera cierre en las próximas décadas) para ser sustituido por un sistema de cuentas de capitalización individual cuyos fondos (inicialmente y en parte transferidos del antiguo sistema) pasaron a ser gestionados por varias Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) cuya misión exclusiva es la administración de los

fondos. Los pensionistas existentes a finales de 1980 y los contribuyentes existentes entonces permanecen en el sistema de reparto, pero quienes accedieron al mercado de trabajo a partir de 1981 debían participar en el nuevo sistema.

Se atribuye a un grupo de economistas estadounidenses afiliados a la universidad de Chicago y bajo la batuta de Milton Friedman, los «*Chicago Boys*», el asesoramiento y la creación del sistema chileno de pensiones de capitalización. El precedente claro fueron los planes de pensiones de capitalización proporcionados por medianas y grandes empresas en los Estados Unidos, conocidos como planes 401(k) por referencia a la sección del código fiscal que los regula, y que hoy han reemplazado casi totalmente a los muy generosos planes de reparto (de prestación definida) que dichas medianas y grandes empresas han ofrecido hasta hace muy poco y que algunas de ellas, además de muchas agencias de los gobiernos federal y estatales americanos, siguen ofreciendo. Nótese, sin embargo, que los planes de empleo 401(k) en los Estados Unidos coexisten con el nada despreciable sistema de la Seguridad Social americana, cuyo fondo de reserva disponía a finales de 2018 de 2,9 billones de dólares y del que no se espera que se agote hasta por lo menos 2034³.

No se puede negar la influencia de los *Chicago Boys* en la creación del nuevo sistema de pensiones de capitalización en Chile, aunque si hemos de buscar un agente externo más pernicioso para el sistema económico de Chile, lo encontraríamos en la influencia que el premio Nobel de economía James Buchanan ejerció sobre el marco legal en el que se desenvolvería la actividad económica bajo el régimen de Pinochet⁴. Ni se puede evitar la sospecha de que tanto Buchanan como algunos de sus estrechos colaboradores vieron con entusiasmo la posibilidad de poner en acción en Chile ideas que incluso la sociedad civil estadounidense no les hubiera permitido poner en práctica; como, por ejemplo, dismantelar el sistema de pensiones públicas de reparto. Uno o dos tímidos intentos del partido republicano de acabar con el sistema de seguridad social estadounidense terminaron en nada antes de ser mucho. Pero tampoco se puede negar la debilidad estructural del sistema chileno de pensiones de reparto anterior a 1980 y la capacidad de sus clases dirigentes para invocar el concepto de libre empresa y pervertirlo, convirtiéndolo en un sistema de obtención de rentas garantizado por el poder político, de una dictadura en este caso. Este es uno de los marcos de referencia que creemos necesario para reflexionar sobre la experiencia previsional chilena.

Otro marco de referencia necesario para nuestras reflexiones es que un sistema de pensiones de capitalización ofrecido por empleadores, regulado por el estado en cuanto a su tratamiento fiscal y limitaciones de liquidez durante su fase de acumulación, y en conjunción con un sistema de pensiones públicas que preserven la progresividad y solidaridad a que nos hemos referido anteriormente, es más que deseable. No creemos en soluciones a lo James Buchanan o a lo *Chicago Boys*... pero es que ni los propios ciudadanos estadounidenses, en su mayoría, creen en dichas soluciones. Así que vamos a seguir con el caso chileno para concluir afirmando que la perversión de una buena idea por una especie de *Ancien Régime* local no es como para arrojar al bebé con el agua del baño (algo que sucedió, por cierto, con la excelente formación profesional en tiempos de la dictadura de Franco).

Durante sus primeros quince años, entre 1981 y 1996, el nuevo sistema chileno de pensiones tuvo una tasa de rendimiento medio del 12,8% en términos reales. Gracias a esta rentabilidad fue posible

compensar la disminución de contribuciones que el nuevo sistema de capitalización recibió como consecuencia de los impuestos adicionales instituidos por el gobierno con objeto de financiar las transferencias del antiguo al nuevo sistema de pensiones⁵. La pérdida de ingresos en el antiguo sistema debida a estas transferencias se financió con impuestos en lugar de deuda pública. A su vez, el aumento de los fondos a largo plazo depositados en las AFPs permitió un desarrollo importante del mercado de capitales en Chile, tanto de deuda fija como variable, con la consiguiente estabilidad monetaria frente a las crisis de sus vecinos⁶.

Los aspectos negativos del sistema de pensiones de capitalización se manifestaron, sin embargo, con el paso del tiempo. Las promesas iniciales de tasas de reemplazo del 70% no han pasado del 30% en la realidad. Las menores contribuciones y la endémica proporción de cotizantes en relación a la fuerza de trabajo, que afectaba igualmente al antiguo sistema de pensiones de reparto, han seguido impidiendo la mejora de las pensiones. Y, algo muy importante, las elevadas comisiones que las AFPs cobran, que han representado rendimientos para las AFPs (no para los afiliados) del 25% entre 2006 y 2015, han creado un sentimiento de gran oposición entre amplios sectores de los trabajadores chilenos⁷.

El aspecto más grave, desde el punto de vista de un sistema público de pensiones, es que el sistema de pensiones de capitalización, a pesar de tener ciertas garantías de protección, no es un sistema progresivo y solidario. En realidad, no es un sistema de pensiones públicas sino un costoso plan de ahorro obligatorio. En este sentido, el plan chileno dejaba desprotegidos a los más vulnerables, una situación que llevó al gobierno chileno en 2008 a establecer un tercer pilar solidario o de prevención de la pobreza, junto a los otros dos pilares, el contributivo obligatorio (de capitalización) y el voluntario (ahorro personal), además del sistema de reparto a extinguir⁸.

El caso del sistema de pensiones públicas chileno que surgió en 1980 es interesante porque fue pionero en el sentido de que el Banco Mundial lo promocionó en 68 países entre 1984 y 2004 y de que más de 20 países adoptaron algunas de sus características, diez de ellos en América Latina, o en Hungría y Polonia⁷. En España también llevamos unos años experimentando con anémicos planes de empresa o individuales. La experiencia chilena es muy desigual pero manifiesta las limitaciones de una solución privada en busca de rentas cuasi monopolísticas a un problema de insuficiencia de pensiones públicas de reparto en un marco laboral y demográfico en que las ratios de contribuyentes con respecto a pensionistas llevan ya años bajando con respecto a un nivel de madurez estable.

La reforma del sistema de pensiones chileno de 2008 es también interesante porque pone de manifiesto que el desarrollo de la democracia en Chile tras la dictadura de Pinochet ha permitido al sistema de pensiones públicas recuperar el elemento de progresividad del que carecía y que, francamente, tampoco era muy relevante antes de 1980.

Chile es, sin embargo, un país que no ofrece una buena comparación con sociedades más prósperas, como las europeas (continentales y nórdicas), y norteamericanas y anglosajonas australes, que aun teniendo tasas de reemplazo de salarios menores que la española disfrutaban de pensiones más sostenibles y hasta mayores. Y el fundamento de los tres pilares en que las pensiones chilenas se

sostienen no es único, ni pionero, de Chile. La combinación de planes de pensiones públicas de reparto con cuentas nocionales (en las que durante la fase de acumulación cada contribuyente puede observar cómo sus contribuciones se relacionan con la pensión esperada) en Suecia y otros países europeos, de sustanciales (es decir, no raquíticos) planes de empleo tipo 401(k), con limitaciones de liquidez antes de la jubilación y diferimiento fiscal además de complemento parcial de la empresa y participación de beneficios, y los planes privados de ahorro (incluso en ladrillo), es imbatible. Las buenas ideas no tienen por qué fracasar. Pero, nos preguntamos, ¿han fracasado en España? La respuesta, en nuestra próxima entrada.

¹. Los datos sobre el sistema de pensiones chileno que citamos y otros a que nos referiremos en esta entrada se pueden acceder en: <https://www.oecd.org/els/public-pensions/2429310.pdf>. La ratio de contribuyentes afiliados a pensionistas para 1980 es muy baja dado que menos de la mitad de la fuerza de trabajo (denominada Población Económicamente Activa, PEA) estaba afiliada al sistema de pensiones. En 2017, los afiliados representaban el 60,2% de la PEA. Un porcentaje que incluye los afiliados al sistema de capitalización hoy existente y los afiliados al sistema antiguo de reparto (en vías de extinción) y a dos pequeños sistemas de reparto para militares todavía vigentes

². La relación entre afiliados y jubilados en un sistema de pensiones de reparto puede resumirse como sigue: el primer año tras el establecimiento del sistema, los jubilados son pocos (los que se retiran ese año, por simplificar) comparados con los afiliados que se encuentran en muy diversas fases de su vida laboral. A medida que avanzan los años, se van incorporando sucesivas «añadas» de jubilados mientras que quienes se incorporan a las filas de los contribuyentes reemplazan a los nuevos jubilados que los abandonan. A pesar del fallecimiento de jubilados, en los primeros años del sistema su número crece más rápidamente que el de afiliados hasta que se estabiliza, lo cual puede llevar unas décadas. Por ejemplo, el sistema de pensiones estadounidense tenía en 1940, cinco años después de su fundación, 159,4 afiliados por beneficiario, 16,5 en 1950 y 5,1 en 1960. No alcanzó un nivel estable, de 3,2, hasta 1975. Solamente a partir de 2010 se ha situado por debajo de 3 afiliados por beneficiario y hoy esta ratio se mantiene en 2,8. Véanse: <https://www.ssa.gov/history/ratios.html> y https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2020/fast_facts20.pdf.

³. Véase: <https://www.ssa.gov/oact/TRSUM/2019/tr19summary.pdf>. En los EE. UU., la Oficina del Actuario Jefe de la Seguridad Social es una potente institución que maneja admirablemente el sistema de pensiones realizando cada lustro importantes ajustes del sistema con la vista puesta en preservar el fondo de reserva de la Seguridad Social. Con su buen hacer, esta institución ha logrado evitar que las pensiones entren en los debates electorales y en la política en general.

⁴. Nancy MacLean lo cuenta muy bien en su documentadísimo libro, *Democracy in Chains*, capítulo 10.

⁵. Las transferencias del viejo al nuevo sistema dejaron a aquel con menos recursos y fue necesario subir impuestos (ya que no se acudió a la emisión de deuda pública específica) para poder seguir pagando a los pensionistas existentes en 1980 que permanecieron en el sistema viejo a extinguir, en el que también seguirían los trabajadores afiliados en 1980 que decidieron permanecer en él. Esta subida de impuestos afectó a todos, pero para quienes accedieron al mercado de trabajo a partir de 1980, afiliándose por ley en el nuevo sistema, y para los afiliados al viejo que decidieron transferirse al nuevo, tuvo el efecto de reducir sus contribuciones al nuevo sistema al tratar de mantener su renta disponible. A pesar de esta reducción de contribuciones al nuevo sistema, su elevada rentabilidad inicial hizo que los balances en el mismo aumentaran considerablemente. Hoy en día, la carga financiera del viejo sistema es mucho menor al quedar ya muchos menos pensionistas afiliados al mismo.

⁶. Véase: <https://www.oecd.org/els/public-pensions/2429310.pdf>

7. Véase: <https://www.americasquarterly.org/article/solving-chiles-crisis-starts-with-fixing-its-pension-system/>
8. Véase: https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-7206_libroVIIedicion.pdf.
9. Véase: <https://www.americasquarterly.org/article/solving-chiles-crisis-starts-with-fixing-its-pension-system/>