

Robin Blackburn

El futuro del sistema de pensiones

Crisis financiera y Estado de bienestar



Akal / Cuestiones de antagonismo / 60

Robin Blackburn

El futuro del sistema de pensiones

Crisis financiera y Estado de bienestar

Traducción: Nuria Cortés Ruiz

Traducción del Apéndice: Equipo de traducción de New Left Review (edición española)

En este ensayo Robin Blackburn realiza un crítico examen sobre la crisis fiscal y la corrupción empresarial de una sociedad en proceso de envejecimiento. Los acontecimientos de los últimos años –la burbuja de los fondos de inversión de EEUU, el sube y baja de los mercados de valores, y una cadena de grandes escándalos empresariales, de Enron a Parmalat– han hecho que se esfumen miles de millones de dólares de los ahorros de los trabajadores a ambos lados del Atlántico, revelando la incapacidad de la industria de servicios financieros a la hora de custodiar los ahorros y los fondos de pensiones. Así mismo, también se ha puesto de manifiesto la ausencia de responsabilidad en el corazón de lo que Blackburn denomina el «capitalismo gris», término que alude a las turbias prácticas y a la falta de transparencia en el mundo financiero y corporativo.

El autor explica por qué los intentos de cubrir el coste del envejecimiento de la sociedad a través de una proliferación de productos financieros están condenados al fracaso y tie-

nen una serie de desafortunados efectos secundarios. De hecho, la llamada ingeniería financiera ha permitido a las empresas escapar de los impuestos, al tiempo que favorece que un nuevo tipo de ejecutivo acumule absurdas fortunas a expensas de los accionistas y empleados.

Pero, en este análisis, Blackburn no se limita a exponer los problemas; también plantea soluciones al identificar nuevas fuentes de financiación de pensiones (sobre todo la manera de garantizar que las empresas hagan una contribución real) y esboza lo que podría ser un nuevo régimen progresivo de fondos de pensiones, que abarque a todos los ciudadanos y en el que no se pueda diluir ni eludir la responsabilidad.

Robin Blackburn, historiador británico, es profesor en la Graduate Faculty de la New School University de Nueva York y en el Departamento de Sociología de la Universidad de Essex. Antiguo editor de la prestigiosa *New Left Review*, sigue publicando y colaborando activamente en la revista desde 1962. Entre sus obras más célebres cabe destacar sus estudios acerca de la esclavitud colonial, con *The Overthrow of Colonial Slavery* (1988) y *The Making of New World Slavery: from the Baroque to the Modern, 1492-1800* (1997), así como *Banking on Death - Or, Investing in Life* (2002) en el que aborda el tema de la privatización de las pensiones.

Diseño de portada
RAG

Director
Carlos Prieto del Campo

Reservados todos los derechos. De acuerdo a lo dispuesto en el art. 270 del Código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes sin la preceptiva autorización reproduzcan, plagien, distribuyan o comuniquen públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

Nota editorial:

Para la correcta visualización de este ebook se recomienda no cambiar la tipografía original.

Nota a la edición digital:

Es posible que, por la propia naturaleza de la red, algunos de los vínculos a páginas web contenidos en el libro ya no sean accesibles en el momento de su consulta. No obstante, se mantienen las referencias por fidelidad a la edición original.

Título original
Age Shock. How Finance is Failing Us

© Robin Blackburn, 2006

© Ediciones Akal, S. A., 2010
para lengua española

Sector Foresta, 1
28760 Tres Cantos
Madrid - España

Tel.: 918 061 996
Fax: 918 044 028

www.akal.com

ISBN: 978-84-460-4034-7

A la memoria de Rudolf Meidner (1914-2005)

Reconocimientos

Quisiera dar las gracias a Perry Anderson, Larry Beeferman y Matthieu Leimgruber por leer los manuscritos y realizar numerosas y útiles sugerencias. También me han sido de gran ayuda los consejos de Yally Avrampour, Ted Benton, Christopher Blackburn, Per Berglund, Diane Elson, Nancy Fraser, Jay Ginn, Miriam Glucksman, Lydia Morris, Lucinda Platt, John Scott, Lance Taylor y Erik Olin Wright. Naturalmente, ninguno de ellos es responsable de mis errores ni de mis conclusiones.

R. B., Wivenhoe, julio de 2006

Prefacio a la edición castellana Crónica de un desastre

La privatización de las pensiones y la contracción crediticia

Vivimos en un mundo que envejece. Con ello quiero decir que la proporción de personas mayores de 60 o 65 años se ha incrementado y se prevé que continúe haciéndolo. Los planes de pensiones públicos y privados implican enormes flujos financieros porque se les exige cubrir a sectores cada vez más amplios de la población. El mismo curso de la globalización ha sido determinado por los inversores institucionales, muchos de ellos fondos de pensiones. Actualmente la provisión de pensiones sistemática está fundamentalmente confinada a los países más ricos, pero cada vez resulta más evidente que en todas partes hacen falta regímenes de pensiones (y que en todas partes fallan y son defectuosos). Las pensiones públicas sobreviven mejor, pero sus finanzas acusarán la presión a medida que el creciente desempleo debilite sus bases contributivas. Muchos gobiernos han favorecido a los proveedores de pensiones comerciales, pero éstos todavía no se han recuperado del desplome de los mercados bursátiles, que, como afirmaba *The Economist*, «ha representado un desastre para los ahorradores»: «El valor de las bolsas en el mundo ha descendido a casi la mitad y actualmente se encuentra 30 billones de dólares por debajo de su nivel máximo»¹. Buena parte de los mismos bancos que orquestaron la orgía especulativa se han convertido en sus víctimas en la medida en que se han visto obligados a absorber unos cuantos billones de estas pérdidas. No obstante, aún quedan muchos billones de los cuales hay que responder y los más golpeados han sido los fondos de pensiones de todo tipo, tanto colectivos como individuales. Es muy probable que las pérdidas de estos últimos superen las de los bancos, una realidad que ensombrece de forma escalofriante las perspectivas de un mundo que se dispone a experimentar un envejecimiento drástico.

El envejecimiento de la población se enraíza en un aumento global de la esperanza de vida y en un declive global, aunque desigual, de la tasa de natalidad. El hecho de que las mujeres jóvenes deseen tener menos, pocos o ningún hijo constituye un

factor clave. En este sentido, en la mayoría de los países industrializados la tasa de natalidad ha caído por debajo del nivel en el que se reproduce la población existente y la esperanza de vida en estos países crece aproximadamente dos años cada década. La población de Japón ya se está reduciendo. China ha atravesado una transición demográfica similar que se está extendiendo en la mayor parte del mundo en vías de desarrollo. Estas tendencias no pueden extrapolarse ilimitadamente hacia el futuro, pero se han mantenido durante el tiempo suficiente como para posibilitar el crecimiento global de la proporción de personas mayores respecto a la población total.

Un mundo que envejece

La División de Población de Naciones Unidas pronostica que en 2050 habrá 2.000 millones de personas de 60 años o más en todo el mundo, de las cuales 1.600 millones estarán en los países menos industrializados. El envejecimiento es más acusado en Europa y en Asia, pero también está avanzando en los demás continentes. En 2050 se prevé que en África este grupo de más edad se cuadruplicará hasta alcanzar los 207 millones, esto es, el 10,3 por 100 de la población total. África contará con más personas ancianas que América Latina y el Caribe (con 187 millones de personas de 60 años o más) y casi con tantas como Europa (con 229 millones). En 2050 se espera que Asia, categoría que incluye a la India y a China, tenga no menos de 1.249 millones de personas mayores, cifra que representa una quinta parte de la población total de la India y el 28 por 100 de la de China².

Actualmente las mujeres representan el 55 por 100 de las personas con 60 años o más en todo el mundo, el 65 por 100 de los mayores de 60 años en Norteamérica y el 70 por 100 de los mayores de 60 años en Europa. A escala global, las mujeres constituían el 63,5 por 100 de los mayores de 80 años en el año 2005, una cifra que previsiblemente se reducirá ligeramente hasta el 61,4 por 100 en 2050. Los frágiles y vulnerables «viejos viejos» son la cohorte de edad que crece más rápidamente en todas partes del mundo. En 2005 había 88 millones de personas de más de 80 años, una cifra que previsiblemente aumentará hasta

alcanzar los 402 millones en 2050, de acuerdo con las proyecciones medias de la División de Población de Naciones Unidas.

La tendencia hacia el envejecimiento ya será evidente mucho antes de 2050. Este proceso duplicará el número de ciudadanos estadounidenses de más de 65 años desde los 35 millones en 2004 hasta los 70 millones en 2035. Debido tanto a la inmigración prevista como a una tasa de natalidad algo superior a la europea, el porcentaje de ancianos en la proporción estadounidense no llegará a duplicarse, sino que aumentará desde el 12 hasta el 20 por 100. En la India, la cohorte de mayores de 60 años ascenderá a 175 millones en 2024. En 2040 se espera que haya 98 millones de personas con más de 80 años en China, 47 millones en la India y 13 millones en Brasil. Estas personas ya han nacido, circunstancia que otorga a la proyección un grado elevado de probabilidad.

Son pocos los países que disponen de regímenes totalmente adecuados para la creciente necesidad futura de cuidado y apoyo destinados a las personas mayores. En el mundo en vías de desarrollo y en los países pobres, muchos ancianos viven sumidos en una pobreza extrema o absoluta. Un informe de Naciones Unidas, *Development in an Ageing World*³, observa al respecto:

La transición demográfica plantea un enorme desafío [...] Para los más desprotegidos la noción de jubilación no existe; han de continuar dependiendo de su trabajo, lo cual constituye un gran reto para las personas de edad avanzada (de más de 80 años). Para sobrevivir, las personas mayores cuentan también con el apoyo de la familia y de la comunidad, que, además de estar limitado en cuanto a los recursos, será posiblemente incapaz de ofrecer un seguro social sólido. En este sentido, las personas mayores solteras, viudas o sin hijos (en particular las mujeres) enfrentan un riesgo aún más elevado de indigencia.

El proceso de envejecimiento está más avanzado en los países ricos de Europa occidental, Japón y Norteamérica, lo cual se corresponde con una provisión de pensiones mucho más fuerte. Sin embargo, como veremos más adelante, en estos países un número cada vez mayor de personas mayores corre el riesgo de sufrir una pobreza relativa si no se llevan a cabo mejoras en los planes actuales. Estos problemas aumentarán a medida que las po-

blaciones de más edad se dupliquen o tripliquen. Asimismo, a medida que los *baby-boomers* se jubilen, el número de ancianos se duplicará en el plazo de dos o tres décadas. Los costes médicos en aumento constituyen un problema especial. Actualmente, los mayores de 60 años se mantienen sanos durante más tiempo del que solían, pero sus gastos médicos tienden a ser cuatro veces mayores que los de las personas de menos de 60 años⁴.

Menos de una cuarta parte de la población mundial dispone de planes de pensiones en funcionamiento para cuando sean viejos. Aunque las personas mayores del grupo de países ricos de la OCDE gozan de la mejor cobertura, algunos están mucho mejor cubiertos que otros. Casi todos los países avanzados cuentan con un sistema público de pensiones de jubilación, normalmente financiado por un sistema de reparto a partir de los impuestos sobre la nómina o de las cotizaciones de seguros. Durante la vida laboral del famoso *baby boom* de la posguerra, algunos de estos planes crearon un fondo de inversiones. Durante la década de los años cincuenta y posteriormente, Japón y Singapur utilizaron estas cotizaciones para financiar inversiones a gran escala en infraestructura pública. Más recientemente algunos otros Estados, en particular Noruega, Australia y China, han establecido fondos de pensiones públicas para poder complementar las cotizaciones salariales en el futuro. Estos fondos también pueden utilizarse para promover la estabilidad macroeconómica.

El incremento de las pensiones públicas

Tanto lo público como lo privado han participado desde hace mucho tiempo en la provisión de pensiones, a veces repartiéndose claramente el trabajo y otras, como sucede de un tiempo a esta parte, en marcada competencia. Desde al menos la mitad del siglo XVIII los más acaudalados podían adquirir rentas vitalicias en bancos y entidades de seguros y en 1853 William Gladstone, el ministro británico de Hacienda, hizo desgravables las cotizaciones. Los primeros planes de seguridad social ofrecidos por el Estado fueron introducidos para cubrir el enorme vacío dejado por los proveedores comerciales y para proporcionar al menos una medida de seguridad social para todos en una época de cri-

sis económica general. Los proveedores comerciales de pensiones y de planes empresariales de jubilación no pretendían cubrir a toda la población y con frecuencia fallaban a sus beneficiarios durante los periodos económicamente turbulentos. Entre 1914 y 1950 los impactos políticos y económicos –la guerra, la Depresión, la hiperinflación y la quiebra bancaria– destruyeron numerosos planes de pensiones previos a la Segunda Guerra Mundial y pusieron de relieve la vulnerabilidad e insuficiencia de otros. La Segunda Guerra Mundial constituyó un hito tras el cual los planes de pensiones públicos universales se extendieron en la mayor parte de las naciones industrializadas. La cobertura universal era cara, pero la guerra había demostrado que mediante los impuestos era posible recaudar enormes sumas.

En Estados Unidos la Seguridad Social fue ampliada en 1949 de modo que alcanzase a toda la población, mientras que, en esta misma época, en Europa occidental y Japón la provisión universal de pensiones de jubilación fue replanteada de manera nueva y, como se vería después, viable a partir de los principios de la financiación basada en el reparto. A medida que las cotizaciones fluían hacia los nuevos planes provenientes de un impuesto sobre las remuneraciones (seguro nacional), estos ingresos se destinaban a cubrir las primeras pensiones. El hecho de que la fuerza de trabajo estuviera creciendo y que el efecto del envejecimiento fuera contenido durante unos treinta años por el *baby boom* de la posguerra resultó de gran ayuda. El sistema de reparto también se mantuvo gracias a un fuerte crecimiento económico, de tal forma que los flujos de ingresos provenientes del impuesto sobre las remuneraciones aumentaban en la misma proporción, o superaban, las pensiones a las que tenían derecho los jubilados. Y por lo que se refería al futuro, el gobierno podría entregar en garantía su potestad tributaria para prometer que los derechos creados por las cotizaciones actuales serían cancelados por los flujos de ingresos futuros. Los proveedores de pensiones privadas no podían ofrecer esta garantía y necesitaban crear un fondo antes de poder realizar ningún pago. Así, mientras los ciudadanos confiaban en que dentro de cincuenta años habría un gobierno, las entidades financieras eran vulnerables a los reveses del mercado. El economista de Harvard Paul Samuelson, que posteriormente recibiría el premio Nobel, publicó un artículo en

el que confirmaba la fortaleza de la financiación basada en el reparto⁵.

Cuando Gosta Esping-Andersen publicó *The Three Worlds of Welfare Capitalism* en 1990, reflejó el avance de la provisión pública de pensiones en la mayoría de los Estados europeos, otorgándoles por consiguiente una clasificación ventajosa para la «definanciarización» de la protección durante la vejez. Con ello quería decir que las personas mayores tenían derechos en un régimen público de pensiones de modo que no tenían que compararlo como si fuera un artículo. Por lo general, todos los empleados cotizaban en este régimen y todos los jubilados tenían una pensión. Si bien aquellos que cotizaban más solían recibir una pensión algo más elevada, los diferenciales eran bajos y se producía una redistribución significativa desde los mejor hacia los peor pagados.

Estados Unidos, Reino Unido y algunos otros Estados (Holanda, Suiza) tenían, sin embargo, pensiones comerciales. Estos Estados, con sus regímenes de pensiones «mixtos» o «divididos», habían establecido desde hacía mucho tiempo mercados de valores y corporaciones financieras influyentes desde el punto de vista político. Sus sistemas de pensiones no eran puramente privados habida cuenta de que se beneficiaban de desgravaciones fiscales sobre las cotizaciones hechas a los planes. Asimismo contaban con planes empresariales capitalizados y con ventajas fiscales patrocinadas por los empresarios, tanto públicos como privados. En la mayor parte de los demás países, la provisión comercial realizaba una aportación insignificante a la provisión de pensiones, aunque es habitual que los empleados del sector público tengan derecho a una pensión, con frecuencia pagada con cargo a un fondo en el cual ellos son los que cotizan al empresario.

El punto álgido de las pensiones públicas se alcanzó alrededor de 1980 (la fecha correspondiente a los principales datos de la investigación de Esping-Andersen) y posteriormente hubo que esforzarse al máximo para debilitar la provisión pública de acuerdo con el patrón que se ha dado en denominar «privatización implícita», ya que se instó al conjunto de los ciudadanos a recurrir a las pensiones comerciales para compensar el déficit público. Aunque Esping-Andersen mostró que los sistemas públicos, ya fueran socialdemócratas (Suecia) o socialconservadores (Alema-

nia), podían generar niveles impresionantes de provisión pública de pensiones, el hallazgo más sorprendente fue que en Estados Unidos y en el Reino Unido la prestación de pensiones privadas todavía tenía un carácter elitista y no popular, que en 1980 generaba unas pensiones que representaban tan sólo el 1 por 100 aproximadamente del PIB⁶. Mientras que el sistema de reparto había generado inmediatamente importantes corrientes de pagos de pensiones, el enfoque de financiación comercial tardaría varias décadas en madurar y, hasta que lo hiciera, su eficiencia y su fiabilidad seguían sin estar claras. Sin embargo, el propio éxito de la provisión pública resultaba alarmante para algunos observadores, especialmente para economistas del libre mercado como Milton y Rose Friedman, quienes atacaron a la Seguridad Social de Estados Unidos tachándola de cuco socialista que introducía el colectivismo extranjero en el nido acogedor del capitalismo estadounidense⁷. Las miserias del capitalismo durante las décadas de los años ochenta y noventa se dejaron en la puerta de un colectivismo que estaba desplazando la acumulación de capital.

De la privatización implícita a la explícita

Margaret Thatcher fue la primera en dar un paso pequeño pero significativo hacia lo que se dio en denominar «privatización implícita». En 1980 la actualización de la ya modesta pensión pública básica del Reino Unido fue cambiada: pasó de los ingresos a los precios. En 1987 los ingresos de la State Earnings Related Pension (SERPS) se redujeron drásticamente. Así, mientras las pensiones públicas se consumían, se abrieron nuevas oportunidades y se establecieron desgravaciones fiscales para los proveedores comerciales. Se animó a los afiliados a planes profesionales, tanto públicos como privados, a abandonar estos planes y a sustituirlos por planes de pensiones individuales. Todo ello sentó las bases de un gigantesco escándalo de «venta fraudulenta» en el que un millón y medio de ahorradores demandaron a los proveedores de pensiones comerciales por haberles prometido, pero no entregado, mejores rendimientos que los planes profesionales que habían abandonado tras haber sido convencidos.

El valor relativo de la pensión pública británica se redujo implacablemente: del 20 por 100 de los ingresos medios en 1980 descendió hasta al 14 por 100 en 1997. El gobierno entrante del Nuevo Laborismo no hizo ningún movimiento para restablecer su valor. Este declive constante de la provisión pública se traducía en que para evitar la miseria durante la vejez los empleados tenían que afiliarse a un plan privado, en una lógica que Paul Pierson denominó «privatización implícita»⁸. En las décadas de 1990 y 2000 los gestores de fondos se encontraron con un mercado preparado para recibir sus planes de pensiones con ventajas fiscales. Las facilidades que presentaba Londres como centro financiero internacional les ayudaron a distribuir el dinero que les había sido confiado entre una amplia gama de inversiones en todo el mundo.

Mientras que el Reino Unido demostraba lo que la «privatización implícita» era capaz de lograr, un pequeño Estado sudamericano iba a ser aclamado como modelo de privatización «explícita». Chile sufrió hiperinflación y un golpe militar en la década de los setenta y a comienzos de la de los ochenta experimentó una profunda depresión. El plan de pensiones públicas se debilitó de manera drástica. José Pineda, el ministro de Economía designado por la dictadura militar, vio entonces una oportunidad para aplicar el enfoque orientado al mercado de la Escuela de Chicago del que se había imbuido cuando estudiaba en Harvard. Propuso que las cotizaciones al plan de pensiones públicas se hicieran voluntarias y que se exigiera a los empleados que estuvieran de acuerdo en abandonar dicho plan que se afiliaran a cuentas con ventajas fiscales gestionadas de forma privada. Los que permanecieron en el sistema estatal fueron advertidos de que no recibirían más que una modesta cantidad de subsistencia denominada en una moneda todavía débil. Pineda creía que un plan privado, capitalizado, con una amplia afiliación solucionaría dos problemas de una vez. Por un lado, aligeraría buena parte de la carga de pensiones del presupuesto público y, por otro, aumentaría simultáneamente los mercados locales de capital. Las cotizaciones de las pensiones se invertirían en propiedades, acciones y otros activos comercializables. A diferencia de muchos Estados en vías de desarrollo, Chile contaba con instituciones financieras establecidas desde hacía tiempo. Tras la introducción del nuevo plan, éstas podían confiar en un flujo constante de negocio. Las

Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) ofrecían prestaciones «de cotización definida» –independientemente de la renta que se obtuviera con los ahorros en la cuenta personal–, de modo que sus afiliados enfrentaban un riesgo directo derivado de unas cargas elevadas y de unos mercados inestables.

Los bancos y las entidades aseguradoras establecieron asociaciones de pensiones (AFP) que recibían las cotizaciones de los afiliados, gestionaban los fondos resultantes y eran responsables de pagar las pensiones a su debido tiempo. Había numerosas AFP que competían entre sí, integradas en redes financieras y profesionales, pero también ávidas de atraerse la mayor cantidad posible de cotizaciones. Aunque el plan de privatización de las pensiones estaba orientado al mercado en su concepción, también estaba patrocinado por el Estado y las AFP podían reclamar generosas desgravaciones fiscales en las cotizaciones. No obstante, hay un aspecto del funcionamiento de las AFP inspirado, no en el neoliberalismo, sino en el legado de la economía desarrollista latinoamericana, concretamente el requisito de que las AFP debían invertir en la economía local. Se esperaba que el nuevo régimen de pensiones canalizaría los recursos hacia los bancos y los mercados de valores chilenos a fin de promover el crecimiento interno⁹. Los empleados chilenos optaron por salir de un plan público en el cual ni siquiera el propio gobierno tenía confianza. Así, en 1990 el 70 por 100 de la fuerza de trabajo regular del país se había afiliado a una AFP y la tasa de ahorro estaba creciendo¹⁰.

Mientras el régimen chileno se hacía famoso, se orquestaba una reforma de las pensiones menos sonada, la que se llevó a cabo en Suiza en la década de los ochenta, basada en la afiliación obligatoria a un plan profesional operado por una de las entidades aseguradoras del país¹¹. La versión suiza de las cotizaciones obligatorias no resultaba tan atractiva para los privatizadores por dos motivos: porque no sustituía a la pensión estatal y porque ofrecía a los ahorradores una tasa de rentabilidad anual mínima garantizada del 4 por 100. Habida cuenta de la fortaleza del franco suizo, el riesgo asumido por el contribuyente era muy limitado, un factor que hacía a este régimen poco atractivo para los «reformadores de pensiones» con mentalidad comercial. (En 2003 la rentabilidad garantizada cayó hasta el 2 por 100, pero continuó siendo una característica que los ahorradores de los