



19 de noviembre, 2001

La Razón Moral del Sistema Privado de Pensiones

Daniel Shapiro

Resumen Ejecutivo

Los argumentos más importantes a favor de la privatización de la Seguridad Social son de orden moral, no económico. La privatización no sería justificable si resultara económicamente beneficiosa pero moralmente sospechosa.

Sin embargo, un sistema privatizado de Seguridad Social encaja mejor con los criterios morales de lo que lo hace nuestro actual sistema de reparto en bancarrota. Un sistema de Seguridad Social privatizado otorga una mayor libertad a los individuos para manejar sus vidas, es más justo, proporciona mayor seguridad y genera menos antagonismos entre generaciones, fomentando un sentimiento mayor de comunidad.

De hecho, la privatización resulta justificable no sólo desde la perspectiva del liberalismo clásico o del libertarismo basada en la maximización de la elección individual y en la libertad, sino también desde casi cualquier perspectiva filosófico-política. Los partidarios de la igualdad que expresan sus argumentos en términos de equidad, los teóricos del bienestar que manifiestan su teoría en términos de seguridad económica, los comunitaristas que lo hacen en términos de comunidad y cualquiera que exprese su argumento de forma que el ciudadano medio comprenda las instituciones o los programas para los que se pide su apoyo, todos ellos, deberían apoyar la privatización.

Introducción

Los efectos económicos de la privatización de la Seguridad Social son objeto de intenso debate entre los analistas de las políticas públicas. ¿Conseguirá la privatización estimular el ahorro nacional?, ¿aumentará la tasa de crecimiento económico?, ¿cuáles serán los costes de transición? Se trata sin duda de cuestiones importantes. Sin embargo, los intereses principales acerca de la privatización de la Seguridad Social son de orden moral, no económico. La mayoría de los americanos aceptó la Seguridad Social por cuestiones morales, y en última instancia, la privatización de la Seguridad Social no será políticamente viable si no puede defenderse desde el punto de vista moral. No obstante, la moralidad de la privatización no es una simple cuestión estratégica. La privatización no sería justificable si fuera económicamente beneficiosa pero moralmente sospechosa.

Cabría esperar que el argumento moral a favor de la privatización viniera expresado en los términos de los valores clásicos liberales tales como el respeto por los derechos individuales y la libertad de cada uno para dirigir sus propios asuntos, y aunque ciertamente dichos valores suponen una razón importante para privatizar la Seguridad Social, no son las únicas razones o

Daniel Shapiro es profesor adjunto de Filosofía en la Universidad de West Virginia. Ha publicado numerosos artículos sobre filosofía social y política y sobre políticas públicas. Este ensayo se publicó originalmente como *The Moral Case for Social Security Privatization*, Social Security Privatization Paper No. 14 (29 de octubre de 1998).

los únicos valores que nos conducen hacia un nuevo sistema de Seguridad Social basado en cuentas de pensiones de propiedad individual y de inversión privada.

Vivimos en una sociedad que celebra el pluralismo moral, en la que los diferentes valores compiten por el premio político más importante. Aunque la mayoría de los americanos considera muy importantes los derechos individuales y la libertad, también cree en la importancia de valores como la equidad, la comunidad y la seguridad. Cuando esos valores parecen estar enfrentados, la gente cree que la libertad debe sacrificarse en beneficio de los otros valores; es decir, que no consideran apremiantes los argumentos expresados únicamente en términos de derechos individuales. No obstante, la privatización no sólo es defendible desde la perspectiva del liberalismo clásico o del libertarianismo sino casi desde cualquier perspectiva filosófico-política. Los partidarios de la igualdad que expresan sus argumentos en términos de equidad, los teóricos del bienestar que manifiestan su teoría en términos de seguridad económica, los comunitaristas que lo hacen en términos de comunidad y cualquiera que exprese su argumento de forma que el ciudadano medio comprenda las instituciones o los programas para los que se pide su apoyo, todos ellos, deberían apoyar la privatización.

Libertad

La teoría política liberal clásica mantiene que los individuos tienen derecho a manejar sus vidas como les parezca oportuno siempre y cuando no interfieran con el derecho de los demás a hacer otro tanto. Se trata, por supuesto, de un concepto muy abstracto que requiere una explicación. El liberalismo clásico o el libertarianismo explicaría su credo sobre la base del conjunto de los derechos a la vida, a la libertad y a la propiedad. Son derechos negativos, es decir, derechos que únicamente conllevan el deber de abstenerse de realizar ciertas acciones (asesinato, violación, asalto, robo, etc). Los libertarios creen que los derechos positivos que requieren que los individuos hagan algo por alguien, sólo surgen a partir de relaciones voluntarias, por ejemplo, a través de un contrato, o al asumir una responsabilidad como pueda ser la de ser padre.

¿Por qué es tan importante la libertad que se otorga mediante la protección de nuestros derechos básicos? Por lo general, para contestar a esta pregunta, se invocan cuatro tipos de razones superpuestas. En primer lugar, el hecho de que, de forma automática, no sabemos qué hacer con nuestras vidas es una poderosa razón para otorgar a las personas la libertad de descubrir cuál puede ser el futuro mejor. Los hombres no vienen con un libro de instrucciones bajo el brazo; aunque la biología y la cultura nos proporcionan varios fines, necesitamos ordenar esos fines, imaginar el mejor modo de conseguirlos, evaluar si realmente merece la pena alcanzarlos y, probablemente, —dado que todos somos falibles— revisar algunos de ellos. En segundo lugar, muchos de los planes y proyectos, ambiciones y objetivos que perseguimos tendrían poco valor si no fuéramos nosotros quienes los eligiésemos, los aprobáramos o de una forma u otrauviésemos algo que ver en su formulación. La libertad frente a la coacción es un ingrediente necesario en este proceso de formulación o formación. Cuando descubrimos o decidimos qué hacer con nuestras vidas, ponemos nuestro propio sello en la matriz social ayudándonos a moldear nuestras vidas de forma que no sean simplemente un producto social sino que sean nuestro.

En tercer lugar, la libertad es esencial. Parafraseando a Kant, debemos tratar a las personas como fines en sí mismos y no como medios. La coacción, mediante el uso de la fuerza o de amenazas serias para doblegar a alguien a nuestra propia voluntad, hace de las personas simples recursos para nuestro consumo y placer. Por su parte, la interacción voluntaria con los demás demuestra un respeto por la clase de seres que somos: seres humanos cuya capacidad de pensamiento racional y juicio nos permite vivir nuestras propias vidas y ser responsables o dar cuenta de lo que hacemos con ella. El que veamos que los individuos son capaces de hacer algo de sí mismos es lo que (en parte) les confiere dignidad.

En cuarto lugar, la libertad ayuda a las personas a crecer. El lema «sé todo lo que puedas ser» no es simplemente un eslogan del ejército para reclutar voluntarios sino una descripción razonable de cómo se desenvuelven, por lo general, los hombres en una sociedad libre. Una sociedad que protege el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad privada da lugar a una enorme prosperidad y a un florecimiento de organizaciones y asociaciones voluntarias. A su vez, esto procura una gran variedad de oportunidades para que individuos diversos encuentren un modo de vida o profesión o proyecto que les satisfaga. Cuantas más oportunidades, mayor será la posibilidad de encontrar esa satisfacción.

Un sistema de pensiones voluntario puro es absolutamente compatible con este énfasis del liberalismo clásico sobre la libertad. Desde un punto de vista económico, un sistema de pensiones es un convenio por el cual se obtienen recursos (mediante inversión y/o imposición) para la jubilación y la edad madura. Pero desde una perspectiva clásica, se trata de mucho más. Las decisiones de jubilación forman parte de las grandes decisiones de la vida. Las decisiones de jubilación dependen de la ocupación del individuo, de la relación trabajo —tiempo libre, de la preferencia de cada uno en cuanto al momento, del alcance en las líneas de acción futuras de los planes y objetivos presentes de cada uno, y de muchas otras cosas— y todos estos factores están íntimamente relacionados con la propia definición, ambiciones y objetivos de cada uno. De ahí que la libertad para decidir de qué tipo de jubilación disfrutar, cuándo dejar de trabajar, cuánto dinero ahorrar en varios momentos de la vida con vistas a la jubilación y cómo utilizar o invertir las contribuciones propias a la pensión de cada uno son libertades que van al corazón de la libertad y de la responsabilidad de hacerse cada uno su propia vida. Un sistema adaptado a esa libertad y responsabilidad simplemente dejará las pensiones en manos del mercado y el apoyo necesario a los mayores que no cuentan con pensiones o que no tienen pensiones adecuadas en manos de las organizaciones voluntarias y de acuerdos familiares.

No obstante, a muchos les asusta esta idea de un sistema voluntario puro: creen que dicho sistema no se ocupará adecuadamente de aquellos que no pueden planear su futuro. Pero esos temores son exagerados. Cuando se trata a las personas como seres responsables, es decir como personas que responden de sus vidas, se tiende a inculcar otro tipo de responsabilidad, el tipo de responsabilidad al que nos referimos cuando alabamos o admiramos a alguien por ser de fiar, digno de confianza y formal. Cuando se considera a las personas responsables de lo que han hecho con sus vidas, estas tienden a responder ante los retos y las oportunidades de la vida. Esta respuesta implica no sólo hacer algo con sus propias vidas sino ayudar a aquellos que no pueden o no saben enfrentarse a los retos que les presenta la vida. Antes de la llegada del Estado del bienestar, floreció una gran variedad de sociedades de caridad y de ayuda, grupos que se encargaron de atender las necesidades de aquellos a quien les iba mal. [1] Incluso bajo el opresivo nivel impositivo y normativo, los americanos se muestran bastante generosos y sensibles a los problemas de los menos afortunados y de los desfavorecidos. De hecho, ha sido el Estado de Bienestar el que ha disminuido nuestro sentido de la responsabilidad hacia los demás: si el Estado puede encargarse de ellos, si conseguimos que las generaciones posteriores financien nuestras pensiones, nuestra motivación para ayudar a los demás disminuye. [2]

Dicho esto, no hay duda de que un sistema de pensiones voluntario puro no es una alternativa factible para el futuro previsible. Las propuestas de privatización introducidas en el Congreso y sugeridas por las principales corrientes de pensamiento imaginan un sistema de ahorros obligatorios. Mientras esas propuestas toman gran variedad de formas, encontramos un modelo útil en el sistema adoptado por Chile en 1981. En el sistema chileno, la financiación y gestión de las pensiones se deja en manos del mercado: los individuos poseen una cuenta de jubilación propia y eligen, dentro de unos límites, [3] el modo de invertir sus contribuciones, y llegado el momento de la jubilación, el modo de recibir esas pensiones (por ejemplo, mediante retiradas sucesivas de fondos o en rentas vitalicias). Sin embargo, el sistema requiere que los trabajadores aporten a su cuenta de ahorro de pensiones un porcentaje anual mínimo de sus

salarios, y el Gobierno se encarga de procurar una red de seguridad para aquellos que carecen de pensiones a la edad de su jubilación o que cuentan con una pensión inadecuada.

Se puede discutir que un sistema obligatorio de pensiones privadas infringe o interfiere con los derechos de libertad y de propiedad del individuo pues obliga a realizar contribuciones sin que esa obligatoriedad sea necesaria para proteger los derechos de terceros. Pero si lo comparamos con la Seguridad Social, este sistema es mucho más respetuoso con los valores liberales clásicos. En la Seguridad Social no hay derecho alguno de propiedad sobre la pensión [4] —algo que no es de sorprender— pues se trata de un sistema de reparto que principalmente financia las pensiones a través de impuestos a los trabajadores actuales en vez de otorgar prioridad a la inversión de las contribuciones de los trabajadores. Por ello, no se tiene libertad para determinar cómo se van a utilizar sus contribuciones. La responsabilidad sobre la jubilación de cada uno se traslada, de modo considerable, de los trabajadores y jubilados al Gobierno, particularmente en el caso de aquellos que tienen un salario limitado y que cuentan con recursos adicionales mínimos o nulos para el fondo de pensiones.

Igualdad y Equidad

No es de sorprender que un sistema de pensiones privado responda mejor a los valores libertarios que lo que lo hace el actual sistema de Seguridad Social. Pero mucha gente opina que con esta mejor respuesta no se puede dar por zanjada la cuestión. Para estas personas, un sistema justo es un sistema equitativo y muchos académicos entienden la equidad en un sentido igualitario. El igualitarismo puede comprenderse de dos formas distintas. [5] Estrictamente hablando, los partidarios de la igualdad valoran la igualdad como tal, es decir, no valoran simplemente la igualdad como un medio para llegar a algún otro fin sino como un valor independiente. Entendido de esta forma, el igualitarismo persigue minimizar las desigualdades relativas. Por otra lado, algunos de sus partidarios confieren un valor muy alto a las mejoras absolutas en las vidas de los más desfavorecidos y no confieren un valor independiente al tamaño de las diferencias existentes entre los más desfavorecidos y los demás grupos. Pero es importante señalar que son pocos los partidarios de la igualdad que creen que las desigualdades per se o el simple hecho de no gozar de una posición desahogada suponen una injusticia. Por el contrario, la mayoría cree que la justicia requiere la minimización de las desigualdades no elegidas o la mejora de la condición de los más desfavorecidos dado que su condición no se deriva de un error por su parte ni de una elección voluntaria [6] .

Pero con cualquiera de las dos definiciones, los partidarios de la igualdad deberían favorecer la privatización de la Seguridad Social. Para saber por qué, basta con comparar los efectos intergeneracionales (relaciones entre generaciones) y los efectos intrageneracionales (relaciones entre miembros de una misma generación) de los dos sistemas alternativos.

Los efectos intergeneracionales inherentes a la evolución de un sistema de reparto se entienden perfectamente: para las primeras generaciones, la Seguridad Social supuso un gran pacto (nos referimos sobre todo a aquellos que nacieron antes de finalizar la Segunda Guerra Mundial) — los impuestos sobre los salarios eran relativamente bajos y los jubilados (que no pasaron toda su vida realizando contribuciones al sistema) obtuvieron una gran «tasa de rentabilidad» sobre sus impuestos, muy por encima de la inversión normal de mercado. La ratio trabajadores/jubilados — es decir, el número de trabajadores por número de jubilados— se mantenía alta gracias al fuerte crecimiento demográfico que proporcionaba un flujo permanente de nuevos contribuyentes, y a la esperanza de vida relativamente baja de los jubilados que moderaba el crecimiento de la deuda implícita de las pensiones públicas —es decir, la deuda de las prestaciones futuras estimadas—. Pero esos días quedaron atrás. Los jubilados de hoy en día han estado pagando sus cuotas a la Seguridad Social durante toda su vida, la esperanza de vida se ha incrementado y el crecimiento demográfico se ha moderado. La maduración del sistema y la caída de la ratio trabajadores/jubilados nos ha dejado unos impuestos sobre los salarios mayores, una pobre

«tasa de rentabilidad» para los trabajadores más jóvenes y una enorme deuda implícita de las pensiones públicas. (Dicha deuda no se ha reducido mediante el denominado superávit del fondo fiduciario de la Seguridad Social porque ese superávit está ayudando a financiar las operaciones generales del Gobierno federal). [7] Estas cargas que deben soportar las generaciones posteriores —por la simple razón de su fecha de nacimiento— no son cargas ni elegidas ni merecidas —no existen dentro de un sistema privado en el que se invierten las contribuciones de los trabajadores. Un sistema en el que se invierten las contribuciones no sólo no supone una carga para las generaciones posteriores sino que además ofrece a las generaciones más inmediatas una buena tasa de rentabilidad.

Los efectos intrageneracionales de la Seguridad Social resultan, de alguna manera, más difíciles de evaluar. [8] Puede parecer que la Seguridad Social ofrece una redistribución progresiva porque se basa en una fórmula de prestación progresiva; aquellos con historiales de rentas menores obtienen una proporción mayor —en términos de prestaciones— sobre los ingresos pasados que los perceptores de rentas más altas. No obstante, las personas con ingresos más altos tienden a incorporarse al mercado laboral más tarde que las personas más pobres y además viven más años tras su jubilación. (Está demostrado que la tasa de mortalidad de los pobres antes de los 65 años es mucho mayor que la de los más acomodados). Todo esto significa que las personas de mayores ingresos contribuyen al sistema durante un número de años menor pero que a lo largo de su vida reciben más prestaciones que las personas de rentas bajas. Y no sólo eso, además la Seguridad Social está constituida de forma regresiva debido al impuesto sobre la renta constante con un límite sobre los salarios gravados. Los estudios sobre los efectos intrageneracionales de la Seguridad Social discrepan sobre si la mayor esperanza de vida de los más acomodados, su tardía incorporación al mercado laboral y la financiación regresiva de la Seguridad Social hacen del sistema en su totalidad un sistema regresivo en sus efectos intrageneracionales. Algunos opinan que sí, pero otros han descubierto que el sistema es ligeramente progresivo. No obstante, esas categorías de «pobres» y «acomodados» son demasiado simples a efectos partidarios de la igualdad; la mayoría de los partidarios de la igualdad están interesados en las desigualdades entre los más desheredados y desfavorecidos y los más desahogados o favorecidos, y esa situación de estar mejor o peor no es sólo una cuestión del ingreso de cada individuo. A este respecto, la Seguridad Social tiene efectos particularmente perniciosos entre algunos grupos que los partidarios de la igualdad probablemente incluyen entre los más desfavorecidos. Por ejemplo, los negros están en peor situación que los blancos, y los varones de raza negra nacidos a principios de los 70 que ganan casi la mitad del salario medio obtendrán una rentabilidad negativa de la Seguridad Social. [9] Es decir, que desde el punto de vista de los partidarios de la igualdad, la redistribución intrageneracional de la Seguridad Social deja bastante que desear.

Por el contrario, las pensiones privadas obligatorias tienen efectos intrageneracionales más positivos. Aunque las pensiones de mercado no redistribuyen la riqueza entre personas o grupos, la red de seguridad del sistema chileno crea una redistribución progresiva pues esta red se destina únicamente a las personas mayores pobres, y se financia mediante ingresos generales, no a través de impuestos regresivos sobre los salarios. Además, en términos absolutos, la situación de los pobres y los desfavorecidos mejorará significativamente con un sistema privado. Las tasas de rentabilidad que ofrece un sistema privado son mucho mayores que las de la Seguridad Social y la mayor parte de los ingresos posteriores a la jubilación actuales de los pobres proceden de la Seguridad Social.

Para resumir, los partidarios de la igualdad preocupados por las desigualdades relativas deberían favorecer un sistema privado que evita los enormes trasvases intrageneracionales de las últimas generaciones a las generaciones anteriores y que ofrece una redistribución intrageneracional más progresiva. Y los partidarios de la igualdad preocupados por la situación absoluta de los pobres también deberían estar a favor de un sistema privado que aumentará significativamente sus pensiones.

El análisis anterior interpreta la equidad desde un punto de vista igualitario. Sin embargo, otra de las interpretaciones comunes de la equidad asocia esa equidad no a la igualdad sino a la reciprocidad y a la ventaja mutua. Lo contrario de la reciprocidad es la explotación que, por lo general, se define como la imposibilidad de obtener el valor de la contribución realizada y estar obligado o no tener más remedio que participar en una relación o intercambio. En este sentido, la Seguridad Social es más injusta que las pensiones privadas: carga a las generaciones posteriores con una deuda impositiva de la que es difícil escapar y les ofrece una tasa de rentabilidad que se encuentra muy por debajo de la que podrían obtener en un sistema privado.

Seguridad Económica

A menudo los programas sociales del Estado se justifican invocando la existencia de derechos sociales —es decir, derechos positivos a la seguridad económica o a un nivel mínimo de bienestar. Los liberales clásicos opinan que no hay derechos sociales; como ya se ha mencionado antes, los liberales creen que los derechos positivos nacen únicamente de relaciones voluntarias [10]. Está claro que no todo el mundo está de acuerdo con ellos, pero aún así, resulta extraño justificar la Seguridad Social apelando a los derechos sociales, dado que dichos derechos se basan por lo general en la necesidad, y la Seguridad Social no es un programa basado en la necesidad o en la ausencia de medios para ganarse la vida. Ciertamente que en la Seguridad Social hay una serie de aspectos que se basan en la necesidad, como la fórmula de prestación progresiva y la reducción en las prestaciones si uno continúa trabajando al llegar a la edad oficial de jubilación, pero el programa en su conjunto no está gestionado como un programa social ni sus participantes lo consideran como tal. El sistema se considera una garantía social con los derechos de cada uno ligados a su historial de ingresos y, en vez de en los ingresos generales que son los que financian los programas sociales, este sistema está basado en un impuesto sobre los salarios que se supone sugiere las contribuciones asignadas. Por ello, para defender la Seguridad Social no se pueden utilizar las premisas sobre los derechos sociales —incluso al margen de la cuestión de si esas premisas son o no ciertas.

El politólogo J. Donald Moon aduce que se pueden defender los programas de seguros sociales como una forma políticamente viable de incluir en las leyes los derechos sociales sin socavar las normas de la dignidad. [11] Los programas basados en la necesidad se oponen a la idea de que los adultos plenamente capacitados puedan subsistir gracias a su actividad productiva, porque dichos programas basan las prestaciones en la necesidad, permitiendo de este modo que los adultos que pueden trabajar obtengan prestaciones sin tener que hacerlo. Es decir, están dividiendo la comunidad de adultos capaces en dos clases: en aquellos que son agentes morales responsables que viven de su trabajo y en los que, simplemente, dependen de los demás para satisfacer sus necesidades. Por ello «recibir asistencia social» tiene un significado peyorativo y por ello el Congreso decretó recientemente la reforma social que supuestamente hará que la asistencia dependa del trabajo. Por el contrario, los programas de seguros sociales son universales y por ello no se asocia ningún estigma al hecho de ser beneficiario; como las prestaciones de cada uno están ligadas a la productividad de cada uno, el derecho a recibir esas prestaciones es compatible con el hecho de que a uno se le considere una persona independiente y con dignidad y no como alguien que depende de los demás para satisfacer sus necesidades. De esta forma, se proporciona seguridad económica sin basarla en la necesidad.

Puede que la teoría de Moon demuestre que la Seguridad Social es más compatible que los programas basados en la necesidad con la idea de que los adultos plenamente capaces y respetables deben ser personas productivas y no puramente dependientes de los demás para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, si utilizamos este estándar de productividad para comparar un sistema obligatorio de pensiones privadas con la Seguridad Social, el primero será el claro vencedor. Dado que la Seguridad Social es un sistema de reparto, su relación con la productividad individual es extremadamente superficial: aunque el historial de ingresos de cada individuo ayude, en parte, a determinar las prestaciones que le corresponden, la pensión de cada

uno se basa principalmente en las contribuciones o impuestos de los otros. Normalmente, cuando pensamos en las personas como individuos productivos que viven de su trabajo a lo que nos referimos es a que obtienen unos ingresos a cambio de sus propias contribuciones. Pero este no es el caso con la Seguridad Social; es lo que ocurre en un sistema obligatorio de pensiones privadas (exceptuando a las personas mayores pobres que reciben la pensión mínima). [12] Así que el sistema obligatorio privado no sólo es mejor a la hora de mantener la relación ente la seguridad económica y la productividad, también es mejor a la hora de proporcionar una seguridad mayor que la que, irónicamente, ofrece la Seguridad Social. La seguridad de cada uno es una función de (1) una garantía o alta probabilidad de un ingreso y (2) la cuantía de ingreso garantizada. En la primera etapa de un sistema de reparto, los jubilados y los trabajadores que se jubilan en los 15-35 años posteriores a la creación del sistema cuentan con una seguridad mayor de la que les puede ofrecer cualquier alternativa privada [13] . En esta fase inicial, la Seguridad Social funciona mejor que un sistema privado en (2) y no es peor en (1) porque en esta etapa se están redefiniendo los niveles de prestaciones a favor de los jubilados y el gran número de trabajadores y la baja esperanza de vida limitan la desventaja de un incremento en las tasas impositivas de los trabajadores. Sin embargo, en las etapas posteriores, los jubilados y los trabajadores tienen menores (1) y (2) que en un sistema privado. La tasa de rentabilidad es menor y aumenta la preocupación sobre la posibilidad de que no se puedan mantener las promesas porque para mantener los niveles de prestaciones que recibieron las generaciones anteriores es necesario un aumento significativo de los impuestos. De esta manera, la Seguridad Social redistribuye seguridad a lo largo del tiempo. Las primeras generaciones gozan de mayor seguridad a cambio de la menor seguridad de las generaciones posteriores. Por el contrario, un sistema privado mantiene a todas las generaciones a un mismo nivel, alto, de seguridad, en el sentido de que a lo largo del tiempo la tasa de rentabilidad individual del mercado de capitales proporcionará a cada uno una pensión sustanciosa independientemente de a qué generación pertenezca. [14] Si se consigue a expensas de otros parece que el valor de la seguridad decrece. Por ello, desde esta perspectiva, un sistema privado es mejor que la Seguridad Social.

Comunidad

La Seguridad Social es más coercitiva, menos justa y ofrece menor seguridad económica que un sistema privado obligatorio. No obstante, es posible defender la Seguridad Social en términos comunitaristas. Los comunitaristas son aquellos que opinan que nuestra relación con varias comunidades es tan importante para nuestro bienestar individual y social que en las circunstancias actuales es necesario sacrificar cierto grado de nuestra libertad individual en bien de esa relación [15] . En el análisis o en la definición de comunidad de los comunitaristas dos son las ideas principales: en primer lugar, una comunidad es una asociación de individuos que comparten una serie de valores e intereses —en particular, un cierto sentido de lo que es público y privado— o para decirlo de otro modo, un sentido compartido de lo que es el bien común. En segundo lugar, una comunidad tiene un sentido común de la solidaridad, es decir, la idea de que la identidad de cada uno queda parcialmente definida por pertenecer a esa asociación [16] . Dado que los Estados Unidos como nación comparte algunos valores e intereses, y hasta cierto punto constituye las identidades de sus ciudadanos, los comunitaristas tienden a favorecer el sistema de pensiones que cuenta con la ventaja comparativa de mantener los valores comunes, los intereses y los sentimientos de solidaridad entre los americanos.

Una de las formas en las que un sistema de pensiones puede mantener dichos valores e intereses está en el modo en que exprese su idea de la responsabilidad compartida. A este respecto, puede parecer que la Seguridad Social ofrece una ventaja comparativa para los comunitaristas. Un sistema privado obligatorio que establece un derecho de propiedad sobre una pensión es básicamente un sistema de responsabilidad individual con una red de seguridad residual para los indigentes. Aunque quedan en la Seguridad Social vestigios sobre la noción de responsabilidad individual (el historial de ingresos de cada uno ayuda a determinar el nivel de las

prestaciones de cada uno), la ausencia de derechos de propiedad individuales sobre una pensión y su naturaleza de sistema de reparto significa que son principalmente los otros —en la generación propia de cada uno y en las generaciones anteriores— los que asumen la responsabilidad de la jubilación propia (y viceversa). En palabras de la Comisión Consultiva de la Seguridad Social: «la Seguridad Social se basa en la premisa de que estamos todos juntos en esto, de que todos compartimos la responsabilidad no sólo de contribuir a la seguridad propia y de la familia, sino a la seguridad presente y futura de todos los demás» [17].

Esta defensa comunitarista de la Seguridad Social podría haber sido plausible antes de que las generaciones actuales padecieran la injusticia del arreglo actual. Pero cuando un sistema origina importantes desigualdades intergeneracionales y la conciencia pública de esta injusticia sale a la luz, ese mecanismo del sistema para compartir la responsabilidad deja de promover un sentido de solidaridad entre los ciudadanos o entre las generaciones. Y además, tal como señalan algunos comunitaristas, un sistema de pensiones no puede sostener un sistema de solidaridad si no mantiene sus promesas. [18] La Seguridad Social abunda en retórica engañosa y en terminología confusa. Al hablar de seguro social, contribuciones de impuestos sobre salarios y pagarés del Gobierno al fondo fiduciario [19] se da la impresión de que la Seguridad Social es un plan de pensiones capitalizado en vez de un sistema de reparto. Incluso si los ciudadanos creen que no se les está prometiendo una tasa de rentabilidad de mercado y entienden que la Seguridad Social no puede prometer una rentabilidad de este tipo [20], los sistemas de reparto dificultan que los ciudadanos entiendan el sistema y determinen justo lo que se les está prometiendo. La relación entre las cuotas pagadas y las prestaciones recibidas es opaca: se realizan cambios frecuentes en las tasas y en los programas de impuestos y prestaciones, su estado actuarial depende enormemente de las tendencias de la población y del crecimiento de los salarios y, en general, el sistema está sujeto a frecuentes maniobras políticas. No es de extrañar que resulte difícil acceder a la información detallada acerca de la manera en la que se gestiona el sistema, acerca de su probable actuación futura y demás cuestiones. La ausencia de derechos de propiedad individuales en un sistema de reparto significa que no hay ningún incentivo para proporcionar dicha información (y dificulta aún más establecer la obligación de proporcionar dicha información). [21]

Por otra parte, en comparación con la Seguridad Social, un sistema privatizado es transparente y sus promesas son fáciles de mantener. Un sistema privado, salvo para el caso de la garantía de una pensión mínima, es un sistema de contribución definida: el valor de la pensión de cada uno en el momento de la jubilación depende de los rendimientos de mercado. Excepto en caso de fraude, los sistemas de contribución definidos proporcionan, por lo general, las tasas de rentabilidad de mercado —que es para lo que se han designado [22]. La relación entre las primas y las prestaciones es fácil de entender. Los planes de pensiones privados cuentan tanto con el incentivo como con la obligación de proporcionar información sobre su estado actuarial y su tasa de rentabilidad, y de esta forma el inversor o partícipe dispone de una base razonable para entender el sistema. Además, los partícipes poseen un genuino derecho de propiedad dentro del sistema que añade un incentivo más a la hora de seguir y controlar el progreso de su inversión o contribución. Con la excepción de la definición de la contribución mínima y de la pensión mínima de jubilación, un sistema privado no está sujeto inherentemente a la manipulación política.

Es por esto por lo que a pesar de las impresiones superficiales en contrario, los comunitaristas deberían favorecer un sistema de pensiones privado. Tal vez la Seguridad Social haya ayudado a mantener en sus fases preliminares el tipo de solidaridad que los comunitaristas aprecian, pero las primeras fases han dado lugar a fases posteriores en las que existen enormes desigualdades intergeneracionales y en las que entre los ciudadanos cunde la sensación de que no se cumplirán las solemnes promesas que les hicieron [23]. Por otro lado, un sistema privado de pensiones evita la redistribución intergeneracional injusta, mantiene sus promesas y retiene aún un cierto sentido de responsabilidad compartida a través de la garantía de la pensión mínima. De

esta manera, no produce el mismo potencial de enfrentamiento entre ciudadanos y generaciones que produce la Seguridad Social en sus etapas posteriores.

El problema puede expresarse de otro modo: los comunitaristas no deberían aplaudir el «todos estamos juntos en esto» de la Seguridad Social. En las fases posteriores de la Seguridad Social, el «todos estamos juntos en esto» significa más o menos que «(las generaciones posteriores) estamos ahora atadas a este sistema de pensiones y que no es fácil escapar a su carga». En un sistema privatizado, «todos estamos juntos en esto» es básicamente un recordatorio para ayudar a las personas mayores pobres a través de la garantía de la pensión mínima. Ciertamente que esto último no simboliza ninguna responsabilidad común intergeneracional [24], pero dado que el sistema es justo y mantiene sus promesas, es el mejor modo de establecer unas relaciones armoniosas entre generaciones.

Justificación Pública

Nadie duda de que hasta hace poco los programas de seguros sociales como la Seguridad Social gozaban de gran popularidad. Pero ¿ayuda esto a justificar la Seguridad Social a pesar de los argumentos que ya hemos mencionado? No, porque el apoyo público no supone justificación pública. La justificación pública significa que el público tienen buenas razones para apoyar el programa; pero el público no podría tener buenas razones si se le confundiera o se le informara mal acerca del programa que acepta pues no lo comprende. En lo que a estar confundido se refiere, la retórica que rodea a la Seguridad Social y el modo en que opera, bloquea el acceso del público a una información fiable y precisa sobre el sistema; algo que no ocurre en un sistema privado. En lo que respecta a la desinformación, hay pruebas suficientes que señalan que la ilusión creada de que la Seguridad Social se asemeja a las pensiones capitalizadas puede haber sido crucial para obtener el fuerte apoyo con el que el sistema ha contado hasta hace muy poco. [25]

Algunos defensores de la Seguridad Social admiten los puntos anteriores pero afirman que se podría justificar un sistema de Seguridad Social reformado si se pareciese más a los seguros privados resultando de esta manera más comprensible y menos sujeto a la desinformación. Lo que proponen es lo siguiente:

1. Situar la Seguridad Social en un presupuesto separado y establecer reglas que prevengan que las maniobras presupuestarias habituales puedan influir en él.
2. Invertir los impuestos sobre los salarios en aquello que pueda disminuir la deuda implícita de las pensiones públicas al menor riesgo (por ejemplo una combinación de valores privados y del Gobierno).
3. Permitir que los individuos puedan optar por dejar la Seguridad Social creando así cierta competición directa entre la Seguridad Social y las pensiones de mercado.
4. Proporcionar el equivalente a informes trimestrales o anuales y ofrecer a todos los partícipes de la Seguridad Social información precisa sobre su estado actuarial, las tasas de rentabilidad esperadas, etc.

Aunque las reformas de este tipo acercarán a la Seguridad Social a un sistema privado, un sistema de Seguridad Social que simplemente imite a un sistema privado será obviamente inferior al original. El sistema reformado de la Seguridad Social continuaría siendo un sistema de reparto y por ello la determinación de la tasa de rentabilidad de cada uno, del estado actuarial del sistema y de otras cuestiones continuaría siendo difícil en comparación con la alternativa privada.

Pero existe aún un problema mayor en lo que respecta a los argumentos que defienden que la Seguridad Social se puede reformar para facilitar el acceso a una información detallada sobre su funcionamiento. Recuerden que esta sección comenzó con la afirmación de que el apoyo público no se traduce en justificación pública si el público tiene dificultades para comprender la institución que apoya. Sin embargo, la elaboración de información detallada sobre la Seguridad Social bien podría eliminar o reducir drásticamente el apoyo del público al sistema —en cuyo caso no hubiera surgido en primer lugar la cuestión de la relación entre el apoyo público y la justificación pública. Equiparar la Seguridad Social a un seguro privado totalmente capitalizado (o considerar que entre ellos existe cierta analogía) ha sido y es algo vital para su apoyo, lo que viene a sugerir que si el Gobierno anunciase abierta, clara y persistentemente que el sistema es un sistema de reparto (es decir, que existen trasvases generacionales significativos que perjudican a las generaciones venideras, que los impuestos de cada uno no se están invirtiendo en un fondo fiduciario genuino y que no debería confundirse el sistema con uno privado) entonces el apoyo público descendería. Por otra parte, dado que un sistema privado obligatorio es (en su mayor parte) un sistema de seguros privados y no de reparto, la información detallada sobre su naturaleza no supone ningún obstáculo para obtener el apoyo del público.

Conclusión

La Seguridad Social es uno de los pilares del Estado de bienestar. Hasta hace muy poco, se consideraba políticamente intocable, moralmente sacrosanta y un capítulo de éxitos al que todos los defensores del Estado de bienestar señalaban con orgullo. Pero esos días quedaron atrás. Los defensores de la Seguridad Social admiten que están a la defensiva [26] . Ahora, desde el punto de vista político resulta aceptable la privatización de la Seguridad Social y un número significativo de americanos han dejado de ver la Seguridad Social como un historial de éxitos. El halo moral que la rodeaba es una ilusión; no hay un argumento moral para apoyar el sistema. Un sistema privado no sólo proporcionaría mayor libertad, tal y como apuntan los libertarios, no sólo proporcionaría beneficios económicos, tal como afirman los analistas políticos sino que además sería más justo y más comprensible, proporcionaría una mayor seguridad y evitaría antagonismos generacionales. En resumen, la privatización es una propuesta ganadora que queda justificada al margen de los valores políticos que uno considere más importantes, y este es un mensaje que debería anunciarse a los cuatro vientos. No es que el sistema de jubilación al que durante tanto tiempo hemos estado ligados sea malo para nuestros bolsillos o para nuestra libertad, es que simplemente es malo, y punto [27] .

Notas

[1] Sobre la historia de las organizaciones de ayuda de los Estados Unidos, consultar «Mutual Aid for Social Welfare: The Case of American Fraternal Societies» de David Beito, *Critical Review* 4, n.º 4 (invierno, 1990): 709-36 y «This Enormous Army; The Mutual Aid Tradition of American fraternal Societies before the Twentieth Century», *Social Philosophy and Policy* 14, n.º 2 (verano, 1997): 1-19.

[2] Ver, por ejemplo, *Social Welfare and Individual Responsibility* de David Schmidtz y Robert Goodin, (Cambridge: Cambridge University press, 1998); *The End of Welfare Fighting Poverty in the Civil Society* de Michael Tanner, (Washington: Cato Institute, 1996) y *Generosity: Virtue in Civil Society* de Tibor Machan (Washington: Cato Institute, 1998).

[3] En Chile, los trabajadores sólo pueden invertir en compañías especializadas en la gestión de fondos de pensiones. Sólo se permite un fondo por trabajador y sólo un fondo por empresa de gestión. Estas restricciones no son necesarias para la operatividad de un sistema privado y

obligatorio de pensiones ni una parte esencial en la defensa de la privatización de la Seguridad Social. Sobre el sistema chileno, consultar World Bank policy research report, *Averting the Old-Age crisis; Policies to Protect the Old and Promote Growth* (New York: Oxford University press, 1994) cap. 6 y *Pension Funds: Retirement-Income Security and Capital Markets* de E. Philip Davies, (Oxford: Clarendon Press, 1995, págs. 250-53).

[4] Ver *Fleming V. Nestor* 363 US 603 (1960).

[5] Ver *Inequality* de Larry S. Temkin (New York: Oxford University press, 1993), págs. 7-8.

[6] El principio de diferencia de John Rawl, que establece que las desigualdades sociales y económicas deberían solucionarse de modo que se proporcionase la mayor prestación al menos favorecido es una salvedad importante ya que su concepto del «menos favorecido» parece ignorar la cuestión de la responsabilidad de la situación de cada uno. Ver *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University press, 1971) pág. 302 y *Political Liberalism* (New York: Columbia University Press, 1993) pág. 291. Sin embargo, desde que se publicó *A Theory of Justice* casi todos los defensores de la igualdad han aceptado una responsabilidad o condición de elección en sus principios igualitarios. Tal vez, el más importante e influyente haya sido Ronald Dworkin con su «What is Equality? Part I: Equality of Welfare» *Philosophy and Public Affairs* 10, n.º 3. (verano, 1981) y «What is Equality? Part II: Equality of Resources», *Philosophy and Public Affairs* 10, n.º 4 (invierno, 1981): 283-345. Ver también mi «Liberal Egalitarianism, Basic Rights and Free Market Capitalism», *Reason Papers* 18 (invierno, 1993): 171-73 y las referencias en él citadas. Deberían apuntarse también otras dos complicaciones sobre el igualitarismo. En primer lugar, algunos defensores de la igualdad contestan a la pregunta «¿igualdad de qué?» o «¿peor en qué sentido?» en términos de recursos como la renta o la riqueza, mientras que otros se centran en el bienestar, es decir, en alguna condición psicológica favorable como pueda ser la felicidad o la satisfacción. En segundo lugar, los defensores del igualitarismo discrepan sobre si debe haber una obligación de justicia frente a las generaciones futuras. Ninguna de estas complicaciones importa mucho a propósito de esta discusión. La primera carece de importancia porque cuando un sistema se encuentra en una situación peor con respecto a los recursos, también lo estará en relación con la riqueza. El segundo también carece de importancia porque incluso aquellos que rechazan las obligaciones frente a las generaciones futuras, admiten unas obligaciones especiales frente a sus hijos y respecto a sus descendientes, incluyendo a aquellos que todavía no han nacido; y por ello, los efectos de un sistema de pensiones en las generaciones venideras supone, se mire como se mire, una preocupación de orden moral.

[7] Incluso si los fondos del «fondo fiduciario» se hubieran invertido, la Seguridad Social no estaría completamente capitalizada y continuaría siendo un sistema de reparto. La capitalización total supondría un fondo fiduciario tan grande que si la Seguridad Social acabara hoy y no se recaudaran más impuestos, se podrían pagar con los activos del fondo (la parte de los impuestos sobre los trabajadores actuales que no debieran pagarse inmediatamente) más los intereses todas las prestaciones a las que tuvieran derecho todos los trabajadores y beneficiarios. Este no es ni ha sido nunca el caso de la Seguridad Social.

[8] Ver *Averting the Old-Age Crisis*, págs. 131-34 del World Bank y *A New Deal for Social Security* de Peter Ferrara y Michael Tanner (Washington: The Cato Institute, 1998), págs. 95-101.

[9] *Social Security's Rate of Return* de William W. Bech y Gareth E. Davis (Washington: The Heritage Foundation, 15 enero, 1998) págs. 2 y 7.

[10] Ver *A Life of One's Own: Individual Rights and the Welfare State*, de David Kelley (Washington: Cato Institute, 1998).

[11] Ver «The Moral Basis of the Democratic Welfare State» en *Democracy and the Welfare State*, ed. Amy Gutmann (Princeton: Princeton University Press, 1988) págs. 30-36, 41-46, y «Introduction: Responsibility, Rights and Welfare» en *The Theory of the Welfare State*, ed. J. Donald Moon (Boulder: Westview Press, 1988) págs. 4-8.

[12] Por lo general, las transferencias de rentas a los ancianos pobres no se consideran como «asistencia» en su sentido peyorativo. Por lo tanto, es poco probable que estas transferencias originen que el sistema se vea como un sistema de bienestar.

[13] Las prestaciones de la Seguridad Social en sus primeros años eran relativamente modestas, razón por la que aquellos que se jubilaron algo después de que se estableciera el sistema se beneficiaron más que el primer grupo de jubilados.

[14] Uno podría rebatir que esto es falso porque al comienzo de un sistema obligatorio aquellos con unos ahorros voluntarios insuficientes gozarán de poca seguridad en el momento de su jubilación. Pero esto sólo significa que la red de seguridad tendría que ser mayor en los momentos iniciales del sistema que en las etapas posteriores. No rebate el punto de que un sistema de ahorros obligatorios redistribuye seguridad a lo largo del tiempo.

[15] Sobre literatura comunitarista consultar mi «Libertarism and Communitarism», *Philosophical Books* 36, n.º 13 (julio, 1995): 145-55: «Liberalism, Communitarism and Political Community», de Chandran Kukathas, *Social Philosophy and Policy* 13, n.º 1 (invierno, 1996): 80- 90 y *Communitarism and Its Critics* de Daniel Bell, (Oxford: Oxford University Press, 1993).

[16] La siguiente es una manera algo diferente de explicar el comunitarismo: ciertos tipos de comunidades constituyen parcialmente nuestras identidades y lo que más valoramos es el compromiso con el bien de estas comunidades constituyentes. Ver *Communitarism and Its Critics*, de Bell.

[17] *Report of the 1994-1996 Advisory Council on Social Security Vol. I: Findings and Recommendations*, p. 89, (Washington: Government Printing Office, 1997).

[18] *The International Covenant. Rights and Responsibilities* de Amitai Ezioni y Laura Brodbeck (Washington: The Communitarian Network, 1995), pág. 3.

[19] El fondo fiduciario de la Seguridad Social en Estados Unidos es principalmente un instrumento contable que no reduce las obligaciones futuras. Los ingresos por impuestos sobre los salarios que no son necesarios para cubrir los gastos corrientes se «invierten» en bonos especiales que no se negocian públicamente. Al fondo fiduciario se le abona con un bono —un pagaré de una parte del Gobierno a otra— y el Tesoro se queda con el dinero para financiar los programas del Gobierno. Cuando el flujo de salidas de la Seguridad Social sobrepase el flujo de ingresos derivados de los impuestos (probablemente en el año 2012), el Gobierno no dispondrá de ningún dinero para pagar las prestaciones prometidas, sólo tendrá obligaciones del Tesoro. Cuando el Gobierno deba ejecutar el pagaré, tendrá que hacer lo que haría si no existiese fondo fiduciario: subir los impuestos, tomar dinero prestado o capitalizar la deuda. Ver «Controlling the Risks from Advanced Funding» de Carolyn L. Weaver, en *Social Security's Looming Surpluses: Prospects and Implications*, ed. Carolyn L. Weaver (Washington: American Enterprise Institute, 1990) págs. 168-72; y «Six Initiatives to Promote Private Savings» de David Wise, *Challenge* 32 (Nov-dic, 1992), pág. 23.

[20] La reciente disponibilidad de información de la página web de Cato, <http://www.socialsecurity.org/clc/calculator.html>, que compara la rentabilidad de la Seguridad Social con las rentabilidades normales de los mercados de valores facilita la comprensión de este punto. No obstante, esta página no ha existido durante la mayor parte de la historia de la Seguridad Social y es poco probable que muchos americanos hayan visto esta página.

[21] Hasta 1990 no se aprobó una ley solicitando que la Administración de la Seguridad Social proporcionara informes personales sobre los ingresos y las prestaciones estimadas de todos aquellos de los que se dispusiera una dirección actualizada. Se supone que es algo que dará comienzo en 1999. No es obligatorio que los informes de aquellas personas menores de 55 años incluyan estimaciones de las prestaciones mensuales por jubilación. «Strong Support but Low Confidence: What explains the Contradiction?», de Virginia P. Reno y Robert Friedland, en *Social Security in the 21st Century*, ed. Eric B. Kingson y James H. Schultz (New York: Oxford University Press, 1997), pág. 194, nota 8.

[22] El sistema chileno requiere que los jubilados retiren anualidades y/o cantidades periódicas en el momento de la jubilación y prohíbe las retiradas globales. Para más información sobre el sistema chileno, consultar *Averting the Old Age Crisis*, World Bank, cap. 6.

[23] Para más datos sobre la falta de confianza en la Seguridad Social, ver «Strong Support but low Confidence: What explains the contradiction?», de Reno y Friedland, en *Social Security in the 21st Century*, págs. 184-88.

[24] Los vivos no pueden compartir responsabilidades con los muertos. La responsabilidad compartida entre generaciones absolutamente distanciadas —aquellas cuyos periodos de vida nunca se superponen con los de las generaciones actuales— sólo existe en sentido simbólico.

[25] Ver *The Crisis in Social Security* de Carolyn L. Weaver, (Durham, N.C: Duke University Press, 1982), págs. 80-86, 123-24; y *Policymaking for Social Security* de Martha Derthick, (Washington: Brookings Institution, 1979), págs. 199-201, 204. Weaver y Derthick tratan de los orígenes y los primeros 40 años de la Seguridad Social. «Strong Support but Low Confidence: What Explains the Contradiction?», de Reno y Friedland, en *Social Security in the 21st Century*. p. 183, mantiene que las cifras desde mediados de los años 70 demuestran que el público posee un claro entendimiento de las características básicas de la Seguridad Social. No obstante, las encuestas que citan no preguntan explícitamente sobre la naturaleza de reparto del sistema. Encuestas recientes demuestran que el público confía más en las pensiones privadas que en la Seguridad Social (ibid. Pág. 16) lo que viene a indicar que el público ahora sí sabe cómo funciona la Seguridad Social.

[26] Ver «Social Security Privatization Effort Makes Headway» de Chistopher Georges, *Wall Street Journal*, 22, junio, 1998, pág. A24.

[27] Para una visión más completa y compleja desde el punto de vista filosófico, consultar mi artículo «Can Old-Age Social Insurance be Justified?» *Social Philosophy and Policy* 14, n.º 2 (verano, 1997): 116-44.