

13584

Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



ENVEJECIMIENTO SIN CRISIS

Oct. 1994

FILE COPY



Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento

Envejecimiento sin crisis

Informe de Banco Mundial
sobre investigaciones relativas
a políticas de desarrollo

Envejecimiento sin crisis

Políticas para la protección
de los ancianos *y* la promoción
del crecimiento

Banco Mundial
Washington, D.C.

© 1994 Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento / BANCO MUNDIAL
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Publicado originalmente en inglés con el título de *Averting the Old Age Crisis*
por Oxford University Press para el Banco Mundial.

Reservados todos los derechos. Ninguna porción de esta publicación podrá ser
reproducida, almacenada en sistemas de recuperación ni transmitida en forma
alguna por medios electrónicos, mecánicos, de fotocopia, de grabación u otro
cualquiera sin permiso previo del Banco Mundial.

Hecho en los Estados Unidos de América.
Primera edición, octubre de 1994

Fotografías de la portada: En la parte inferior, trabajadores en una fábrica de
televisores de Hanoi, Viet Nam (Les Stone/Sigma). En la parte superior, fotografías
de ancianos (Banco Mundial, Curt Carnemark).

La biblioteca del Congreso de los Estados Unidos ha catalogado la edición en inglés de esta
publicación de la manera siguiente:

Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth.

p. cm. — (A World Bank policy research report)

Includes bibliographical references.

ISBN 0-19-520996-6

1. Old age pensions. 2. Retirement income. 3. Aged—Economic
conditions. 4. Old age assistance. 5. Economic security.

I. Series.

HD7105.3.A94 1994

331.25'2—dc20

94-1661

CIP

ISSN 1020-0851

♻️ Texto impreso en papel reciclado que cumple las normas estadounidenses relativas a la
estabilidad del papel destinado a materiales impresos para bibliotecas, Z39.48-1984

Indice

Prefacio xiii

Equipo que trabajó en el informe xvii

Nota de agradecimiento xix

Definiciones xxi

Panorama general 1

Los problemas de la seguridad económica en la vejez en todo el mundo 4

El gobierno y la seguridad económica en la vejez 5

El avance hacia el sistema de pilares múltiples 11

Cómo llegar a la meta 22

Conclusión 26

Notas 27

1 Avanzando en edad 29

El envejecimiento de la población mundial 32

Los sistemas informales de apoyo a la vejez y su desintegración 36

¿Por qué han de intervenir los gobiernos? Las fallas del mercado 39

¿Cómo han reaccionado los gobiernos? 44

Plan de este informe 54

Nota 55

2 Sistemas informales 57

La diversidad de los sistemas informales 58

¿A qué se debe que los sistemas informales funcionen? 64

Señales de desintegración 70

Interacción entre las transferencias públicas y privadas:
desplazamiento y preservación 76

Políticas para mantener los sistemas de apoyo familiares a flote 77

3 Elecciones en las políticas sobre sistemas formales 85

¿Mecanismos voluntarios u obligatorios? ¿Hasta qué punto ha de ser obligatoria la cobertura? 86

	Ahorro o redistribución y el vínculo entre los beneficios y las aportaciones	88
	Los riesgos: ¿beneficios definidos o aportes definidos?	96
	Financiamiento de los planes: ¿fondos propios o con ingresos corrientes?	101
	¿Deben las reservas para pensiones ser administradas por el sector público o por el sector privado?	108
	¿Qué pilares y qué características?	112
4	Los planes públicos de pensiones	115
	Evolución de las pensiones por ancianidad de financiamiento público	116
	Cómo funcionan los planes públicos de pensiones	125
	Forma en que los planes públicos de pensiones afectan a la economía	138
	¿Quién se beneficia y quién se perjudica?	149
	La inviabilidad financiera del pilar público	158
	Conclusión	180
5	Los planes de pensiones ocupacionales	189
	Breve reseña histórica	190
	Cómo funcionan los planes ocupacionales	193
	Repercusiones económicas	198
	¿Quién se beneficia y quién se perjudica?	212
	Cuestiones regulatorias	216
	Conclusión	230
6	¿Pasarán a ser obligatorios los planes de ahorro personal?	233
	Breve reseña histórica	235
	Cómo funcionan los sistemas de ahorro obligatorio para la jubilación	237
	Repercusiones en el ámbito más amplio de la economía	241
	¿Permiten los sistemas de ahorro obligatorio redistribuir el ingreso y aliviar la pobreza?	250
	Aspectos regulatorios de los planes descentralizados	253
	Conclusión	266
7	Combinación de los pilares	269
	Las razones del sistema de pilares múltiples	270
	La elección del pilar público y el alivio de la pobreza	276
	La elección del pilar obligatorio financiado: eficiencia y crecimiento	282

El pilar voluntario (personal u ocupacional)	286
Organización de los pilares	287
Conclusión	291
8 La transición	295
El trabajo preliminar: países con población joven	295
Países con población joven que está envejeciendo rápidamente	298
Transición gradual en los países con población de edad mediana	302
Países en dificultades con una población de edad mediana:	
la posibilidad de una reforma radical	305
Aspectos políticos de la transición	313
Países en transición	317
Algunas ideas para concluir	338
Nota	339
Notas informativas	341
1 ¿Cuánto debe pagar una pensión? Proporción del salario que se ha de fijar como objetivo	341
2 Los planes de reparto y los planes totalmente financiados: ¿cuál de los dos sistemas es de menor costo?	345
3 La transición demográfica y los sistemas de reparto	353
4 Repercusiones del financiamiento de las pensiones en el ahorro	357
5 Comparación de los gastos administrativos de distintos sistemas de pensiones	361
6 El ciclo de vida de los sistemas de reparto	365
7 Evasión	369
8 Las pensiones públicas y la jubilación	373
9 La redistribución entre generaciones	377
10 El mercado de las anualidades: problemas y soluciones	381
11 Simulaciones de distintos sistemas de pilares	385
12 Simulaciones correspondientes a una economía de Europa Oriental en transición	391
Apéndice: Cuadros estadísticos	395
Bibliografía	429
Otras lecturas	453
Notas sobre los datos	455

Recuadros

1	Mitos y realidades de la seguridad económica en la vejez	12
1.1	La difícil situación de las mujeres ancianas	34
1.2	¿Quedará el coeficiente decreciente de dependencia de los niños contrarrestado por el coeficiente creciente de dependencia de los ancianos?	41
1.3	La atención de la salud y la seguridad económica en la vejez	51
2.1	El cuidado de los padres en Tailandia	60
2.2	En la India, el sistema informal no trata bien a las viudas	62
2.3	¿Es la seguridad económica en la vejez un motivo para tener familias numerosas?	68
2.4	¿Desplazan las transferencias públicas a las privadas?	78
2.5	Programas gubernamentales que complementan el cuidado informal de los ancianos	81
4.1	¿Cómo se determinan los beneficios definidos?	128
4.2	Ventajas y desventajas de los beneficios uniformes frente a los beneficios supeditados a la necesidad	133
4.3	Ventajas y desventajas de los beneficios vinculados con los ingresos	135
4.4	¿Sirve la jubilación anticipada para reducir el desempleo y facilitar la privatización?	143
4.5	¿Qué sucede con las reservas de las pensiones en el pilar público?	146
4.6	La redistribución dentro de una misma generación	153
4.7	Los problemas de las pensiones en Europa Oriental	162
4.8	Beneficios vinculados con los ingresos: lo que no hay que hacer	172
4.9	Un medio mejor: los beneficios uniformes y supeditados a la necesidad que otorgan los países de la OCDE	174
4.10	La inflación y la indización en los sistemas públicos de pensiones	178
4.11	Indización de las pensiones públicas: ¿según los precios o según los salarios?	180
4.12	Difíciles decisiones para los países de la OCDE	183
4.13	Características básicas de un pilar público reformado	186
5.1	Evolución reciente de los planes de pensiones ocupacionales en los países de la OCDE	192
5.2	Los planes de pensiones ocupacionales en los países en desarrollo	195
5.3	¿Pueden los fondos de pensiones fiscalizar adecuadamente la administración de las empresas?	205
5.4	¿Son viables los planes ocupacionales no financiados?	219
5.5	¿Ha llegado el momento de liberar los fondos de pensiones?	223
5.6	Reglamentación de las pensiones privadas en Indonesia	227
7.1	Situación de los hombres y las mujeres en distintos programas para ancianos	292
8.1	Examen de la situación	296
8.2	Elección de las características estructurales del pilar público	299
8.3	Los pilares y sus peligros	300

- 8.4 Aspectos estructurales y regulatorios del pilar del ahorro obligatorio 301
- 8.5 ¿Cómo pagó Chile su deuda de la seguridad social? 310
- 8.6 El uso de los activos públicos privatizados para pagar la deuda de la seguridad social en las economías en transición 313
- 8.7 ¿Qué reformas han efectuado hasta la fecha las economías de Europa Oriental? 336

Gráficos

- 1 Porcentaje de aumento de la población mundial de más de 60 años de edad, 2030 2
- 2 Proyección del gasto público en pensiones por regiones, 1990–2050 8
- 3 Los pilares de la seguridad económica en la vejez 18
- 1.1 Porcentaje de población de más de 60 años, por región, 1990 y 2030 30
- 1.2 Razón ancianas-ancianos en los países en desarrollo e industriales, 1990 33
- 1.3 Relación entre el avance en edad y el ingreso per cápita, países seleccionados, 1990 36
- 1.4 Relación entre el coeficiente de dependencia de las personas de edad y el ingreso per cápita, países seleccionados, 1990 37
- 1.5 Porcentaje de personas de más de 60 años de edad, por región, 1990 y 2030 38
- 1.6 Número de años necesarios para que la proporción de personas de más de 60 años de edad se eleve del 9% al 18%, países seleccionados 39
- 1.7 Relación entre la cobertura del plan de pensiones obligatorio impuesto por el gobierno y el ingreso per cápita 46
- 1.8 Relación entre el porcentaje de la población de más de 60 años de edad y el gasto público en pensiones 47
- 1.9 Relación entre el ingreso per cápita y el gasto público en pensiones 48
- 1.10 Gasto público en salud y pensiones en comparación con la edad de la población 50
- 3.1 Tasa de pobreza relativa de los niños y de las personas de más de 60 años, países latinoamericanos seleccionados, decenio de 1980 90
- 3.2 Tasa de pobreza relativa por grupos de edades, países de la OCDE, mediados del decenio de 1980 91
- 3.3 Porcentaje del total de personas de más de 65 años y de mujeres que viven solas con un ingreso inferior al nivel de subsistencia, países seleccionados de la OCDE, comienzos del decenio de 1980 94
- 3.4 Efectos de distintas tasas de inflación en las pensiones sin indizar 99
- 3.5 Tasas de aporte requeridas para financiar una pensión uniforme del 40% en un país con una población joven que envejece rápidamente 104

3.6	Aumento de la deuda implícita de la seguridad social, 1995–2075	106
3.7	Rentabilidad media anual de las inversiones, fondos de pensión seleccionados, decenio de 1980	110
4.1	Gasto en pensiones durante la transición demográfica: tendencia histórica del Reino Unido frente a la tendencia mundial actual	122
4.2	Superávit o déficit del sistema jubilatorio como porporción de sus ingresos (1986) y coeficiente de dependencia de los ancianos (1990)	127
4.3	Impuesto sobre la nómina para pensiones frente a coeficiente de dependencia de los ancianos, países seleccionados, 1990	137
4.4	Porcentaje de la fuerza laboral en el sector informal, países seleccionados de América Latina, fines del decenio de 1980	141
4.5	Duración esperada del retiro en el caso de los hombres, países seleccionados, fines del decenio de 1980	142
4.6	Rentabilidad real media anual de la inversión de planes de pensión con financiamiento parcial administrados por el sector público, decenio de 1980	147
4.7	Acceso a la seguridad social en América Latina, por quintilo de ingresos, fines del decenio de 1980	151
4.8	Tasas de rentabilidad para las generaciones que se retiren 25 a 45 años después de la creación de un plan público de pensiones	156
4.9	Deuda explícita frente a deuda implícita de la seguridad social en siete países de la OCDE, 1990	160
4.10	Maduración de los planes de pensión mexicanos, 1960–92	165
4.11	Coeficiente de dependencia del sistema frente al de los ancianos, países seleccionados	167
4.12	Niveles reales de pensión, Venezuela, 1974–92	177
5.1	Porcentaje de activos de fondos de pensiones ocupacionales en valores nacionales y extranjeros, países seleccionados de la OCDE, 1970 y 1990	201
6.1	Relación entre los gastos administrativos anuales y el total de activos, Chile, 1982–92	262
7.1	El sistema de los pilares múltiples en los países de la OCDE, mediados del decenio de 1980: Porcentaje de ingreso no salarial proveniente de pensiones públicas y ocupacionales, y del ahorro personal	289

Cuadros del texto

1.1	Gasto social relativo per cápita, por grupos de edades, 1980	40
2.1	Porcentaje de encuestados para quienes la ayuda en la ancianidad es un motivo “muy importante” para desear otro hijo	67
2.2	Porcentaje de encuestados que esperaban que sus hijos (HO) o hijas (HA) les dieran apoyo financiero en la vejez	72
2.3	Fuentes de ingreso en la vejez, países seleccionados, decenio de 1980	73

2.4	Modo de vivir de las personas de edad, decenio de 1980	74
2.5	Ayuda esperada de los hijos, por región y por sexo de los encuestados, 1975-76	75
3.1	Mecanismos financieros y administrativos para lograr la seguridad económica en la vejez	113
4.1	Resumen del gasto público en pensiones y cobertura del plan	117
4.2	Coficiente pensión media-salario medio en países seleccionados de la OCDE, 1939 y 1980	119
4.3	Aportes requeridos según distintos beneficios y coeficientes de dependencia en sistemas de reparto	126
4.4	Gasto en beneficios universales uniformes o según las necesidades para los ancianos, países seleccionados, 1986-92	131
5.1	Cobertura de las pensiones ocupacionales, países seleccionados, decenio de 1980	194
5.2	Activos de los fondos de pensiones como porcentaje del PIB, 1970-91	199
5.3	Tasa de rentabilidad real simulada de los fondos de pensiones ocupacionales en ocho países industriales, 1970-90	202
5.4	Gasto tributario en países seleccionados	211
5.5	Distribución de las pensiones ocupacionales entre unidades familiares cuyo jefe tiene 65 años o más, por quintilo de ingreso, países seleccionados de la OCDE	214
6.1	Tasa de aporte necesaria para pagar una jubilación igual al 40% del salario final con un plan de ahorro obligatorio	238
6.2	Tasas del impuesto sobre la nómina con planes de ahorro obligatorio, 1991	239
6.3	Activos de fondos nacionales de previsión seleccionados	243
6.4	Costos de operación y rentabilidad de la inversión	260
7.1	Combinaciones recomendadas de varios pilares	287
8.1	Reforma jubilatoria en América Latina	322

Cuadros del Apéndice

A.1	Indicadores demográficos, 1990	395
A.2	Porcentaje de la población de más de 60 años de edad, 1990-2150	401
A.3	Tasa media compuesta de aumento real anual de los salarios, períodos seleccionados	406
A.4	Cobertura de los planes públicos de pensiones, países seleccionados	408
A.5	Indicadores del gasto público en pensiones	410
A.6	Financiamiento de los planes públicos de pensiones, países seleccionados, 1986	414
A.7	Características principales de los planes públicos obligatorios de pensiones, 1991	417

- A.8 Porcentaje de ingresos medios pagados recientes como pensión después de 30 años de trabajo, países seleccionados, 1991 422
- A.9 Comparación de los costos administrativos de los planes públicos obligatorios de pensiones 423
- A.10 Duración esperada de la jubilación que se inicia a la edad estipulada oficialmente, por nivel de ingreso, países seleccionados 424
- A.11 Planes públicos de pensiones en economías en transición, después de 1990 426
- A.12 Distribución de la cartera de los fondos de pensión en ocho países de la OCDE 427

Prefacio

EN TODO EL MUNDO LOS SISTEMAS QUE SE EMPLEAN PARA DAR seguridad económica a los ancianos se encuentran en una situación cada vez más difícil. Debido a la rápida transición demográfica causada por el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la fecundidad, la proporción de ancianos en la población está aumentando aceleradamente. Las familias extensas y otros medios tradicionales de mantener a los ancianos se están debilitando, y los sistemas formales —como las pensiones respaldadas por los gobiernos— han resultado ser insostenibles y muy difíciles de reformar. En algunos países en desarrollo estos sistemas están próximos al colapso. En otros, los gobiernos que se están preparando para establecer sistemas formales corren el riesgo de repetir errores costosos. El resultado de todo esto es una crisis que se cierne sobre los ancianos y constituye una amenaza no sólo para éstos sino también para sus hijos y sus nietos que, directa o indirectamente, deben asumir la carga cada vez más pesada de mantener a los ancianos.

Por estas razones, muchos economistas y rectores de las políticas están indagando y procurando obtener asesoramiento en materia de sistemas para proveer seguridad económica a los ancianos. Pero todavía son muy pocos los que tienen conciencia de las diversas repercusiones de estos sistemas en lo que respecta a la pobreza, el empleo, la inflación y el crecimiento. *Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento* es el primer trabajo general de gran alcance en el cual se examinan estas cuestiones complejas y urgentes. En esta publicación, que es la culminación de un proyecto de investigación que tomó dos años, se sintetiza lo que se sabe, se analizan diversas alternativas en materia de políticas, y se provee un contexto para identificar la combinación de políticas que más convenga según las necesidades de cada país.

En este estudio se identifican tres funciones —redistribución, ahorro y seguro— de los sistemas de seguridad económica en la vejez. Las distintas políticas que permiten cumplir esas funciones se evalúan de acuerdo con dos criterios: sus consecuencias para los ancianos y sus con-

secuencias para la economía en general. La conclusión es que la mayoría de los sistemas existentes ofrecen protección insuficiente a los ancianos (porque los beneficios rara vez están indizados) y que la redistribución a menudo es nociva, por ejemplo, de las familias pobres jóvenes a los jubilados de situación económica holgada. Además, a medida que los sistemas maduran, es posible que de hecho obstaculicen el crecimiento, a través de los impuestos altos sobre los salarios, que causan evasión e inducen a los trabajadores a incorporarse al sector informal, que es menos eficiente; a través de los crecientes déficit fiscales, que estimulan la inflación; a través de la reducción o eliminación de gastos públicos que promueven el crecimiento, como los de educación o los correspondientes a servicios de salud para los jóvenes, o a través de una combinación de estas tres cosas.

En este estudio se señala que para cumplir mejor los objetivos de proveer seguridad económica en la vejez y fomentar el crecimiento los países podrían establecer tres sistemas, o “pilares” de seguridad económica para los ancianos: un sistema de administración pública, de participación obligatoria, con el objetivo limitado de reducir la pobreza entre los ancianos; un sistema de ahorro obligatorio de administración privada, y el ahorro voluntario. El primero cubre la redistribución, el segundo y el tercero cubren el ahorro y los tres, conjuntamente, aseguran contra los numerosos riesgos de la vejez. Al separar la función redistributiva de la función de ahorro es posible mantener el pilar público —así como el impuesto sobre la nómina que se necesita para financiarlo— relativamente pequeño y evitar en consecuencia muchos de los problemas de los pilares públicos dominantes que obstaculizan el crecimiento. La distribución de la función de seguro entre los tres pilares ofrece mayor seguridad económica a los ancianos que un sistema de un solo pilar.

Tanto la importancia relativa de cada pilar como el momento en que se efectúe el cambio a un sistema sostenible de seguridad económica para los ancianos diferirán de un país a otro. En este informe se analizan detalladamente estas diferencias y las estrategias apropiadas para la reforma. La conclusión final es que todos los países deben empezar a planificar desde ya para su población que está envejeciendo.

Este es el tercer volumen de una serie sobre políticas y desarrollo preparado por la Oficina del Vicepresidente y Primer Economista, Economía del Desarrollo. Tal como los dos informes anteriores, titulados *The East Asian Miracle* y *Adjustment in Africa*, este estudio tiene por objeto poner en conocimiento de un público amplio los resultados de las inves-

tigaciones del Banco Mundial sobre cuestiones fundamentales relacionadas con las políticas de desarrollo. Estos informes están al alcance de las personas no especializadas, pero también constituyen un aporte a los debates entre los académicos y los rectores de las políticas sobre los objetivos e instrumentos de política pública que sean apropiados para las economías en desarrollo. Como documentos de investigación, sus métodos analíticos y sus conclusiones son susceptibles de suscitar debates.

Envejecimiento sin crisis fue preparado por funcionarios del Banco Mundial, y los juicios emitidos en este informe no reflejan necesariamente las opiniones de los Directores Ejecutivos o de los gobiernos que éstos representan.



Michael Bruno
Vicepresidente y Primer Economista,
Economía del Desarrollo
Banco Mundial

Equipo que trabajó en el informe

ESTE INFORME DE LA SERIE SOBRE POLÍTICAS Y DESARROLLO fue preparado por un equipo encabezado por Estelle James e integrado por Asli Demirguc-Kunt, Louise Fox, Donald Keesing, Robert Palacios, Klaus Schmidt-Hebbel, Anita Schwarz, Salvador Valdés-Prieto, Dimitri Vittas y Christine Wallich. Jeffrey Nugent fue el responsable principal del capítulo sobre los sistemas informales de apoyo económico a los ancianos. Meta de Coquereaumont y Bruce Ross-Larson fueron los principales redactores. El estudio fue iniciado por Lawrence Summers y Nancy Birdsall, y fue llevado a cabo bajo la dirección general de Michael Bruno y Lyn Squire.

El equipo de redacción y producción estuvo encabezado por Anthony Pordes y contó con la asistencia de Paola Brezny, Heather Cochran, Danièle Evans, Audrey Heiligman, Jennifer Keller, Montserrat Pallarès-Miralles, Sushma Rajan y Elfreda Vincent. Polly Means estuvo encargada de la parte gráfica. Alfred Imhoff y Lawrence MacDonald también prestaron asistencia. La traducción del informe se realizó en la División de Servicios de Traducción e Interpretación.

Nota de agradecimiento

NUMEROSAS PERSONAS DEL BANCO Y AJENAS A ESTE OFRECIE-
ron valiosos aportes y comentarios. Los autores agradecen es-
pecialmente la colaboración de Emily Andrews, Anthony B.
Atkinson, Nicholas Barr, Zvi Bodie, Gerard Caprio, David Cole, Peter
Diamond, Elizabeth Duskin, Colin Gillion, Dalmer D. Hoskins,
Michael Hurd, Richard Ippolito, Emmanuel Jimenez, Larry Kotlikoff,
Ching Boon Lee, Sean McAlinden, William McGreevey, Olivia
Mitchell, Robert J. Myers, Tom Powers, Monica Queisser, James Schulz,
Jee Peng Tan, John Turner y Zafiris Tzannatos. En el informe se utiliza-
ron documentos de antecedentes preparados por Patricio Arrau, Mukul
G. Asher, Barry P. Bosworth, Gary T. Burtless, Maria G. Cattell, Eric P.
Davis, Jane Falkingham, Robert Holzmann, Paul Johnson, Deborah
Mitchell y Olivia S. Mitchell.

Definiciones

Grupos de economías

PARA FINES OPERATIVOS Y ANALITICOS, EL PRINCIPAL CRITERIO que aplica el Banco Mundial al clasificar las economías es el del producto nacional bruto per cápita. Los países están clasificados como de ingreso bajo, de ingreso mediano o de ingreso alto. Para los fines de este informe, las economías agrupadas según el ingreso están definidas en dólares de EE.UU. de 1990 (sin ajustar en función de la paridad de poder adquisitivo) de la siguiente manera:

- *Países de ingreso bajo*, los que tienen un producto nacional bruto per cápita de menos de \$600.
- *Países de ingreso mediano*, los que tienen un producto nacional bruto per cápita de \$600 a \$8.000.
- *Países de ingreso alto*, los que tienen un producto nacional bruto per cápita de más de \$8.000.

Las economías de ingreso bajo y mediano a veces son llamadas países en desarrollo. Este término se emplea por razones prácticas, y no implica que todas las economías de ese grupo se encuentren en la misma etapa de desarrollo o que las demás economías hayan llegado a una etapa de desarrollo más avanzada o semejante. La clasificación según el ingreso no refleja necesariamente la situación de un país en lo que respecta al desarrollo.

Grupos geográficos

LAS AGRUPACIONES GEOGRAFICAS EMPLEADAS EN ESTE INFORME no constituyen listas completas de todos los países de una determinada región. Además, a veces no se dispone uniformemente de datos completos sobre todos los países de cada grupo. Cuando

la cobertura difiere considerablemente de las definiciones que se presentan a continuación, se indica la diferencia.

- *Africa al Sur del Sahara* comprende Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Togo, Uganda, Zaire, Zambia y Zimbabwe.
- *Asia* comprende Afganistán, Bangladesh, Bhután, Brunei, Camboya, China, Estados Federados de Micronesia, Fiji, Filipinas, Hong Kong, India, Indonesia, Islas Salomón, Kiribati, Macao, Malasia, Maldivas, Mongolia, Myanmar, Nepal, Pakistán, Papua Nueva Guinea, República de Corea, República Democrática Popular de Corea, República Democrática Popular Lao, Singapur, Sri Lanka, Taiwan (China), Tailandia, Vanuatu y Viet Nam.
- El *Oriente Medio y Norte de Africa* comprende Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Chipre, Egipto, Emiratos Arabes Unidos, Iraq, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Malta, Marruecos, Omán, Qatar, República Arabe Siria, República Islámica del Irán, República del Yemen, Túnez y Turquía.
- *Europa Oriental y la antigua Unión Soviética* comprende Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Estonia, Georgia, Hungría, Kazajstán, Letonia, Lituania, Moldova, Polonia, República Checa, República Kirguisa, República Federal de Yugoslavia, Rumania, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.
- *América Latina y el Caribe* comprende Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Martinica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

Siglas y abreviaturas

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones. Organismos privados que se encargan de la administración de los fondos de pensiones en Chile.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIB	Producto interno bruto
PNB	Producto nacional bruto

Glosario

Aporte definido: plan de pensiones en el cual el aporte se prescribe periódicamente y el monto del beneficio depende del aporte más la renta de las inversiones.

Beneficio definido: garantía por parte del asegurador u organismo encargado de las pensiones de que se pagará un beneficio basado en una fórmula prescrita.

Beneficio supeditado a la necesidad: beneficio que se paga solamente si el ingreso del beneficiario se sitúa por debajo de un cierto nivel.

Beneficio universal uniforme: pensión pagada exclusivamente sobre la base de la edad y la ciudadanía, prescindiendo del historial del individuo en materia de trabajo o aportes.

Coefficiente de dependencia de los ancianos: razón entre las personas ancianas y los individuos en edad de trabajar. El coeficiente de dependencia de los ancianos que se emplea en el texto es el número de personas de más de 60 años dividido por el número de personas de 20 a 59 años de edad.

Coefficiente de dependencia del sistema: razón entre las personas que reciben pensiones de un determinado plan y los trabajadores que efectúan aportes al mismo sistema durante el mismo período.

Contratación: derecho de los empleadores o de los empleados a usar un fondo de pensiones de administración privada en vez de participar en el plan de administración pública.

Deuda implícita del sistema público de pensiones (neta): valor de las pensiones pendientes que ha de pagar el sector público menos las reservas acumuladas para ese fin.

Distribución dentro de una misma generación: transferencias de ingresos dentro de un grupo de personas de una cierta edad.

Distribución entre generaciones: transferencias de ingresos entre grupos de personas de distintas edades.

Edad de jubilación efectiva media: el promedio real de la edad de jubilación, teniendo en cuenta la jubilación anticipada y las disposiciones especiales.

Edad de jubilación legal: edad de jubilación normal estipulada en los estatutos de las pensiones.

Equidad actuarial: método de determinación de las primas de los seguros de acuerdo con los riesgos verdaderos.

Financiamiento total: acumulación de reservas que cubran el 100% del valor actual de las obligaciones por concepto de pensiones contraídas con los miembros actuales.

Fondo de previsión: plan de pensiones totalmente financiado, con aporte definido, cuyos recursos son administrados por el sector público.

Gasto en pensiones: en este informe el gasto en pensiones está definido como los pagos por ancianidad, jubilación, fallecimiento, e incapacidad, así como los pagos a sobrevivientes, basados en los aportes pasados, y también los pagos efectuados en virtud de programas no participatorios, orientados específicamente hacia los ancianos, que proveen un beneficio universal uniforme o supeditado a la necesidad.

Maduración del sistema: proceso mediante el cual las personas jóvenes elegibles para recibir una pensión en un sistema nuevo gradualmente avanzan en edad y se jubilan, con lo cual el coeficiente de dependencia del sistema se eleva hasta igualar el coeficiente de dependencia demográfico. En un sistema que ha llegado a su madurez todos los ancianos del grupo cubierto están en condiciones de recibir una pensión completa.

Pagos con ingresos corrientes, o sistema de reparto: en su sentido más estricto, método de financiamiento en virtud del cual los pagos corrientes por concepto de pensiones se efectúan con ingresos corrientes provenientes de un impuesto con un fin específico, a menudo un impuesto sobre la nómina.

Peligro moral: situación en la cual las personas aseguradas no se protegen contra el riesgo en la misma medida en que lo hubieran hecho si no hubieran tenido un seguro.

Pensión mínima garantizada, o garantía de una pensión mínima: garantía del gobierno de que incrementará hasta un cierto nivel mínimo las pensiones que se sitúen por debajo de éste, posiblemente mediante un “suplemento” del capital acumulado necesario para financiar las pensiones.

Porcentaje de reemplazo: valor de una pensión como proporción del salario del trabajador durante el mismo período básico, como el último año o los dos últimos años antes de la jubilación, o el valor medio del salario de todos los años de servicio. También indica la pensión media de un grupo de jubilados como proporción del salario medio del grupo.

Selección adversa: problema derivado de la imposibilidad de un asegurador de distinguir entre los individuos que presentan un alto riesgo y los que presentan un bajo riesgo. En ese caso la prima del seguro refleja el nivel del riesgo medio, lo cual induce a los individuos de bajo riesgo a no participar y hace subir el precio del seguro aún más, hasta que los mercados de seguros dejan de funcionar.

Tasa del beneficio: la pensión media como proporción del salario medio de la economía o del salario cubierto.

Tasa de cobertura de las pensiones: en este informe, el número de trabajadores acogidos a un plan participatorio o de jubilación público obli-

gatorio, dividido por el número estimado de miembros de la fuerza laboral.

Transferibilidad: la posibilidad de traspasar de un plan a otro los derechos que se hayan adquirido en materia de pensiones.

Transición demográfica: cambio histórico de la estructura demográfica que se produce a medida que disminuyen las tasas de fecundidad y de mortalidad, y que consiste en un aumento de la proporción de ancianos en comparación con los jóvenes.



Panorama general

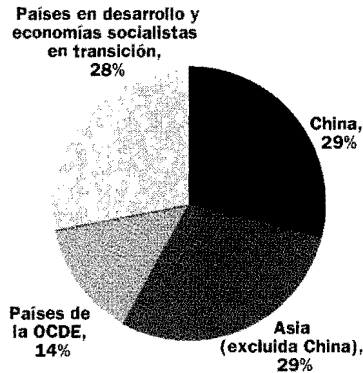
A MEDIDA QUE VAMOS ENVEJECIENDO, TRABAJAMOS, producimos y ganamos menos y, por lo tanto, necesitamos una fuente de ingresos segura para sobrevivir. Las sociedades y los gobiernos han creado diversos mecanismos para proveer seguridad económica a sus ciudadanos ancianos, como parte de la red de seguridad social que tiene por objeto reducir la pobreza. Esos mecanismos son de interés universal para todos nosotros —ricos y pobres, jóvenes y viejos— porque pueden estimular el crecimiento económico u obstaculizarlo.

Hoy en día, al ir envejeciendo la población universalmente, los sistemas destinados a proveer seguridad económica en la vejez están en una situación difícil en todo el mundo. Los sistemas informales y basados en las comunidades y familias se están desintegrando; los programas formales tienen el enorme problema de los costos crecientes —cuyo financiamiento requiere impuestos de tasa alta que afectan desfavorablemente al crecimiento del sector privado— y no logran proteger a los ancianos. Al mismo tiempo, muchos países en desarrollo están al borde de adoptar los mismos programas que en los países de ingreso mediano y alto han llegado a un punto en que ya no se pueden controlar.

Considérense los siguientes hechos¹:

- En 1990 casi 500 millones de personas, o sea poco más del 9% de la población mundial, tenían más de 60 años de edad. Para 2030 el número de ancianos se elevará al triple, situándose en 1.400 millones. La mayor parte de este aumento se producirá en los países en desarrollo, más de la mitad en el Asia y más de una cuarta parte en China (Gráfico 1).

Gráfico 1 Porcentaje de aumento de la población mundial de más de 60 años de edad, 2030



Fuente: Adaptado de la base de datos sobre población del Banco Mundial.

En 2030 se triplicará el número de ancianos y la mayor parte de este aumento ocurrirá en los países en desarrollo.

- Dada la amplia difusión del conocimiento médico y la disminución de la fecundidad, los países en desarrollo envejecen mucho más rápido de lo que lo hicieron las naciones desarrolladas. En Bélgica, para que la proporción de la población de más de 60 años se elevara al doble, del 9% al 18%, se necesitaron más de 100 años. Este mismo fenómeno tomará sólo 34 años en China y 22 años en Venezuela. En consecuencia, los países en desarrollo tendrían un perfil demográfico “anciano” con un ingreso per cápita muy inferior al de los industrializados.
- La demanda de servicios de salud aumenta a medida que los países envejecen, porque los problemas de salud abundan entre los ancianos y requieren costosas técnicas médicas. Puesto que los gastos en salud y en jubilaciones se elevan simultáneamente, la presión que se ejerce en los recursos del país y los presupuestos públicos se intensifican cuando la población envejece.
- Los fondos públicos que se destinan a los ancianos a menudo se pierden por deficiencias de administración. En Zambia, el fondo público de previsión, invertido exclusivamente en valores del Estado, perdió un 23% al año en promedio entre 1981 y 1988. Más de la mitad de los aportes de 1988 se destinaron al financiamiento de gastos administrativos.
- Los elevados impuestos sobre la nómina distorsionan los mercados laborales y reducen el crecimiento. En Hungría, país en el cual más del 25% de la población está jubilada, la edad media efectiva de jubilación ha bajado a 54 años y el impuesto sobre la nómina que se necesita para pagar las pensiones es del 33%, lo que disminuye la demanda de mano de obra, la oferta de trabajadores con experiencia y el producto nacional.
- Las jubilaciones estatales rara vez se indizan según la inflación y en consecuencia los trabajadores están mal protegidos en su vejez. En Venezuela, las pensiones reales disminuyeron en un 60% en los años ochenta porque hubo inflación, pero no indización.
- El elevado gasto estatal en seguridad económica para la vejez impide suministrar otros importantes bienes y servicios públicos. En Austria, en 1989 el costo del fondo de pensiones ascendió al 15% del producto interno bruto (PIB) y los beneficios por ancianidad absorbieron el 40% del gasto público. Sin reforma, estos porcentajes, ya altos, aumentarán aún más a medida que la población envejezca.

- En Estados Unidos, Países Bajos y Suecia, los trabajadores que se jubilaron en los primeros 30 años del sistema público de pensiones recibieron grandes transferencias vitalicias positivas, en tanto que muchos trabajadores que se jubilen en el futuro recibirán menos de lo que podrían obtener de otras inversiones o incluso tendrán transferencias vitalicias negativas.
- A pesar de las fórmulas aparentemente progresivas para determinar los beneficios que se aplican en los planes públicos de pensiones de Estados Unidos, Países Bajos, Reino Unido y Suecia, en los estudios que se han realizado no se ha encontrado que esos países hayan logrado una gran redistribución de los ricos vitalicios a los pobres vitalicios, en parte porque los ricos viven más que los pobres y por lo tanto cobran beneficios durante un número mayor de años.

Todos, viejos y jóvenes, dependen del producto actual de la economía para satisfacer sus necesidades en materia de consumo, de modo que todos resultan favorecidos cuando la economía crece y perjudicados cuando no crece. En sus años más productivos la mayoría de las personas adquieren el derecho a parte de ese producto mediante su trabajo y los salarios que perciben. En la vejez, cuando sus ingresos son bajos, las personas adquieren el derecho a parte del producto mediante acciones individuales, como el ahorro de años anteriores, mediante acciones colectivas informales, como las transferencias dentro de las familias, o mediante acciones colectivas formales, como los programas públicos de seguridad social.

La opción que se escoge para proveer seguridad económica a los ancianos influye en la prosperidad de éstos, pues determina la proporción del producto nacional que pueden obtener. De manera más fundamental, afecta a la prosperidad de todas las personas, jóvenes y viejas, pues influye en la magnitud del producto. Por lo tanto, en este estudio se aplican dos criterios a las alternativas que existen en materia de políticas: lo que conviene desde el punto de vista de la población anciana y lo que conviene desde el punto de vista del conjunto de la economía. Se analizan los éxitos y los fracasos de distintas políticas. Se evalúan las opciones de los países que están introduciendo sistemas formales de seguridad económica en la vejez. Y se proponen diversos medios para reformar los programas existentes. El propósito es ayudar a seleccionar y formular políticas que faciliten el crecimiento y permitan que éste beneficie equitativamente a los ancianos.

Los problemas de la seguridad económica en la vejez en todo el mundo

LA INSEGURIDAD ECONOMICA EN LA VEJEZ ES UN PROBLEMA mundial, pero sus manifestaciones difieren de una región del mundo a otra. En Africa y partes de Asia los ancianos constituyen una porción pequeña de la población, y desde hace mucho tiempo están atendidos por familias extensas, sociedades de ayuda mutua y otros mecanismos informales. Los sistemas formales en que intervienen el mercado o el gobierno son rudimentarios. Pero a medida que la familia extensa y los vínculos comunales se debilitan debido a la urbanización, la movilidad, las guerras y la hambruna, los sistemas informales se resienten. La presión sobre esos sistemas se hace sentir sobre todo cuando la proporción de población anciana aumenta rápidamente, a consecuencia de los avances de la medicina y la disminución de la fecundidad. A fin de adaptarse a estas necesidades que cambian rápidamente, varios países asiáticos y africanos están considerando la posibilidad de efectuar cambios fundamentales en la forma en que proveen seguridad económica en la vejez. El problema es avanzar hacia los sistemas formales de mantenimiento del ingreso sin acelerar la desintegración de los sistemas informales y sin traspasar al gobierno una responsabilidad mayor que la que esté en condiciones de asumir.

La necesidad de reevaluar las políticas es aún más urgente en los países de América Latina, Europa Oriental y la antigua Unión Soviética, que ya no pueden permitirse los programas formales de seguridad económica en la vejez que establecieron hace mucho tiempo. Las disposiciones poco estrictas relativas a la jubilación anticipada, unidas a las pensiones generosas, han exigido tasas de aporte altas que han conducido a la evasión generalizada. Por ejemplo, el gran sector informal que se advierte en muchos países latinoamericanos es consecuencia en parte de los esfuerzos de los trabajadores y empleadores por escapar del impuesto salarial. Las consiguientes distorsiones del mercado laboral —en ésta y otras regiones— reducen la productividad y elevan aún más la tasa de los aportes, además de fomentar la evasión en mayor grado, incluso cuando el ahorro a largo plazo y la acumulación de capital limitados frenan todavía más el crecimiento económico. Por lo tanto, no es sorprendente que estos países no hayan podido pagar los beneficios prometidos. La mayoría de ellos los han reducido mediante el procedimiento de dejar que la inflación menoscabe su valor real. Cuando Chile afrontó estos

problemas hace 15 años, reestructuró totalmente su sistema. Otros países latinoamericanos han emprendido modificaciones estructurales semejantes, y algunos países de Europa Oriental están considerándolas. El problema consiste en crear un sistema nuevo y un mecanismo de transición que sean aceptables para los ancianos, los cuales han sido inducidos a esperar más, y que el sistema nuevo sea sostenible, además de fomentar el crecimiento y favorecer así a los jóvenes.

Los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) tienen problemas semejantes, pues su población avanza en edad y su productividad se está estancando. Los programas públicos de seguridad económica en la vejez cubren a casi toda la población y han pagado pensiones cuantiosas durante los últimos 30 años de prosperidad, pues la pobreza ha disminuido más rápidamente entre los ancianos que entre los jóvenes. Pero se prevé que durante los próximos 20 años los impuestos sobre la nómina aumentarán en varios puntos porcentuales y los beneficios disminuirán. Con eso se intensificará el conflicto entre las generaciones, entre los jubilados ancianos (algunos de ellos ricos) que perciben pensiones públicas y los trabajadores jóvenes (algunos de ellos pobres) que pagan impuestos más altos para financiar esos beneficios y que quizás nunca recuperen el valor de sus aportes. Es posible que, además, esos sistemas de seguridad social hayan desalentado el trabajo, el ahorro y la formación de capital productivo, contribuyendo así al estancamiento económico.

Muchos países de la OCDE parecen estar avanzando hacia un sistema que combine los planes de pensiones de administración pública destinados a satisfacer necesidades básicas, con planes de pensiones ocupacionales de administración privada o cuentas de ahorro personales que satisfagan la demanda de ingresos más altos de los grupos de ingreso mediano y alto. El problema consiste en efectuar reformas beneficiosas a largo plazo para el país como un todo, aunque esto signifique, a corto plazo, privar a algunos grupos de ciertos beneficios esperados.

El gobierno y la seguridad económica en la vejez

MAS DE LA MITAD DE LOS ANCIANOS DEL MUNDO CUENTAN exclusivamente con sistemas informales y tradicionales en lo que respecta a la seguridad económica². Reciben alimentos,

vivienda y atención de parientes cercanos o de una familia extensa, y a cambio de esto a menudo les suministran servicios o recursos. El desarrollo económico debilita estos sistemas informales. Las familias se tornan más pequeñas y se dispersan. El mercado ofrece oportunidades de empleo a los jóvenes. El valor del tiempo aportado por los ancianos disminuye. Y a medida que la gente vive más años aumenta la proporción de ancianos de la población. La asistencia proporcionada por la familia sigue desempeñando un papel importante en todas las sociedades, pero en los países industriales la gente que llega a vieja suele retirarse del trabajo productivo, vivir sola y depender de un ingreso que no proviene de su familia.

¿Por qué han de intervenir los gobiernos?

Cuando los sistemas de subsistencia tradicionales e informales se desintegran en otros campos, son reemplazados por sistemas formales de mercado. ¿Por qué no sucede esto con la seguridad económica de los ancianos? ¿Por qué intervienen tan extensamente en este campo los gobiernos de todos los países industriales y, cada vez más, los de los países en desarrollo?

Confiar exclusivamente en las acciones voluntarias de los individuos para que éstos tengan seguridad económica en la vejez presenta varios problemas:

- Miopía —algunas personas no tienen la visión suficiente para ahorrar para la vejez y más tarde se convierten en una carga para el resto de la sociedad.
- Instrumentos de ahorro inadecuados —en muchos países los mercados de capital están sin desarrollar y la situación macroeconómica es inestable.
- Fallas del mercado de seguros —debido a la selección adversa, al peligro moral y a las correlaciones entre las personas, no hay cobertura privada voluntaria para muchos riesgos (como la longevidad, la incapacidad, la inversión, la inflación y la depresión).
- Deficiencias de información —la gente muchas veces no puede evaluar la solvencia a largo plazo de las compañías privadas de ahorro y seguro o la productividad de otros programas de inversión, y no pueden cambiar su elección cuando se dan cuenta, más tarde, de que han cometido un gran error.

- Pobreza de larga duración —algunas personas no ganan durante sus años de trabajo lo suficiente para ahorrar para la vejez, de modo que se necesita una redistribución para mantenerlos al margen de la pobreza.

Por consiguiente, las intervenciones de los gobiernos normalmente se justifican sobre la base de que los mercados privados de capital y seguro son inadecuados y se necesita una redistribución a favor de los pobres. No obstante, con demasiada frecuencia estas intervenciones han introducido sus propias ineficiencias y producido una redistribución que favorece a los ricos.

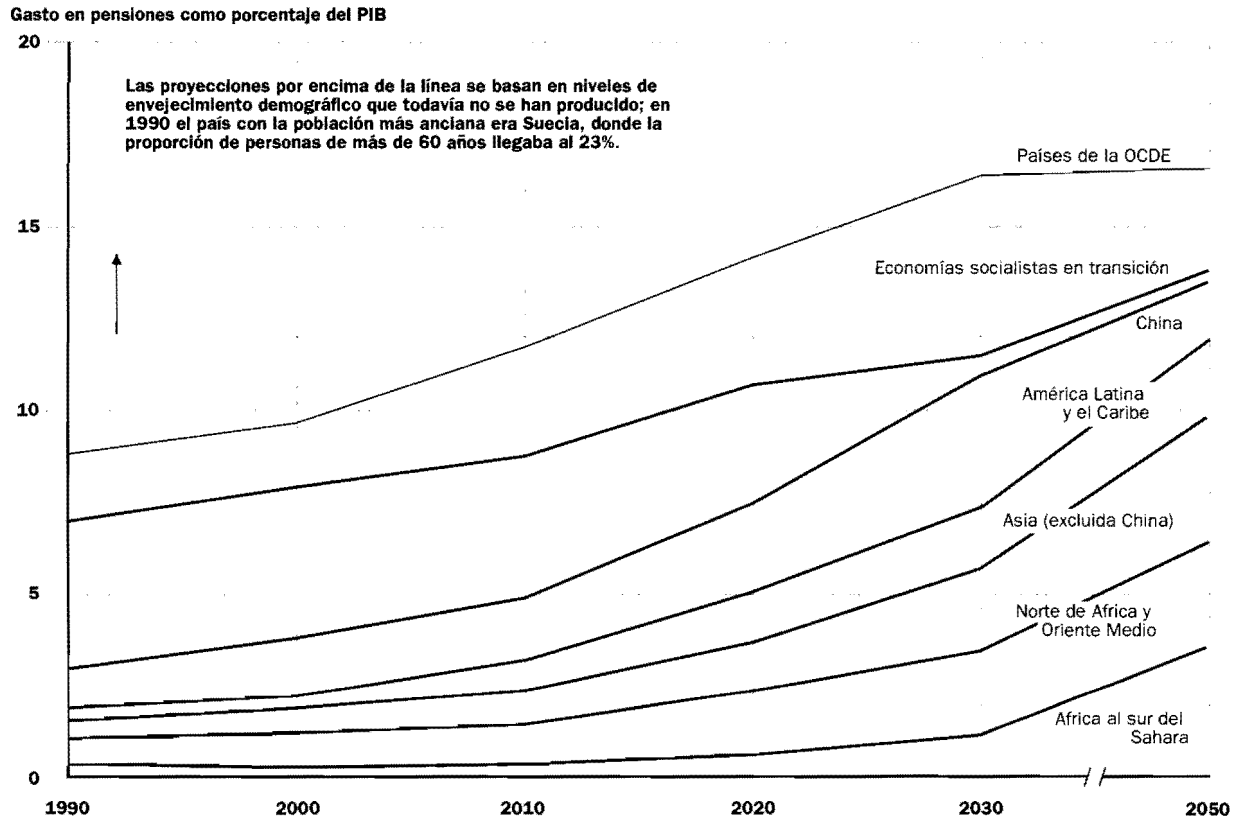
¿Qué han hecho los gobiernos?

Alrededor del 40% de los trabajadores —y más del 30% de los ancianos— del mundo están cubiertos por sistemas formales de seguridad económica en la vejez, respaldados por las políticas de los gobiernos. El gasto público como proporción del PIB ha aumentado en estrecha relación con el ingreso per cápita, y en una relación aún más estrecha con el porcentaje de ancianos de la población. Si continúan las tendencias del pasado, el gasto público en los sistemas de seguridad económica en la vejez aumentará abruptamente en todas las regiones durante los próximos 50 años (Gráfico 2). El aumento más rápido ocurrirá en los países que quizás no lo esperen, porque sus poblaciones actualmente son jóvenes.

La intervención del gobierno puede —y así ha sucedido— adoptar muchas otras formas, aparte de los impuestos y las transferencias. El gobierno puede reglamentar los fondos de pensiones privados, imponer el ahorro, garantizar beneficios, ofrecer incentivos tributarios, crear un sistema legal que produzca instituciones financieras confiables, atenuar la inflación para fomentar el ahorro voluntario, etc. De manera que lo importante, en materia de políticas, no es preguntarse si debería o no aumentar el gasto en los ancianos, o si el sector público debería intervenir o no. Lo que hay que preguntarse es en qué forma ha de intervenir el sector público, y si los impuestos y las transferencias públicas constituyen la mejor alternativa o si hay otros tipos de intervención pública y sistemas de seguridad económica para la vejez que sean más eficientes.

Los sistemas formales también difieren de maneras que trascienden el tipo y el grado de intervención del gobierno. Es posible que la redistribución, o el ahorro y el seguro, sean objetivos importantes de los fondos

Gráfico 2 Proyección del gasto público en pensiones por regiones, 1990-2050



Nota: En esta proyección se supone que se mantiene la relación actual entre demografía y gasto. Aplica coeficientes de una versión lineal de la regresión que aparece en el Gráfico 1.8 a las proyecciones del Banco Mundial de la población de más de 60 años de edad, por regiones.

Fuente: Palacios (1994a).

Si la tendencia persiste, el gasto público en pensiones subirá espectacularmente durante los próximos 50 años en todas las regiones.

de pensiones. Estos pueden especificar los beneficios o los aportes por anticipado, en planes con beneficios definidos o con aportes definidos. Y pueden financiarse con el método de los pagos con ingresos corrientes —las pensiones actuales se financian con impuestos pagados por los trabajadores actuales— o estar financiados en gran parte, en cuyo caso las pensiones actuales se financian con ahorros anteriores, y los pasivos no exceden de las reservas acumuladas.

Cuestiones de política fundamentales

Por estas razones, este informe no se concentra en simples distinciones entre sistemas públicos y sistemas privados. En cambio, se sitúa en

una perspectiva de cinco categorías de interrogantes que permiten distinguir entre diversas políticas relativas a la ancianidad y determinar sus efectos:

- ¿Debería el sistema ser voluntario u obligatorio? ¿A qué nivel?
- ¿Cuál debería ser el énfasis relativo en el ahorro frente a la redistribución? ¿Habría que combinar estas funciones o establecer sistemas separados para su financiamiento y administración?
- ¿Sobre quién debería recaer el riesgo de los resultados imprevistos? ¿Sobre los jubilados o sobre otros miembros de la sociedad?
- ¿Debe establecerse un sistema totalmente financiado o un sistema de pagos con ingresos corrientes?
- ¿Debe el sistema tener una administración central, o ser descentralizado y competitivo?

Las alternativas en cuanto a financiamiento y administración

Hay muchas combinaciones que responden a estos interrogantes, pero desde el punto de vista del financiamiento y la administración en la práctica hay tres tipos de planes relativos a la seguridad económica de los ancianos que son los más comunes: los planes públicos de pagos con ingresos corrientes, los planes auspiciados por los empleadores, y los planes de ahorro personales y las rentas vitalicias.

Los planes públicos de reparto. Este es sin duda alguna el sistema formal más común, obligatorio para los trabajadores cubiertos en todos los países. La cobertura es casi universal en los países de ingreso alto y muy amplia en los países de ingreso mediano. Como su nombre lo indica, la responsabilidad mayor, en este caso, es del gobierno, el cual ordena, financia, administra y asegura las pensiones públicas. Estos planes ofrecen beneficios definidos que no están vinculados actuarialmente con los aportes, en general se financian con un impuesto sobre la nómina (a veces suplementado con ingresos generales del gobierno), y funcionan con el principio de efectuar los pagos con ingresos corrientes. Permiten redistribuir el ingreso real, tanto entre generaciones como dentro de una misma generación.

Planes ocupacionales. Estos son fondos de pensiones de administración privada ofrecidos por los empleadores para atraer y retener a los trabajadores. Estos planes, a menudo facilitados por concesiones tributarias y reglamentados (cada vez más) por los gobiernos, en el pasado solían

tener beneficios definidos y estaban financiados parcialmente. Tanto el número de planes con aporte definido (es decir, en los cuales los aportes están especificados y los beneficios quedan determinados por los aportes más la rentabilidad de las inversiones) como el grado de financiamiento han aumentado en los últimos años, con distintos resultados. En Alemania, Estados Unidos, Japón, Países Bajos, Reino Unido y Suiza más del 40% de los trabajadores están acogidos a planes ocupacionales, pero la proporción es mucho menor en los países en desarrollo (véase el Cuadro 5.1).

Planes de ahorro personales y rentas vitalicias. Estos son planes totalmente financiados y con aportes definidos. Los trabajadores ahorran cuando son jóvenes para mantenerse cuando sean viejos. Dado que los beneficios no están definidos por anticipado, los trabajadores y los jubilados asumen el riesgo de la inversión de sus ahorros. El ahorro personal voluntario es común en todos los países y a menudo se fomenta con incentivos tributarios, pero algunos países han establecido recientemente el ahorro obligatorio. Hay una diferencia fundamental entre los planes de ahorro obligatorios administrados por el gobierno (como en varios países africanos, Malasia y Singapur) y los administrados por diversas compañías privadas sobre una base competitiva (como en Chile y próximamente en Argentina, Colombia y Perú).

Estos mecanismos de administración y financiamiento se examinan en detalle en los Capítulos 4 a 6.

Criterios para escoger una política

El que prevalezcan los mecanismos de uno u otro tipo depende, en gran parte, de las políticas del gobierno que obligan, estimulan o reglamentan. La eficacia de estos mecanismos depende mucho de las reacciones individuales, como la evasión o el cumplimiento de las obligaciones, y de la posibilidad de tomar medidas que contrarresten o reduzcan otros ahorros, las transferencias y el trabajo. Debido a estas reacciones individuales, cada sistema repercute ampliamente en los mercados de trabajo y de capital, en el equilibrio fiscal y en la distribución del ingreso en la sociedad.

¿Cómo evaluar las distintas políticas? En este estudio se sostiene que los programas de seguridad económica en la vejez deben ser un instrumento del crecimiento y una red de seguridad social. Deben ayudar a los ancianos de la manera siguiente:

- Facilitando las medidas que tome la gente para traspasar parte de su ingreso de los años de trabajo a la vejez, a través del ahorro o por otros medios.
- Redistribuyendo el ingreso adicional a los ancianos que son pobres vitalicios, pero evitando la redistribución nociva dentro de una misma generación y la redistribución no intencional entre generaciones.
- Suministrando seguro contra los numerosos riesgos a los cuales los ancianos están particularmente expuestos.

Y deben ayudar a la economía en un sentido más amplio de la siguiente manera:

- Minimizando los costos ocultos que obstaculizan el crecimiento, como la disminución del empleo, la reducción del ahorro, la carga fiscal excesiva, el capital mal asignado, los gastos administrativos cuantiosos y la evasión.
- Siendo sostenibles, basadas en una planificación a largo plazo que tome en cuenta los cambios esperados de la economía y la demografía, algunos de los cuales pueden ser inducidos por los propios sistemas de seguridad económica para los ancianos.
- Siendo transparentes, a fin de que los trabajadores, los ciudadanos y los rectores de las políticas puedan tomar decisiones bien fundadas, y estando aislados de la manipulación política que produce resultados económicos deficientes.

Pocos programas cumplen estos requisitos. No funcionan en la forma en que se supone, o en la forma en que la gente cree que funcionan, lo cual constituye una diferencia entre el mito y la realidad (Recuadro 1).

El avance hacia el sistema de pilares múltiples

UNA DE LAS PRINCIPALES CUESTIONES DE POLÍTICA QUE SE plantean en la formulación de los programas de seguridad económica en la vejez es la de la importancia relativa de las funciones de ahorro, redistribución y seguro, y el papel que ha de desempeñar el gobierno respecto a cada una.

Recuadro 1 Mitos y realidades de la seguridad económica en la vejez

LOS MITOS ABUNDAN CUANDO SE EXAMINA LA seguridad económica en la vejez. A continuación se mencionan algunos de los más comunes:

Mito 1: Los ancianos son pobres, de modo que hay que orientar hacia ellos los programas del gobierno que tienen por objeto aliviar la pobreza.

Realidad: En la mayoría de los países las tasas de pobreza son más altas entre los jóvenes que entre los viejos, y las familias con niños pequeños son las más pobres de todas. Los ancianos tienen una situación económica mejor aun cuando las comparaciones se basan en el ingreso vitalicio en vez del ingreso actual. ¿Por qué? Porque las personas con ingreso más alto tienen mayores probabilidades de llegar a viejas, mientras que las personas con ingreso bajo tienen mayores probabilidades de tener muchos hijos y morir jóvenes. En lo que respecta al alivio de la pobreza, orientar las medidas hacia las familias jóvenes con hijos es más eficiente que orientarlas hacia los ancianos (véase el Capítulo 3).

Mito 2: Los programas públicos de seguridad social son progresivos y redistribuyen el ingreso, encauzándolo hacia los ancianos pobres.

Realidad: Aun cuando las fórmulas para calcular los beneficios parezcan progresivas, hay cuatro facto-

res que contrarrestan en gran parte ese efecto. Las primeras personas que se incluyen cuando se crean nuevos planes siempre pertenecen a grupos de ingreso mediano y alto, y típicamente reciben grandes transferencias. Cuando la redistribución se calcula sobre la base de los ingresos vitalicios en vez de anuales, debido a que los ricos tienen una mayor esperanza de vida, la progresividad aparente de los programas de seguridad social se reduce considerablemente o desaparece. Los topes para el ingreso imponible siguen manteniendo las diferencias entre ricos y pobres. Cuando las fórmulas para determinar los beneficios están vinculadas con los ingresos o expuestas a la manipulación estratégica, como ocurre en muchos países, los grupos de ingreso alto se benefician aún más, de manera que el efecto neto de la redistribución puede ser regresivo (véase el Recuadro 4.6).

Mito 3: Los programas de seguridad social aseguran a los jubilados contra diversos riesgos al definir los beneficios por anticipado.

Realidad: Las fórmulas empleadas para determinar los beneficios cambian frecuentemente, de modo que subsiste un riesgo político considerable (véase el Recuadro 4.1).

- El ahorro entraña la uniformación del ingreso durante la vida de una persona: la gente aplaza un cierto consumo cuando es joven y sus ingresos son altos para poder consumir en la vejez más de lo que sus ingresos reducidos le permitirían.
- La redistribución implica traspasar ingreso vitalicio de una persona a otra, posiblemente porque si los trabajadores de bajo ingreso ahorraran lo suficiente para la vejez quedarían por debajo del nivel de la pobreza en su juventud.
- El seguro entraña protección en caso de que la recesión o las malas inversiones destruyan el ahorro o la inflación menoscabe su valor real, de que el asegurado viva más años que los que duren los ahorros, o de que los programas públicos fracasen.

Mito 4: Sólo los gobiernos pueden asegurar a los jubilados contra riesgos colectivos como el de la inflación, y de hecho lo hacen.

Realidad: La mayoría de los países en desarrollo no indizan según la inflación las pensiones que otorgan por medio de sus programas de seguridad económica en la vejez, y la mayoría de los países de la OCDE han suspendido temporalmente el ajuste de las pensiones por el costo de la vida durante los últimos diez años. No indizar las pensiones según la inflación es el método más común que emplean los gobiernos para reducir los beneficios reales y liberarse de las promesas insostenibles que han hecho. En los países propensos a la inflación, el mejor seguro contra ésta sería la diversificación internacional de las inversiones de los fondos de pensiones, que tiene más probabilidades de concretarse cuando las decisiones las toman administradores privados que cuando las toma el gobierno (véase el Recuadro 4.10).

Mito 5: Los individuos son miopes pero los gobiernos tienen una visión a largo plazo.

Realidad: Frecuentemente los gobiernos han tomado decisiones respecto a sus programas para la an-

cianidad que se han basado en exigencias de corto plazo en vez de considerar los beneficios a largo plazo. Como ejemplos se pueden citar la jubilación anticipada —solución temporal del desempleo que a largo plazo significa un costo para la economía en cuanto a mano de obra perdida y un costo para el tesoro público por concepto de grandes pagos de pensiones— y los pagos con ingresos corrientes en vez del financiamiento total, sistema que permite otorgar generosas pensiones al comienzo pero desalienta el ahorro y el crecimiento y causa una reducción de las pensiones a largo plazo (véanse el Recuadro 4.4 y las Notas informativas 4 y 8).

Mito 6: Se necesita que el gobierno intervenga para proteger los intereses de las generaciones que todavía no han nacido.

Realidad: La mayoría de los sistemas públicos de reparto proveen grandes beneficios netos a los trabajadores que tienen entre 30 y 50 años de edad cuando esos sistemas se introducen. Es probable que los niños que todavía no han nacido y los nietos de esos trabajadores reciban transferencias negativas a medida que el sistema madure y la transición demográfica avance (véanse las Notas informativas 3 y 9).

Una recomendación básica de este informe es que el programa de un país relativo a la seguridad económica en la vejez debe abarcar las tres funciones, pero que el gobierno debe desempeñar un papel muy distinto respecto a cada una. Una conclusión es que los países deben establecer varios sistemas de financiamiento y administración, es decir, que deben repartir la responsabilidad entre varios pilares de apoyo a los ancianos.

Un solo pilar público predominante no basta para la redistribución, el ahorro y el seguro

La mayoría de los países —casi todos los países en desarrollo y algunos industriales— combinan las tres funciones en un solo pilar público

que predomina, un plan administrado por el sector público que paga un beneficio definido vinculado con los ingresos y lo financia con impuestos sobre la nómina, sobre la base de los pagos con ingresos corrientes. Los empleados de alto ingreso aportan más y reciben más, pero supuestamente una parte de sus aportes se transfiere a personas de bajo ingreso. Esta combinación de funciones ha sido defendida sobre la base de que permite mantener los gastos administrativos a un nivel bajo gracias a las economías de escala y la cobertura amplia, y de que estimula la aceptación política de esos planes. El componente de ahorro induce a los trabajadores de alto ingreso a participar, en tanto que el componente de redistribución les permite manifestar su solidaridad con los que no tienen una situación económica tan buena. En los países industriales se les ha atribuido a estos planes el mérito de haber reducido la pobreza entre los ancianos durante el período posterior a la segunda guerra mundial.

Pero se ha comprobado que los sistemas públicos que combinan estas funciones son problemáticos, en lo que respecta tanto a la eficiencia como a la distribución.

Cuando la población es joven y los sistemas no han llegado a la madurez, es tentador para los políticos prometer a los trabajadores beneficios generosos para cuando se jubilen. Pero una vez que la población envejece y los sistemas llegan a la madurez, esos beneficios requieren una alta tasa de aporte. En realidad, todo sistema que supuestamente redistribuye ingreso a los trabajadores de salario bajo y al mismo tiempo provee a los trabajadores de alto ingreso una pensión que reemplaza una parte adecuada del salario resultará costoso en esas circunstancias. Pero las fórmulas de beneficio definido no supeditan actuarialmente los beneficios a los aportes. Por consiguiente, es probable que muchos trabajadores consideren que el alto aporte es un impuesto, y no el precio de un servicio recibido. Los impuestos de tasa alta fomentan la evasión, y con esto se frustra el propósito del sistema obligatorio. También fomentan la manipulación estratégica que les permite a los trabajadores evadir gran parte del impuesto pero sin perder el derecho a los beneficios, con lo cual crean dificultades financieras para el sistema. Además, reasignan el trabajo al sector informal, lo cual crea dificultades para la economía en general. Los empleadores que no pueden traspasar el impuesto sobre la nómina a los trabajadores reducen el empleo y, por consiguiente, el producto nacional. Los trabajadores mayores que tienen derecho a pensiones cuantiosas se jubilan temprano, y con esto se reduce la oferta de mano de obra experimentada. Naturalmente, estos resultados desafortunados varían de un

país a otro y son mucho más frecuentes en las economías en desarrollo, que tienen una capacidad limitada para exigir el pago de los impuestos, mercados laborales imperfectos y un sector informal de gran magnitud.

El método de reparto en un único pilar público separa aún más los beneficios de los aportes de los jubilados como grupo. Inevitablemente produce costos bajos y grandes transferencias positivas a las primeras generaciones cubiertas. Inevitablemente produce también transferencias negativas a grupos de jubilados ulteriores debido a la maduración del sistema y el envejecimiento de la población, incrementando así las distorsiones del mercado laboral y los incentivos a la evasión. En algunos casos, los países quizás deseen efectuar esta transferencia entre generaciones. Con gran frecuencia, la transferencia no es intencional. Irónicamente, las transferencias de mayor magnitud van a los grupos de ingreso alto de los primeros grupos de jubilados, en tanto que los grupos de ingreso mediano, y a veces incluso bajo, de los grupos de jubilados ulteriores reciben transferencias negativas. Cuanto mayores y más numerosos son los beneficios vinculados con los ingresos en el pilar público, mayores son estas transferencias nocivas.

Un pilar público de reparto dominante también obstaculiza el desarrollo del mercado de capital. Cuando las primeras generaciones mayores perciben pensiones que exceden de sus ahorros, es posible que el consumo nacional aumente y el ahorro disminuya. Los grupos de empleados que se jubilarán más adelante pagan el impuesto sobre la seguridad social en vez de ahorrar para la vejez (puesto que esperan recibir una pensión del gobierno), de modo que este ahorro perdido quizás no se compense nunca. En cambio, con otro sistema —un plan obligatorio financiado— podría aumentar la acumulación de capital y esto constituiría una gran ventaja en los países en que el capital es escaso. Los planes de ahorro obligatorio que incrementan el ahorro a largo plazo por encima del límite voluntario y requieren que éste se desplace a través de las instituciones financieras estimulan la demanda (y en último término la oferta) de instrumentos financieros a largo plazo, lo cual es excelente para el desarrollo. Estas oportunidades perdidas a causa del pilar público de reparto se convierten en ingresos perdidos para las generaciones futuras y constituyen otra fuente de transferencias entre generaciones.

Además, los pilares públicos de gran magnitud que funcionan con el sistema de reparto a menudo incurren en gastos superiores a los previstos, debido a que la población envejece y el sistema llega a su madurez, y a que esos pilares tienen disposiciones poco acertadas, como la jubila-

ción anticipada y los beneficios cuantiosos, además de prestarse a la manipulación política. El costo del sistema —se cubra éste con tasas de aporte altas o con subsidios del tesoro general— le dificulta al gobierno el financiamiento de importantes bienes públicos, lo cual constituye otra consecuencia que frena el crecimiento.

Por último, el costo (impuestos más altos y sus consiguientes distorsiones) ha pasado a ser demasiado elevado en algunos países. Cuando el pilar público no cumple sus promesas, los ancianos que dependían exclusivamente de éste no tienen a quién recurrir. Por lo tanto, cuando en un sistema de pilar único éste es público aumenta el riesgo para los ancianos. La falla más común queda de manifiesto cuando se produce inflación, debido a que el producto nacional no basta para satisfacer la demanda, y las pensiones, al no estar totalmente indizadas, pierden gran parte de su valor.

Por todas estas razones, los sistemas públicos por medio de los cuales se ha tratado de hacerlo todo a menudo han producido costosas distorsiones de los mercados de trabajo y de capital, además de redistribuciones nocivas a los grupos de alto ingreso, y no han proporcionado seguridad económica a los ancianos. Estos resultados no son ni eficientes, ni equitativos, ni sostenibles.

Problemas de los demás sistemas de pilar único

Los demás sistemas de pilar único también son problemáticos. En muchos países, especialmente en Africa, los planes financiados de administración pública (fondos de previsión) tienen un récord de mal uso de los recursos. Generalmente están obligados a invertir sólo en valores públicos que devengan una rentabilidad baja o incluso negativa. El hecho de que pueden obtener los fondos a tasas de interés bajas puede llevar a los gobiernos a tomar en préstamo y gastar, de manera improductiva, más de lo que habrían gastado si no hubieran tenido acceso a esos recursos. Esas tasas de interés bajas constituyen en esencia un impuesto oculto al trabajo, cuyo producto se usa mal precisamente porque el impuesto está oculto. Al dar a los gobiernos el control de una proporción importante de los activos financieros de los países, se priva al sector privado del acceso a esos fondos y se frena el crecimiento. Los planes no contienen ninguna disposición relativa a la redistribución a los trabajadores de ingreso bajo y de hecho a menudo efectúan redistribuciones no transparentes a los trabajadores de ingreso alto, hasta que por último el fondo se agota y no se puede pagar mucho a nadie.

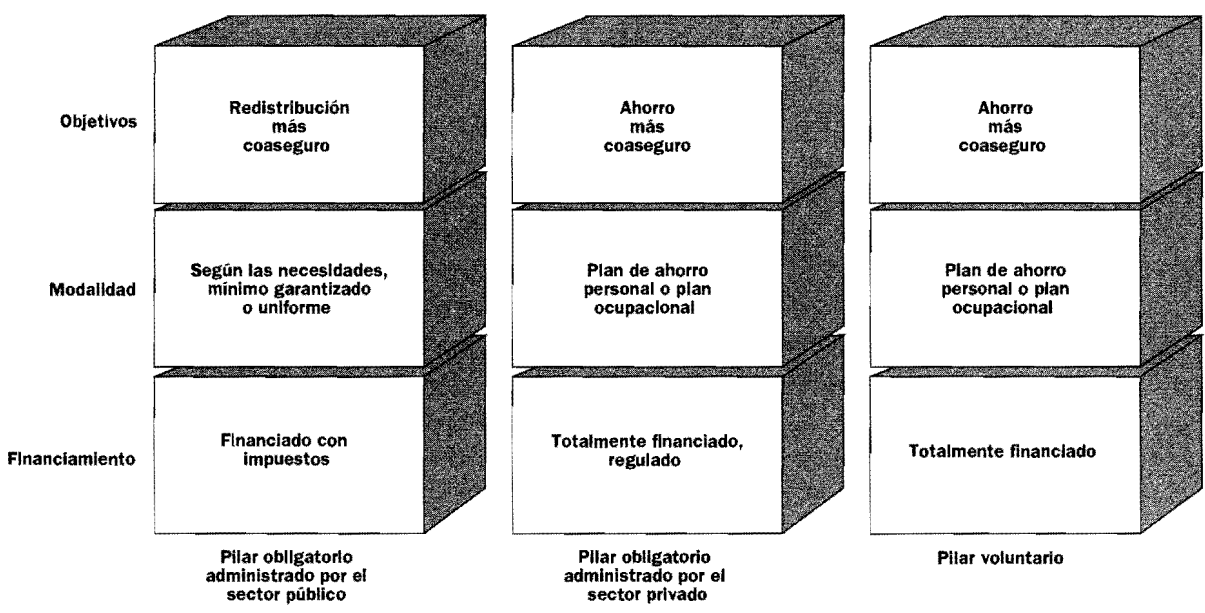
Los planes ocupacionales o de ahorro personal administrados por el sector privado también serían un fracaso como pilares únicos. (Ningún país ha tratado de usarlos como tales.) Los planes ocupacionales producen efectos mejores que los planes públicos en los mercados de capital, pero a veces impiden el funcionamiento ordenado y sin tropiezos de los mercados de trabajo. La redistribución que se efectúa a través de esos planes está determinada por el empleador en vez de los objetivos sociales. Normalmente no protegen a los trabajadores con pocos años en el mercado laboral o que cambian de empleo con frecuencia. Además, dejan a los empleados expuestos al incumplimiento de obligaciones por parte del empleador o de las compañías de seguro, en el caso frecuente de que no estén totalmente financiados. Las cuentas de ahorro personales de administración privada son favorables al desarrollo de los mercados de capital, las que menos distorsiones causan en los mercados laborales, y son relativamente inmunes a la manipulación política por parte de los gobiernos o la manipulación estratégica por parte de los trabajadores. No obstante, no resuelven el problema de la gente que ha tenido un ingreso bajo durante todos sus años de empleo y cuya capacidad para ganar dinero con su trabajo disminuye con la edad, ni el problema de la falta de información. Cuando no existen los mercados de rentas vitalicias, las cuentas de ahorro tampoco aseguran a la gente contra el riesgo de que sus inversiones produzcan un rendimiento escaso (debido a decisiones individuales desacertadas al respecto o a una recesión general en la economía) o de vivir muchos años.

Vinculación de los objetivos con los pilares

Para evitar estos problemas, en este estudio se recomienda separar la función de ahorro de la función de redistribución y establecer mecanismos de financiamiento y de administración separados —dos pilares obligatorios distintos, uno de administración pública cuyos recursos provengan de los impuestos y otro de administración privada cuyos recursos consistan en ahorros acumulados y estén totalmente financiados— y suplementarlos con un pilar voluntario para quienes deseen beneficios de mayor cuantía (Gráfico 3 y Capítulo 7).

- El pilar público tendría el objetivo limitado de aliviar la pobreza en la ancianidad y coasegurar numerosos riesgos. Respaldado por la facultad del gobierno de cobrar impuestos, este pilar es el único

Gráfico 3 Los pilares de la seguridad económica en la vejez



La medida en que se usará cada uno de los pilares variará en el tiempo según las circunstancias del país, pero todos los países deben tener un sistema de pilares múltiple.

que permite pagar beneficios a personas que llegan a la ancianidad poco después de haberse introducido el plan, redistribuir el ingreso orientándolo hacia los pobres, y proveer un coaseguro contra los largos períodos de rendimiento bajo de las inversiones, contra la recesión y la inflación, y contra las deficiencias de los mercados privados. Este pilar público podría adoptar tres modalidades: podría formar parte de un programa de beneficios supeditados a la necesidad para los pobres de toda edad, en cuyos requisitos de admisión se tuviera en cuenta el hecho de que los ancianos tienen menos capacidad de trabajo y en el cual los beneficios se determinarían teniendo en cuenta las necesidades propias de la edad. La segunda alternativa sería que el pilar en cuestión ofreciera la garantía de una pensión mínima por medio de un pilar de ahorro obligatorio. La tercera sería que proveyera un beneficio uniforme, universal o vinculado con el empleo, que constituyera un coaseguro para un grupo más grande de empleados. Pero debería ser pequeño, a fin de dar amplia cabida a otros pilares y financiarse con ingresos corrientes para evitar los problemas que suelen asociarse con los

fondos de previsión administrados por el sector público. Cuando se establece un objetivo limitado y bien definido para el pilar público se reduce considerablemente la tasa impositiva necesaria —así como la evasión y la mala asignación de la mano de obra— y disminuye también la presión para que se efectúen gastos excesivos y transferencias nocivas dentro de una misma generación y entre generaciones.

- Un segundo pilar obligatorio —totalmente financiado y de administración privada— podría vincular actuarialmente los beneficios con los costos y encargarse de la uniformación del ingreso o función de ahorro de toda la población, prescindiendo del grupo de ingresos. Con este vínculo se evitarían algunas de las distorsiones económicas y políticas que suele causar el pilar público. Con el financiamiento total se fomentaría la formación de capital y el desarrollo de los mercados financieros, y al estimular el crecimiento económico por ese medio se facilitaría el financiamiento del pilar público. Si el segundo pilar es eficiente, amenguarán las demandas que se imponen al primero. El segundo pilar obligatorio podría adoptar dos modalidades: la de los planes de ahorro personales y la de los planes ocupacionales. En ambos casos los programas obligatorios requerirían una reglamentación cuidadosa.
- El tercer pilar estaría constituido por los planes de ahorro voluntarios, ocupacionales o personales, y proveería protección adicional para la gente que deseara un mayor ingreso y mayor seguridad en la vejez.
- Las funciones de redistribución y de ahorro estarían separadas, pero la función del seguro se repartiría entre los tres pilares, pues la diversificación amplia constituye la mejor manera de asegurarse contra las vicisitudes de un mundo muy incierto.

Opciones cruciales en los pilares obligatorios

Dentro de cada pilar obligatorio caben numerosas opciones, algunas mejores, otras peores. En el caso del pilar público, ha de elegirse entre los sistemas que tienen beneficios relacionados con el ingreso, por una parte, y los que tienen beneficios uniformes o conforme a las necesidades, por la otra. Los sistemas del primer tipo generan un amplio apoyo popular pero, puesto que es necesario pagar sustanciales beneficios a los trabajadores de ingreso alto y simultáneamente tratar de aliviar la

pobreza entre los de ingreso bajo, se crean numerosos problemas, entre ellos, elevadas tasas de impuesto y transferencias excesivas a la primera generación de beneficiarios, muchos de los cuales están en buena situación económica. Es por ésta y otras razones que los sistemas con beneficios vinculados con los ingresos no constituyen una opción eficiente en el caso del pilar público.

También hay que optar entre beneficios uniformes y beneficios según las necesidades, pero en este caso la situación no es tan clara y dependerá de variables como la capacidad institucional y tributaria (los beneficios uniformes son más costosos pero más fáciles de administrar) y la distribución del ingreso (los beneficios que se otorgan según las necesidades tienen una mayor eficiencia redistributiva en lo que a los pobres se refiere, siempre y cuando los requerimientos administrativos no sean muy costosos). La garantía de una pensión mínima, una variante del sistema de beneficios según las necesidades quizás sea la mejor opción para el pilar público en los países que ya cuentan con un plan de ahorro obligatorio.

En el caso del pilar de ahorro obligatorio, los gobiernos deben escoger entre administración por el sector público y administración por el sector privado. Casi todos estos planes de administración pública, conocidos también con el nombre de fondos de previsión, han tenido resultados muy deficientes. En general, los fondos tienen que invertirse en valores públicos o de entidades cuasipúblicas, como las empresas estatales o direcciones oficiales de vivienda, que suelen devengar tasas de interés inferiores a las del mercado. Tienen entonces un rendimiento menor del que alcanzarían en el mercado abierto y requieren tasas de aporte más altas o beneficios más bajos que los otros sistemas. En cambio, los planes que se administran en el clima competitivo del sector privado —en el cual los trabajadores o los empleadores deciden quién va a administrar sus fondos— rara vez se ven forzados a aceptar una rentabilidad inferior a la del mercado, y es poco probable que se los considere una forma encubierta de renta pública. Hay incentivos para que estos recursos se inviertan en bonos y valores que ofrecen la mejor combinación posible entre los riesgos y la rentabilidad y con frecuencia pueden aprovechar las ventajas de la diversificación internacional y la experiencia administrativa. Si se comparan las tasas de rentabilidad que tuvieron algunos fondos durante los años ochenta se advierte con claridad cuán superiores son los que administra el sector privado en relación a los fondos que tienen administración pública.

Dejando de lado la rentabilidad más alta que entraña para los participantes, un plan de ahorro obligatorio de administración privada puede favorecer a toda la economía. Puede ser parte de una política nacional para fomentar nuevas instituciones financieras e intensificar la actividad de los mercados de capital, mediante la movilización del ahorro a largo plazo y su asignación a los usos más productivos, incluso en el sector privado. Por todas estas razones, en este informe se recomienda decididamente que el pilar financiado sea administrado por el sector privado.

En el caso de los planes financiados de administración privada, hay una opción más: los planes de ahorro personal y los planes ocupacionales, que crean y dirigen los empleadores. Los planes ocupacionales tienen la aparente ventaja de que pueden establecerse en forma voluntaria antes de que el mercado y el gobierno estén listos para implantar un plan obligatorio. Es posible ponerlos en práctica efectuando deducciones de la nómina, lo que significa costos bajos de mantenimiento de registros y de comercialización; además, aprovechan la experiencia financiera de los empleadores y la posibilidad de organizar grupos ya formados de trabajadores para solucionar los problemas del mercado de seguros. Sin embargo, con frecuencia estas ventajas resultan ilusorias. Si la participación no es verdaderamente obligatoria y la reglamentación no es suficiente, los planes ocupacionales tienen una cobertura parcial; se ofrecen principalmente a los trabajadores de ingreso mediano y alto; implican grandes gastos impositivos de carácter regresivo; tienen insuficiente financiamiento y por lo tanto es probable que no cumplan con lo que prometieron, y restringen el traspaso y la cesión de beneficios, lo que obstaculiza la movilidad de la mano de obra y la reestructuración de la economía. En cambio, la cobertura de los planes de ahorro personal puede ser amplia y los beneficios pueden traspasarse sin restricciones. En razón de estos efectos en la redistribución y en el mercado laboral, probablemente estos planes son preferibles a los ocupacionales en el caso del pilar financiado, salvo en los países en los cuales hay planes patrocinados por los empleadores que funcionan bien y tienen una cobertura amplia. Este tipo de plan de ahorro personal obligatorio, administrado en forma privada, se aplicó por primera vez en Chile y actualmente se lo está incorporando en los nuevos sistemas de Argentina, Colombia y Perú.

Si bien los planes privados de ahorro personal obligatorio tienen ventajas, los gobiernos no deben implantarlos con premura. Primero deben evaluar con cuidado el mercado y la capacidad de regulación, ya que hay ciertas condiciones previas esenciales como la existencia de un sistema

bancario, de mercados rudimentarios de valores y de la capacidad necesaria para desarrollarlos a fin de satisfacer las demandas de los fondos de pensiones. Además, quizás los trabajadores no tengan la educación ni la experiencia suficiente para elegir inversiones eficaces y el gobierno tendrá que establecer reglamentaciones detalladas para mantener la solidez de las compañías de inversión y un nivel de riesgo razonable para los trabajadores. Cuando no hay mercado o capacidad de regulación, los gobiernos deben actuar con lentitud y cautela.

Cómo llegar a la meta

¿COMO DEBEN LOS PAISES INICIAR ESTE PROCESO? ¿Y COMO pueden efectuar la transición los países que ya tienen grandes pilares públicos? Las metas finales son las mismas para todos, pero el camino a seguir y el tiempo que se necesite dependerán de las circunstancias de cada país (Capítulo 8).

Países jóvenes de ingreso bajo

Considérese en primer lugar el caso de un país con población joven, un ingreso per cápita bajo y un pequeño pilar público o fondo de provisión administrado por el sector público, que cubre principalmente a los funcionarios del gobierno. Muchos países de África y de Asia Meridional se encuentran en esta etapa. Debido a que los sistemas informales de apoyo a los ancianos se han debilitado y a que en los mercados de capital y de seguros no hay instrumentos que infundan confianza, ha surgido la presión política para que se amplíe el pilar público. Esos países típicamente no tienen los mercados financieros o la capacidad regulatoria que se necesitan para establecer un pilar financiado y descentralizado, pero deben crear un clima propicio al establecimiento de los planes de ahorro y de pensiones voluntarios y, más adelante, obligatorios, para lo cual tendrían que tomar las siguientes medidas:

- Contener la inflación.
- Evitar el control de las tasas de interés y los tipos de cambio.
- Crear instituciones de ahorro confiables, a las cuales tengan acceso la población rural y la población urbana.

- Establecer un marco regulatorio que infunda confianza en los bancos, las compañías de seguro y otras instituciones financieras.
- Instituir una política impositiva y un sistema de administración tributaria eficaces.
- Formar el capital humano esencial para la administración eficiente de los sistemas financieros y regulatorios.

Estas condiciones básicas son importantes para los sistemas de apoyo a los ancianos y necesarias para la continuación del crecimiento económico.

Esos países también deben tomar medidas destinadas especialmente a proveer seguridad económica a los ancianos, usando para ello programas que permitan evitar los problemas de los planes de reparto de gran tamaño que en último término puedan ser incorporados en un sistema de pilares múltiples. Habría que:

- Mantener bajos y uniformes los beneficios del actual pilar público participatorio, y limitar la cobertura a las zonas urbanas y las empresas grandes en las cuales el costo de las transacciones es relativamente pequeño, el fraude es fácil de descubrir, y el sistema informal desaparece primero.
- Proporcionar asistencia social en efectivo o en especie al grupo más pobre de la sociedad, incluido el de los ancianos que no están acogidos a planes participatorios, teniendo en cuenta que son vulnerables debido a que su capacidad de trabajo ha disminuido.
- Llevar a cabo simulaciones del impacto a largo plazo de planes públicos con distintas características (cobertura, nivel de beneficios, edad de jubilación) en los impuestos y en la distribución de las transferencias entre generaciones y dentro de una misma generación. Esto requiere adoptar ciertos supuestos acerca del aumento de los salarios, las tasas de interés, la participación en la fuerza laboral, el desempleo y la evasión, y reconocer que el sistema que se elija influirá en estos parámetros (Recuadro 8.2).
- Eliminar gradualmente los fondos de previsión de administración central que a menudo se usan mal, o hacerlos voluntarios.
- Establecer el marco legal e institucional para los planes personales y ocupacionales y exigir su financiamiento total, la posibilidad de traspasar los beneficios y libre acceso a la información sobre éstos.

- Otorgar el mismo tratamiento tributario a los planes de jubilación ocupacionales y a los planes personales que cumplan ciertos requisitos prudentes.
- Evitar el desplazamiento de los sistemas de apoyo informales y ofrecer incentivos a las familias para que sigan ocupándose de sus parientes ancianos.
- Evitar los peligros ocultos de ciertos elementos —pensiones excesivamente generosas; la jubilación anticipada; las estructuras de los beneficios y aportes que fomentan la evasión o desalientan el ahorro; la redistribución nociva a los grupos de ingreso alto en los planes públicos, y los planes ocupacionales sin reglamentar, no financiados y con beneficios imposibles de traspasar— que pueden parecer muy interesantes, especialmente en el caso de los países jóvenes que tienen planes que no han llegado a la madurez y una capacidad regulatoria limitada.

Países jóvenes con una población que envejece rápidamente

El siguiente grupo de países, que todavía son jóvenes, están experimentando un crecimiento rápido y tienen una población que va avanzando en edad, pues el crecimiento económico rápido va unido a la disminución de las tasas de fecundidad y al aumento del número de años que viven las personas. Muchas economías de Asia Oriental se encuentran en esta etapa. Además de acelerar todas las medidas antes mencionadas, estos países deben:

- Comenzar a preparar e introducir un pilar financiado, descentralizado y obligatorio. Los requisitos de este pilar son: un gobierno con capacidad regulatoria, un sistema bancario, un mercado secundario de bonos públicos y una bolsa de valores incipiente, o la capacidad necesaria para crear estas instituciones rápidamente para satisfacer la demanda generada por los nuevos fondos de pensiones.
- Empezar por establecer una estructura regulatoria sólida, determinar la tasa de aporte requerida y decidir si se usarán planes de ahorro u ocupacionales para el plan obligatorio financiado. El establecimiento de esa estructura y la introducción gradual del segundo pilar podrían tomar varios años. Los gobiernos no deben apurarse demasiado a fin de no exceder su capacidad institucional. Por otra parte, si no avanzan con suficiente rapidez los trabajadores de in-

greso mediano y alto ejercerán una fuerte presión política para que se establezca un pilar público predominante, que otorgue beneficios vinculados con los ingresos, con todos los problemas que esto comporta.

- Ampliar gradualmente el pilar público pero manteniéndolo de tamaño moderado y redistributivo y satisfacer a través del pilar privado financiado la necesidad de los trabajadores de ahorrar o de uniformar sus ingresos. De lo contrario, estos países enfrentarán más tarde la tarea mucho más difícil que supone la reestructuración.
- Usar al principio el impuesto sobre la nómina para financiar el pilar público a fin de evitar las ineficiencias que se producen cuando se recurre a los impuestos al consumo y las transferencias de los grupos no cubiertos a los cubiertos, pero pasar luego a una base impositiva más amplia, cuando la cobertura se torna universal, aumenta la capacidad del gobierno para recaudar impuestos generales al consumo y a la renta y se puede dar mayor importancia a la función redistributiva.

Países con población de más edad y pilar público de gran tamaño

El tercer grupo de países comprende los que ya tienen una población de edad mediana, que envejece rápidamente, y programas públicos de pensiones de gran envergadura, con cobertura muy amplia, cuyos costos y coeficientes de dependencia se elevarán enormemente durante los próximos 30 años. Entre estos países se cuentan los de la OCDE, de Europa Oriental y varios de América Latina. El grado de urgencia varía, pero todos ellos deben afrontar problemas inminentes de sus sistemas de seguridad económica en la vejez. Ha llegado el momento de que esos países, en vez de emplear un pilar público cada vez más costoso, con tasas impositivas altas que frenan el crecimiento y se traducen en una baja rentabilidad para los trabajadores, adopten un sistema obligatorio de pilares múltiples.

- Una de las primeras medidas consiste en reformar el pilar público mediante el aumento de la edad de jubilación, la eliminación de las recompensas para quienes se jubilan anticipadamente y las sanciones para quienes se jubilan tardíamente, la reducción de los beneficios (en los casos frecuentes en que son excesivos para comenzar) y el establecimiento de una estructura más uniforme para los

beneficios (a fin de hacer hincapié en la función de reducción de la pobreza), una tasa impositiva más baja y una base tributaria más amplia.

- El próximo paso es comenzar a concretar el segundo pilar, determinando la estructura regulatoria y el nivel adecuado de aportes. Este cambio se podría lograr:
 - 1) reduciendo gradualmente el pilar público y reasignando los aportes al segundo pilar obligatorio, o
 - 2) manteniendo relativamente constante el beneficio del pilar público (en los casos en que éste es demasiado bajo para comenzar) pero elevando la tasa de los aportes y asignando éstos al segundo pilar, o
 - 3) reconociendo los derechos adquiridos con el sistema antiguo y pagándolos, pero iniciando de inmediato un sistema totalmente nuevo. Esto implica formular el nuevo sistema, calcular la deuda implícita de la seguridad social del sistema antiguo y encontrar la forma de financiar todo esto de una manera política y económicamente aceptable.

Varios países de la OCDE han emprendido un cambio gradual (alternativa 1 ó 2); varios países latinoamericanos ya han introducido un cambio radical (alternativa 3), y muchos ex países socialistas están tratando de decidir qué harán al respecto.

Conclusión

L OS SISTEMAS OBLIGATORIOS DE PILARES MÚLTIPLES PARA PROVEER seguridad económica a los ancianos ayudan a los países a:

- Tomar decisiones claras acerca de qué grupos han de beneficiarse y qué grupos han de perjudicarse mediante las transferencias del pilar público, tanto dentro de una generación como entre generaciones. Esto debe reducir la redistribución nociva o caprichosa y la pobreza.
- Establecer una relación estrecha entre los aportes y los beneficios adicionales en el pilar obligatorio privado. Esto permite reducir las tasas impositivas efectivas, la evasión y las distorsiones del mercado laboral.

- Incrementar el ahorro a largo plazo, las actividades de los mercados de capital y el crecimiento, adoptando para el segundo pilar la modalidad del financiamiento total y el control descentralizado.
- Diversificar el riesgo al máximo por medio de una combinación de administración pública y administración privada; de beneficios determinados por la política y determinados por el mercado; de financiamiento basado en el aumento de los salarios y de la renta del capital, además de la posibilidad de invertir en una gran diversidad de valores: públicos y privados, de capital y de deuda, nacionales y extranjeros.
- Proteger el sistema contra la presión política a favor de características ineficientes e injustas.

En consecuencia, la economía en general resultaría favorecida a largo plazo, al igual que los viejos y los jóvenes.

La combinación acertada de pilares no es la misma en todo tiempo y lugar, sino que depende de los objetivos, historia y circunstancias de cada país —especialmente del énfasis que se ponga en la redistribución por oposición al ahorro—, de sus mercados financieros y de su capacidad en materia de recaudación de impuestos y reglamentación. El tipo de reforma necesario y el ritmo al cual haya de introducirse el sistema de pilares múltiples también variará: rápido en los países de ingreso mediano y alto que ya tienen graves dificultades y muy lento en los países de ingreso bajo, los cuales deben evitar los errores cometidos por los primeros. No obstante, la siguiente recomendación sencilla es muy clara: todos los países deben comenzar a planificar desde ya.

Notas

1. Estos datos se tomaron de proyecciones demográficas del Banco Mundial; B. Mitchell (1982); Zambian National Provident Fund (1988-89); Rofman (1994); Márquez (1992); OIT (de próxima aparición); Nelissen (1987); Stahlberg (1989); Creedy, Disney y Whitehouse (1992); Aaron (1977); Hurd y Shoven (1985); Boskin y

otros (1987); datos adicionales de documentos sin publicar del Banco Mundial.

2. Las estimaciones de la cobertura universal utilizadas en este informe provienen de Palacios (1994a).



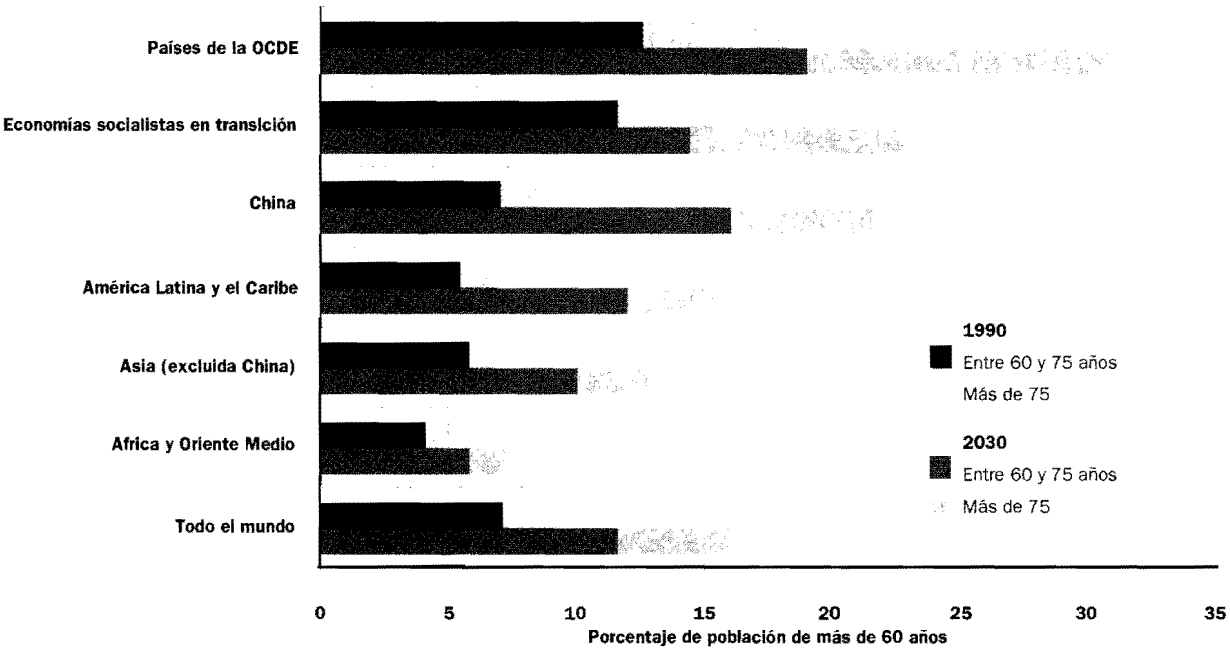
Avanzando en edad

LA MAYORÍA DE LAS PERSONAS GANAN MENOS A MEDIDA que envejecen, porque trabajan menos o porque son menos productivas (o no lo son en absoluto). Por lo tanto, muchos gobiernos tienen programas destinados a proveer seguridad financiera a sus ciudadanos de más edad. Esos programas forman parte de la red de seguridad social que tiene por objeto reducir la pobreza, pero afectan directamente tanto a los jóvenes como a los viejos porque, según sus modalidades, pueden promover u obstaculizar el crecimiento económico. La preocupación por esta última posibilidad se intensificará a medida que el número de ancianos se vaya triplicando durante los próximos 40 años, situándose en cerca de 1.400 millones, y su proporción de la población pase del 9% en 1990 al 16% en 2030 (Gráfico 1.1).

Todos, viejos y jóvenes, dependen del producto actual de la economía para satisfacer sus necesidades corrientes en materia de consumo. La mayoría de las personas adquieren durante los años en que más ingresos generan el derecho a ese producto mediante su trabajo productivo y sus salarios, pero pocos ancianos pueden mantenerse totalmente con ingresos corrientes. Obtienen una parte de ese producto de otras maneras: mediante acciones colectivas informales como las transferencias familiares, por medio de sistemas de mercado formales como el ahorro y la inversión, y mediante acciones colectivas de mayor envergadura como los programas públicos de seguridad social.

La elección que se hace entre estas alternativas y el tipo de sistema que se escoge influyen en la prosperidad de los ancianos y determinan la parte del producto nacional que éstos recibirán. Esa elección también influye en la prosperidad de jóvenes y viejos, pues determina la magnitud del producto. Por lo tanto, las alternativas en materia de políticas

Gráfico 1.1 Porcentaje de población de más de 60 años, por región, 1990 y 2030



Nota: Japón figura con los países de la OCDE y no con los de Asia.
Fuente: Adaptación de la base de datos sobre población del Banco Mundial.

Aunque los ancianos constituyen una gran proporción de la población de los países de la OCDE, la de los países en desarrollo está envejeciendo con mayor rapidez.

deben examinarse de acuerdo con dos criterios: ¿qué es lo más conveniente para la población anciana? y ¿qué es lo más conveniente para el conjunto de la economía? Las políticas que adoptaron muchos países no aprueban este examen; están plagadas de problemas que se traspasan del sistema de seguridad económica para la vejez al resto de la economía.

Considérense los siguientes ejemplos, correspondientes a países de ingreso bajo, mediano y alto¹.

- El impuesto sobre la nómina que se destina a pensiones en los países de Europa Oriental asciende al 30% o más, y a veces es complementado con recursos de los ingresos generales, lo que desalienta el empleo y la inversión en importantes bienes públicos.
- En Hungría, sólo el 2% de las personas de más de 60 años pertenecen oficialmente a la fuerza laboral y el resto están jubiladas y

recibiendo una pensión, o trabajando en el sector informal para eludir los impuestos sobre la nómina.

- En Argentina, antes de la reforma de 1994 todo trabajador tenía que financiar dos tercios de la pensión de un jubilado, pues con la jubilación anticipada aumentó el número de beneficiarios y a causa de la evasión disminuyó el número de personas que efectuaban aportes.
- En Egipto, Perú, Turquía, Venezuela y Zambia, la tasa de rentabilidad de los fondos de pensiones administrados por el sector público fluctuó entre -12% y -37% en los años ochenta.
- En el Brasil, en los años ochenta, debido a la evasión los aportes se reducían en más de un 33% en un año típico. Con la inflación y la indización parcial ha disminuido la carga fiscal del gobierno pero ha empeorado la situación de los jubilados.
- En 1990, los países de la OCDE destinaron, en promedio, el 24% de su presupuesto público anual y más del 8% de su PIB al pago de pensiones por ancianidad y por incapacidad, y al pago de beneficios a sobrevivientes. La persona media gastó más por concepto de impuesto de la seguridad social que de impuesto sobre la renta o sobre el valor agregado. Se prevé que esta situación se agudizará en los próximos diez años, a medida que la edad de la población vaya avanzando.
- Diversos estudios sobre los programas para la vejez de Estados Unidos, Países Bajos, el Reino Unido y Suecia han revelado que generaciones anteriores cubiertas por estos planes han recibido grandes transferencias de ingresos, en detrimento de sus descendientes, pero que la redistribución (si acaso la ha habido) de los ricos vitalicios a los pobres vitalicios ha sido pequeña.

Debido a estos problemas, en todas partes se está pidiendo un cambio de las políticas. Muchos países de la OCDE están reduciendo los planes administrados por el gobierno y confiando en mayor medida en los planes voluntarios u ocupacionales administrados por el sector privado. Los países latinoamericanos están introduciendo cambios estructurales mucho más drásticos, entre los cuales se cuentan los planes de ahorro obligatorio. Los países de Europa Oriental están considerando importantes reformas de sus sistemas, que están al borde del colapso. Los países africanos y asiáticos, con población más joven y programas formales pequeños, deben decidir qué rumbo tomarán en los próximos años.

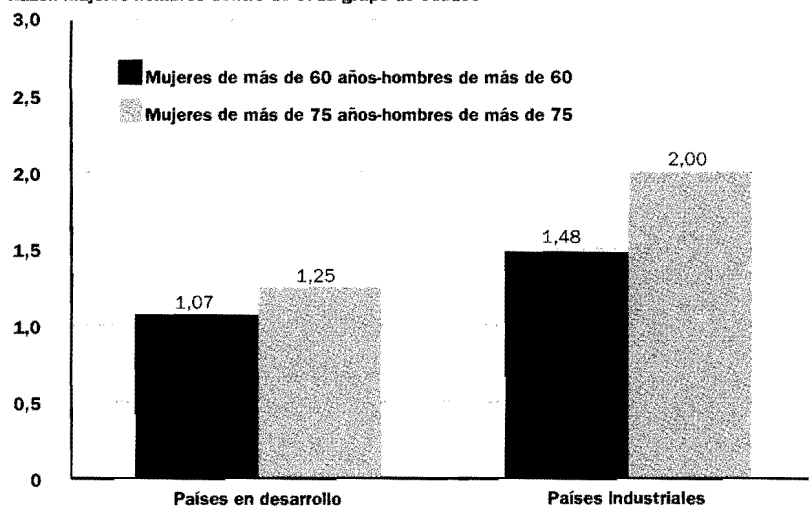
El envejecimiento de la población mundial

LA PROPORCIÓN DE GENTE ANCIANA NO ES LA MISMA EN LA población de todos los países, ni tampoco es la misma la tasa a la cual la población envejece. Además, la edad cronológica puede diferir de la edad funcional, pues algunas personas pueden trabajar productivamente hasta los 70 u 80 años de edad, mientras que otras se tornan improductivas mucho antes. Una mujer de 45 años se podría considerar vieja en Zambia, país en el cual la esperanza de vida (a los 15 años) es 59 años, pero aún joven en el Japón, país en el cual la esperanza de vida a la misma edad es 83 años (datos demográficos del Banco Mundial). A continuación se presentan algunas generalizaciones acerca de la distribución de las personas cronológicamente “viejas” (más de 60 años) en distintas partes del mundo:

- Aunque la proporción de ancianos es más alta en los países de la OCDE y los países socialistas en transición, la mayor parte del aumento de la población mundial anciana —de 500 millones de personas en 1990 a casi 1.500 millones en 2050— corresponderá a los países en desarrollo, en particular de Asia (Gráfico 1.1).
- Aproximadamente una de cada cuatro personas ancianas es “muy anciana” (más de 75 años) y casi el 66% de éstas son mujeres. La situación económica de los muy ancianos difiere considerablemente de la de los menos ancianos, y la situación de las mujeres ancianas es muy distinta de la de los hombres ancianos (Gráficos 1.1 y 1.2 y Recuadro 1.1).
- La proporción de población anciana aumenta con el ingreso per cápita. En los países de ingreso bajo, menos del 7% de la población tiene más de 60 años. Esta proporción asciende al 12% hasta 16% en los países de ingreso mediano y al 17% o más en la mayoría de los países de ingreso alto. La razón personas ancianas/personas en edad de trabajar (el coeficiente de dependencia de los ancianos) también aumenta con el ingreso per cápita, lo cual se debe directamente a la tasa de fecundidad más baja de los países más ricos y a las posibilidades de prolongar la vida mediante la atención médica (Gráficos 1.3 y 1.4).
- La mayoría de los ancianos viven en países pobres (que son los más populosos) y esta tendencia se intensificará hacia el año 2030. Para entonces, las tres cuartas partes de los ancianos del mundo vivirán

Gráfico 1.2 Razón ancianas-ancianos en los países en desarrollo e industriales, 1990

Razón mujeres-hombres dentro de cada grupo de edades



En el mundo hay más ancianas que ancianos —y la diferencia aumenta entre la gente de más de 75 años.

Fuente: Adaptación de la base de datos sobre población del Banco Mundial.

en países que actualmente no están industrializados: más de la mitad en el Asia y más de la cuarta parte en China solamente (Gráfico 1.5). (Para datos demográficos adicionales, véanse los Cuadros A.1 y A.2 del Apéndice.)

Debido a que los ingresos aumentan y la medicina progresa, las familias tienen menos hijos y la gente vive más años. En conjunto, estas fuerzas han sido causa de que el coeficiente de dependencia de los ancianos aumente en muchos países. Este “envejecimiento” de la población significa que una población decreciente en edad de trabajar tiene que mantener a un número creciente de ancianos. El envejecimiento ya está muy avanzado en los países de la OCDE, y se prevé que en los próximos 20 años los coeficientes de dependencia aumentarán abruptamente en la mayor parte de América Latina, Europa Oriental, Asia Central y China. Para 2050 sólo la población del Africa seguirá siendo “joven”.

Como resultado de la amplia difusión de los conocimientos médicos y de los valores de los estilos de vida, los países en desarrollo envejecerán a un ritmo mucho más rápido que aquel al cual envejecieron los países industriales. La duplicación de la proporción de ancianos —del 9% al

Recuadro 1.1 La difícil situación de las mujeres ancianas

DEBIDO A LAS DIFERENCIAS DEMOGRÁFICAS, culturales y financieras entre los sexos, la vejez significa algo muy distinto —y más inquietante— para las mujeres que para los hombres. En la mayoría de los países las mujeres tienen una vida más larga que los hombres. La esperanza de vida a los 15 años de edad es ocho años más para las mujeres que para los hombres en Estados Unidos, siete años en Canadá y seis años en Alemania, Bélgica y Suecia. A los 65 años las mujeres pueden esperar vivir unos cuatro años más que los hombres en esos países. En los países en desarrollo las mujeres también tienen una esperanza de vida mayor, pero en general la diferencia es más pequeña. Por ejemplo, a los 15 años la diferencia es cinco años en Mauricio y cuatro en Venezuela, y a los 65 es tres años en Mauricio y dos en Venezuela.

La mayoría de las mujeres se casan con hombres mayores que ellas y tienen menos probabilidades que los hombres de volver a casarse en caso de divorcio o de fallecimiento del cónyuge. Dado que las mujeres también tienen una vida más larga que los hombres, una proporción mucho más alta termina viviendo sola. En casi todos los países hay más viudas que viudos. En África y Asia, más de la mitad de las mujeres

de más de 65 años son viudas, en tanto que sólo el 10% a 20% de los hombres son viudos. Sea debido a la viudez, al divorcio o al hecho de que nunca se casaron, las mujeres ancianas que viven solas son muchísimo más numerosas que los hombres ancianos que viven solos. En Australia, una de cada cuatro ancianas vive sola, pero en el caso de los hombres de edad la proporción es de menos de uno de cada diez. En Suiza, hay cuatro veces más mujeres ancianas que viven solas (40%) que hombres ancianos (10%), y en Alemania la proporción es seis veces más (37% de las mujeres, 6% de los hombres).

Debido a la responsabilidad por la crianza de los niños y el cuidado de los ancianos de la familia, la participación de las mujeres en la fuerza laboral generalmente es más corta y más irregular que la de los hombres. Es más probable que las mujeres tomen trabajos a jornada parcial y se jubilen anticipadamente. Las mujeres suelen percibir un salario inferior al de los hombres por el mismo tipo de trabajo: 70% del salario de los hombres en el Reino Unido, 64% en Egipto y 50% en Corea. También es probable que más mujeres que hombres trabajen en el sector informal, en el cual los salarios son más bajos y el acceso a las pensiones más difícil.

18%— tomó 140 años en Francia, 86 años en Suecia y 45 años en el Reino Unido, pero tomará sólo 34 años en China y 22 años en Venezuela (Gráfico 1.6).

Los países en desarrollo tendrán perfiles demográficos viejos con un nivel de ingreso per cápita mucho más bajo y el número de ancianos será enorme. China y otros países en desarrollo serán mucho más pobres de lo que eran Suecia y otros países industriales cuando su población envejeció. Ese gran número de ancianos necesitará apoyo económico, pero es posible que la capacidad económica, política e institucional de los países limite las posibilidades de proporcionarlo. El problema se agravará si no se modifica la definición cultural de la vejez teniendo en cuenta el hecho de que la gente vive más años y si la productividad del trabajo no aumenta rápidamente. Las políticas que estos países adopten ahora res-

Finalmente, las prácticas culturales y los sistemas legales discriminan contra las mujeres en muchos países. La categoría social inferior de las mujeres, los derechos de propiedad más débiles, y el acceso más limitado a las herencias influyen considerablemente en su seguridad económica en la vejez. Las viudas de más edad son las más vulnerables (véase el Recuadro 2.2). En Uganda, cuando el esposo muere sus parientes toman posesión de la propiedad de la familia y a menudo expulsan a la viuda y sus hijos de su hogar. En algunas zonas las viudas forman parte de la "herencia" de los cuñados.

El resultado final de todas estas diferencias es que las mujeres tienen mayores probabilidades que los hombres de ser pobres en la vejez. En Australia, país en el cual las pensiones públicas dependen de los medios y los activos del beneficiario, el 85% de las mujeres, frente al 65% de los hombres, las reciben. La disparidad es mayor en Estados Unidos: una de cada tres mujeres solteras de más de 65 años vivían en la pobreza en 1986, lo cual representa una tasa igual al doble de la del resto de la población.

Las mujeres de las economías en desarrollo, en las cuales la asistencia pública es escasa, tienen aún más probabilidades de ser pobres en la vejez. En Chile, el 65% de las personas de edad que reciben asistencia

social son mujeres. En las zonas urbanas de China, el 45% de las mujeres ancianas tienen un ingreso anual inferior a la línea de la pobreza extrema (70% de la línea de la pobreza normal), frente al 4% de los hombres ancianos. En Venezuela, las mujeres constituyen las dos terceras partes de las personas situadas en el decilo de ingresos más bajo. Históricamente, en el Reino Unido la situación ha sido semejante. En 1899, antes de que se establecieran los programas de bienestar, una investigación de la Cámara de los Comunes reveló que el 60% de las mujeres de más de 65 años, frente al 40% de los hombres, tenían un ingreso inferior a diez chelines por semana.

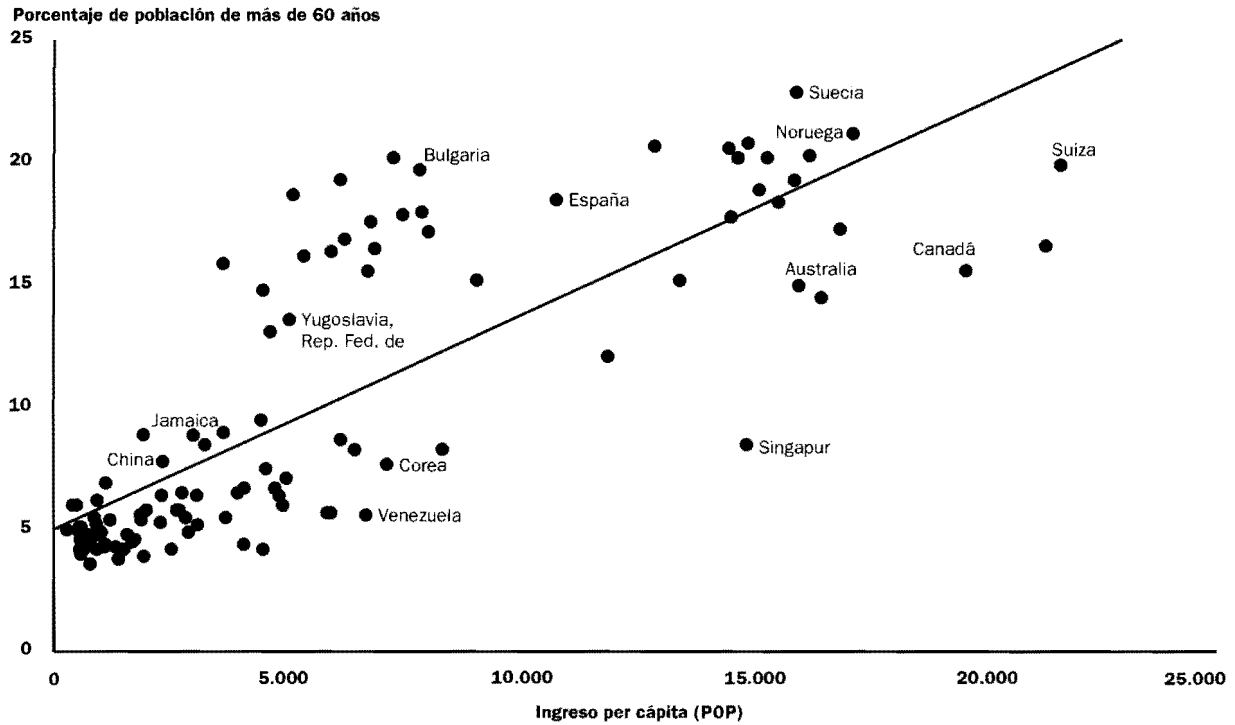
En los sistemas de seguridad económica en la vejez que supuestamente tengan por objeto aliviar la pobreza hay que tener en cuenta el hecho de que la mayoría de los ancianos pobres son mujeres, muchas de las cuales son de mucha edad y han tenido una experiencia muy limitada en la fuerza laboral.

Fuente: Cangping (1991); D. Mitchell (1994); Parlamento del Reino Unido (1899); U.S. Department of Commerce (1993); Secretaría de Estadísticas de los países nórdicos (1993); Diamond y Valdés-Prieto (1994); International Social Security Association (1993); Falkingham y Johnson (1993).

pecto a la vejez determinarán el que puedan o no mantener a su población anciana a medida que se produzca la transición demográfica.

Hay quienes aducen que al disminuir el coeficiente de dependencia de los niños debido a la reducción de la fecundidad se liberarán recursos que podrán destinarse a la población que va envejeciendo. Pero un análisis cuidadoso indica que esto no sucederá. La reasignación de los recursos —de los niños a los ancianos— no es fácil. El costo de subsistencia adicional privado de una persona anciana es mayor que el de un niño. En los países de la OCDE, el gasto público por anciano en servicios sociales y transferencias es el doble o el triple del gasto público por niño, de manera que, en promedio, los recursos liberados son inferiores a los requeridos (Cuadro 1.1). Y dado que las familias y las sociedades tienen menos hijos, es probable que inviertan más en cada niño, de modo que

Gráfico 1.3 Relación entre el avance en edad y el ingreso per cápita, países seleccionados, 1990



Nota: Por razones de espacio, no se identifican todos los puntos. $R^2 = 0,64$. $POP60 = 4,92 + 0,00087 \times YCAP90$, expresión en la cual POP60 es el porcentaje de población de más de 60 años e YCAP90 es el ingreso per cápita ajustado según la paridad del poder adquisitivo en dólares de EE.UU. de 1990.

Fuente: Base de datos sobre población del Banco Mundial; Banco Mundial (1992d), Cuadro 30.

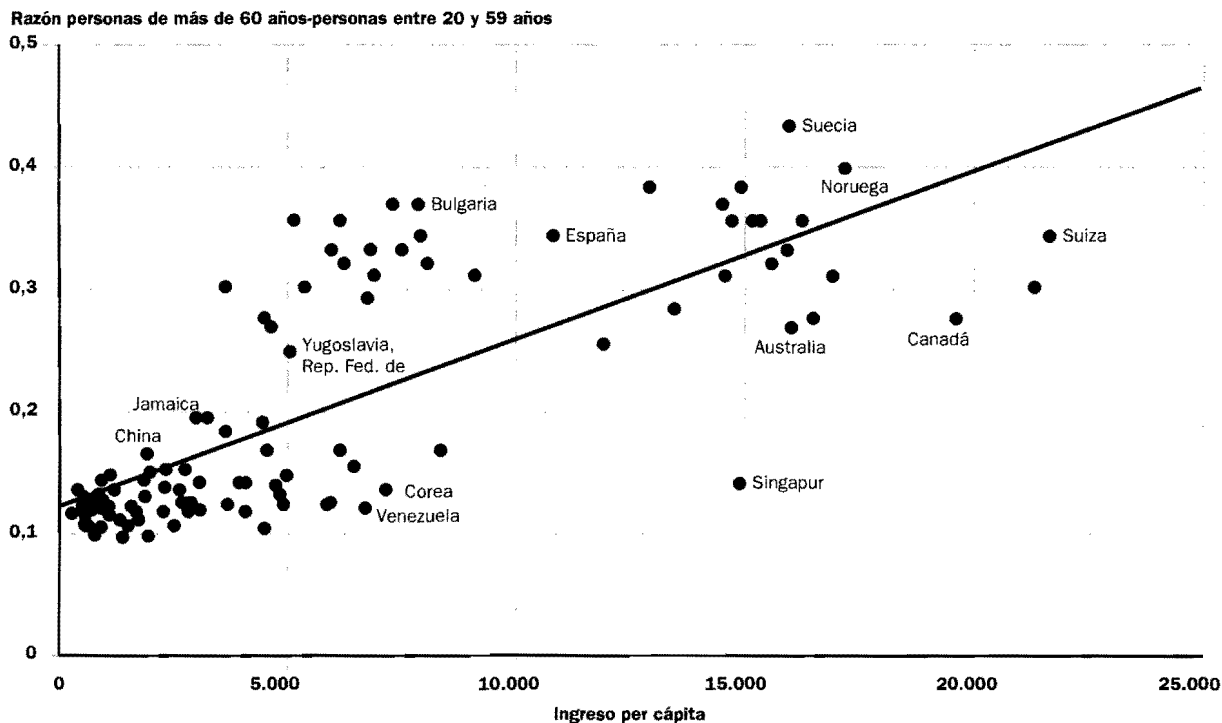
A medida que el ingreso aumenta, los ancianos representan un porcentaje mayor de la población ...

en el margen los recursos disponibles son aún más escasos. Tanto los jóvenes como los viejos necesitarán servicios costosos y apoyo financiero. Para satisfacer estas necesidades se requiere una planificación cuidadosa, a partir de ahora (Recuadro 1.2).

Los sistemas informales de apoyo a la vejez y su desintegración

EN AFRICA Y EN PARTES DE ASIA LOS ANCIANOS VIVEN CON SUS hijos en familias extensas. Todos los miembros de la familia, incluso los viejos, contribuyen a su productividad de alguna ma-

Gráfico 1.4 Relación entre el coeficiente de dependencia de las personas de edad y el ingreso per cápita, países seleccionados, 1990



Nota: Por razones de espacio, no se identifican todos los puntos. $R^2 = 0,59$. $DEP = 0,12299 + 0,0000136 \times YCAP90$, expresión en la cual DEP es el coeficiente de dependencia de las personas de edad.

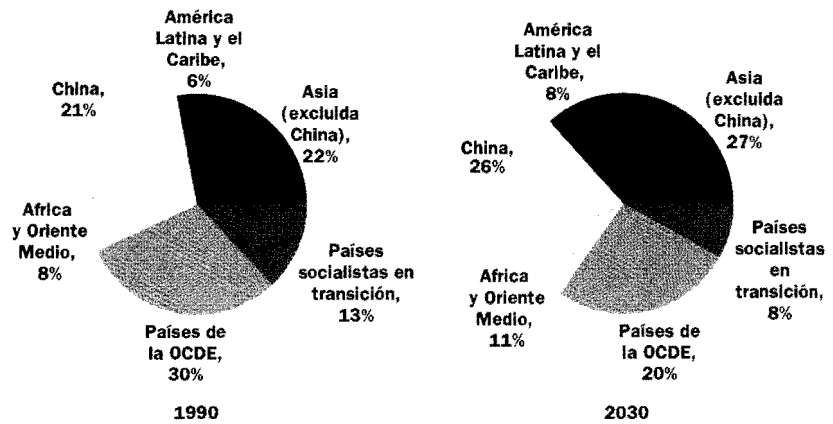
Fuente: Banco Mundial (1992d), Cuadro 30; base de datos sobre población del Banco Mundial.

nera, trabajando en los campos, ocupándose de los hijos y nietos, dando consejos basados en la experiencia. El grupo familiar satisface las necesidades de consumo de todos los miembros. A medida que la capacidad de producción de los ancianos disminuye, éstos reciben el apoyo del trabajo de sus hijos, tal como en otro tiempo ellos mantuvieron a sus hijos y a sus padres. Este sistema queda reforzado por las sanciones sociales en las comunidades que son muy unidas, y por el hecho de que los padres poseen activos como tierra y vivienda. Las sociedades de ayuda mutua a veces extienden este sistema informal de seguro y redistribución de modo de incluir un grupo étnico o cultural más amplio que la familia.

Aun en los casos en que este sistema funciona bien, hay personas que quedan desprotegidas, como las que nunca tuvieron hijos, aquellas

... y también se eleva con el ingreso la relación entre los ancianos y la población en edad de trabajar.

Gráfico 1.5 Porcentaje de personas de más de 60 años de edad, por región, 1990 y 2030



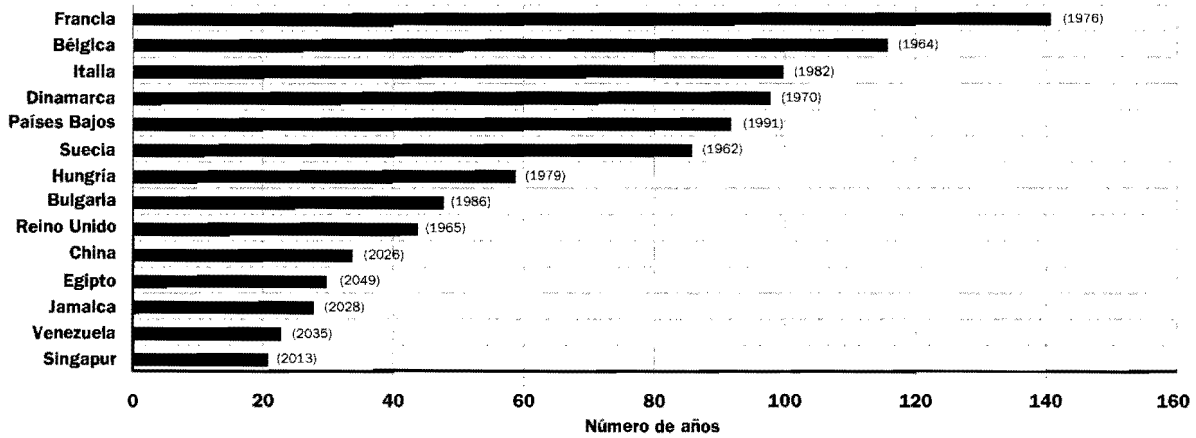
La mayoría de los ancianos vive en países pobres —dentro de 35 años cuatro de cada cinco ancianos vivirán en países que hoy son pobres.

Nota: Japón figura con los países de la OCDE y no con los de Asia.
Fuente: Adaptación de la base de datos sobre población del Banco Mundial.

cuyos hijos han muerto o se han ido a vivir a otro lugar, y aquellas cuyos hijos no ganan lo suficiente para mantener a miembros de la familia menos productivos. El número de personas en esa situación se amplía a medida que la urbanización y la movilidad aumentan, las familias nucleares reemplazan a las familias extensas, los avances de la medicina permiten prolongar la esperanza de vida de los ancianos, y la formalización de los empleos hace difícil para la gente continuar trabajando a medida que envejece y su productividad disminuye.

En algunos países de África los sistemas informales han estado sometidos a la presión adicional de las hambrunas, las guerras y el SIDA, que han causado una disminución de la población en edad de trabajar. En Asia Oriental los sistemas informales están bajo presión debido a que la población está envejeciendo a una tasa sin precedente. Como resultado de todos estos factores, China, Indonesia, Sri Lanka y varios países africanos están considerando algunos cambios fundamentales en su forma de proveer seguridad financiera en la vejez. La difícil tarea consiste en avanzar hacia sistemas formales de mantenimiento del ingreso sin acelerar la desintegración de los sistemas informales, sin traspasar demasiada responsabilidad a los gobiernos y sin repetir los errores cometidos por otros países.

Gráfico 1.6 Número de años necesarios para que la proporción de personas de más de 60 años de edad se eleve del 9% al 18%, países seleccionados



Nota: El año en el cual la población se duplica se indica entre paréntesis.
Fuente: Mitchell (1990); proyecciones sobre población del Banco Mundial.

¿Por qué han de intervenir los gobiernos? Las fallas del mercado

CUANDO LOS SISTEMAS TRADICIONALES DE PRODUCCION Y subsistencia basados en la familia se desintegran, a menudo son reemplazados por sistemas formales basados en el mercado. ¿Por qué fracasan frecuentemente las soluciones formales de los problemas de la vejez basadas puramente en el mercado? ¿Por qué la gente simplemente no ahorra o compra una renta vitalicia cuando es joven, de manera de poder mantener un nivel de vida decente cuando envejezca y se torne menos productiva? ¿Por qué los gobiernos intervienen en este campo en todo el mundo industrial y cada vez más en los países en desarrollo?

Las soluciones de mercado —por ejemplo, que un individuo ahorre e invierta para su vejez— ayudan a llenar el vacío que deja la desintegración del sistema familiar, pero no lo llenan por completo. En el caso más sencillo, la gente quizás no ahorre lo suficiente en su juventud porque es *miope*. Posiblemente no espera vivir hasta una edad muy avanzada, o atribuye más valor al consumo de hoy que al ahorro para mañana. Es

En Francia transcurrieron 140 años antes de que la proporción de ancianos se elevara de 9% a 18% —en China lo mismo ocurrirá en un lapso de 34 años y en Venezuela de 22 años.

Cuadro 1.1 Gasto social relativo per cápita, por grupos de edades, 1980

País	Grupo de edad		
	0-14	15-64	65 y más
Alemania	100	59,5	316
Canadá	100	72,0	265
Estados Unidos	100	66,9	381
Francia	100	51,4	263
Italia	100	110,0	380
Japón	100	44,0	235
Reino Unido	100	53,3	213
Suecia	100	43,0	234

Nota: Este cuadro se refiere al gasto social público calculado en la OCDE (1988). El gasto en el grupo de edad más joven ha sido indizado como igual a 100.

Fuente: OCDE (1988b). Citado en Palmer, Smeeding y Torrey (1988).

difícil para una persona de 30 años prever las necesidades que tendrá a los 80. La seguridad financiera en la vejez exige planificación a muy largo plazo y mucha gente *carece de la información* necesaria para ese tipo de planificación, por ejemplo, información sobre qué le deparará el futuro en cuanto a estado de salud, costo de la vida, capacidad para generar ingresos, así como seguridad y productividad de distintas formas de inversión y seguro.

Probablemente toda sociedad tiene algunos miembros miopes, pero es difícil determinar si la gente lo es o no en general, pues hay indicaciones en dos sentidos. En algunas sociedades la tasa de ahorro voluntario es muy alta, pero en otras es baja. Los préstamos para consumo a tasas de interés altas —del 10% a 20% en los países industriales y del 20% a 30% o más en los países en desarrollo— están en consonancia con la idea de que muchas personas prefieren el consumo actual al consumo futuro, por una gran diferencia.

El comportamiento miope se convierte en un problema social por dos razones. En primer lugar, a medida que las personas avanzan en edad pueden cambiar de idea y desear que hubieran ahorrado más, pero para entonces es demasiado tarde. En segundo lugar, si las personas no ahorran suficientemente para su vejez, el resto de la sociedad quizás se sienta obligada a mantenerlas. (Es posible que esta obligación disuada a la gente de ahorrar cuando es joven, problema que se conoce como *aprovecharse de los demás* y como *peligro moral*.) El ahorro insuficiente también puede afectar desfavorablemente a toda la economía. Por consiguiente,

con las políticas gubernamentales que fomentan el ahorro o exigen que las personas ahorren puede mejorar la situación de todos.

Aun cuando las personas trataran de ahorrar cuando son jóvenes, podrían encontrar que hay *pocos instrumentos de ahorro confiables*, sobre todo en los países en desarrollo. También podría suceder que los trabajadores no invirtieran acertadamente y se encontraran más tarde con una rentabilidad muy inferior a la prevista, o quizás la rentabilidad de la inversión sea baja en toda la economía durante períodos prolongados. Durante la gran depresión de los años treinta, los ahorros de muchos trabajadores estadounidenses y europeos se esfumaron. En los países en

Recuadro 1.2 ¿Quedará el coeficiente decreciente de dependencia de los niños contrarrestado por el coeficiente creciente de dependencia de los ancianos?

LA CRECIENTE PROPORCIÓN DE ANCIANOS EN LA población se debe en parte a la proporción decreciente de niños, durante la transición demográfica. ¿Permite esto desviar los recursos de los niños a los ancianos y resolver así el problema de la seguridad económica en la vejez? La respuesta completa a esta pregunta es compleja, pero la respuesta resumida es "no".

- El costo marginal de subsistencia de un niño probablemente es inferior al de un anciano (porque los niños viven con sus padres en familias nucleares, mientras que muchas personas ancianas viven aparte), de modo que lo que se ahorra en el costo de subsistencia al tener un hijo menos no basta para cubrir el costo de subsistencia de otra persona anciana.
- No es sencillo reasignar los recursos que se destinan a servicios sociales para los niños a servicios sociales para los ancianos. Los niños necesitan escuelas primarias y los ancianos necesitan pensiones, hospitales y atención geriátrica. Durante la transición es posible que el sistema de apoyo a los niños tenga un exceso de capacidad en tanto que el sistema de apoyo

a los ancianos tenga una capacidad insuficiente. En Tailandia, país en el cual la tasa de fecundidad ha disminuido rápidamente durante los últimos diez años, tanto el número medio de alumnos por clase como el número medio de alumnos por maestro han disminuido hasta situarse en un nivel muy inferior al de la eficiencia en función del costo, pero los recursos no han sido reasignados, en parte debido a que el sistema político carece de mecanismos para hacerlo.

- Las familias —y las sociedades— que tienen pocos niños han establecido una relación de compensación entre la cantidad y la calidad, y probablemente invertirán más en la salud y la educación de los niños, tanto privada como públicamente. Por ejemplo, envían sus hijos a la escuela secundaria y a la universidad, que son mucho más caras que la escuela primaria. A medida que disminuye la proporción de niños en la población, la mayoría de los países no "ahorran" grandes cantidades de recursos que pudieran gastar en los ancianos. Lo que hacen es concentrar el gasto en los jóvenes que quedan.

(Continúa en la próxima página.)

Recuadro 1.2 (continuación)

La disminución de la tasa de fecundidad, o del tamaño de la familia, que forma parte de la transición demográfica surte otros efectos que pueden aliviar el problema de la vejez.

En primer lugar, un número mucho mayor de mujeres ingresan en la fuerza laboral del mercado, con lo cual aumentan el ingreso imponible de la familia y los ingresos de la seguridad social. Pero la otra cara de la moneda es que esas mujeres tienen menos tiempo para atender a sus padres ancianos en el hogar, de modo que se necesita un mayor gasto monetario por concepto de atención y cuidado de éstos. Estas dos situaciones se contrarrestan parcialmente entre sí en lo que respecta a sus consecuencias en la viabilidad financiera de los sistemas de apoyo a la vejez.

En segundo lugar, y esto es más importante, la mayor cantidad de dinero gastado en cada niño podría traducirse en un aumento de la productividad, a través del cual podría mejorar el nivel de vida de todos. En Asia Oriental, región en la cual la fecundidad ha disminuido rápidamente, la productividad y el aumento de los salarios han sido enormes. Este mejoramiento quizás se deba en parte a las mayores inversiones en la salud y educación de los jóvenes que se

van incorporando a la fuerza laboral y en parte al mayor capital físico por trabajador, a medida que el aumento de la población se desacelera. Si es éste el caso, es posible que el total de salarios pagados —así como el de aportes a los sistemas de pensiones— aumente en vez de disminuir a medida que avanza la transición demográfica.

Pero la relación entre el aumento de la población y la productividad no se ha determinado con claridad, y probablemente difiere entre los países que están en la etapa inicial de la transición demográfica y los que se encuentran en una etapa más avanzada de ésta. Además, muchos países industriales fijan una parte de los beneficios como proporción del salario medio de la economía e indizan las pensiones según los salarios, de modo que el gasto en pensiones evoluciona a la par de la productividad. En este caso, el aumento de la productividad eleva el monto absoluto de la jubilación pero no elimina la presión financiera sobre los sistemas de pensiones que se produce a medida que la población envejece.

Fuente: Sanderson y Tan (1994); Birdsall y Sabot (1994); Kelly (1973 y 1988); Kling y Pritchett (1994).

desarrollo que experimentan devaluaciones o inflación repentinas, muchos trabajadores han visto sus ahorros evaporarse en términos reales, lo cual los ha disuadido de seguir ahorrando.

Otro conjunto de problemas es el que se deriva de la *falta de mercados de seguros*. Dado que las personas nunca saben a ciencia cierta cuánto tiempo van a vivir, posiblemente deseen comprar un seguro que les dé un ingreso —en forma de pensión o renta vitalicia— durante su vida. Pero en muchos países en desarrollo las compañías de seguros no están bien desarrolladas, debido a deficiencias de información y a que los mercados de capital son débiles. Cuando las personas poseen mayor información sobre su esperanza de vida que la compañía de seguros, se produce un problema conocido como *selección adversa*. Se juntan los riesgos

buenos con los malos y el monto de la prima se determina de acuerdo con el riesgo medio del grupo. A los riesgos buenos (los que esperan morir jóvenes) estas condiciones les resultan inaceptables. Por consiguiente, la compañía de seguros, que se queda solamente con los riesgos malos (los que esperan vivir largo tiempo), eleva las primas y con esto induce a un número mayor de riesgos buenos a abandonar la opción del seguro. En último término, los precios prohibitivos ponen las rentas vitalicias fuera del alcance de la mayoría de la gente.

Inclusive cuando es posible obtener rentas vitalicias a un precio razonable, los consumidores deben desprenderse de grandes sumas de dinero, de manera irreversible, antes de los 65 años de edad a cambio de la promesa de una pensión vitalicia pagadera en 20 ó 30 años. Muchas personas, con razón, dudan de la *seriedad* de esas promesas a largo plazo de las compañías de seguros privadas. Estas compañías también afrontan la dificultad de asegurarse contra la *inflación* imprevista elevada, que afecta a todo el mundo. Por estas razones, los mercados de las anualidades privadas no se han desarrollado en la mayoría de los países, y en general no es posible obtenerlas totalmente aseguradas contra la inflación y la recesión.

En los países occidentales, las anualidades colectivas patrocinadas por el empleador surgieron como reacción ante las deficiencias de las anualidades individuales. A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, grandes compañías introdujeron las pensiones como medio de recompensar a sus empleados antiguos y conservarlos. Más adelante, los sindicatos y las ventajas tributarias promovieron el crecimiento de ésta y otras prestaciones. Pero pocos empleadores, especialmente entre los pequeños, tienen este horizonte a largo plazo y acceso fácil al seguro o los mercados de capital. Hubo empleadores que iniciaron planes de ese tipo pero a menudo no lograron financiarlos adecuadamente, limitaron el número de trabajadores que podían participar, no los indizaron respecto a la inflación, o no pudieron cumplir sus promesas debido a la presión de la competencia o a la quiebra.

Por consiguiente, cuando los sistemas de vida comunal en familias extensas se desintegran, a las personas de edad puede resultarles muy difícil mantener su nivel de vida acostumbrado, debido a problemas de ahorro o de seguro, si el gobierno no ha tomado ya medidas de precaución. Además, han surgido focos de gran pobreza entre aquellos cuyo ingreso vitalicio es demasiado bajo para cubrir un nivel mínimo de consumo adecuado, tanto después de jubilarse como durante sus años de trabajo (el problema de la *pobreza a largo plazo*).

Por lo tanto, es evidente que los gobiernos deben intervenir cuando los sistemas informales de seguridad económica en la vejez ya no funcionan. Y la necesidad de que el gobierno intervenga se torna más urgente a medida que avanza la edad de la población de un país.

¿Cómo han reaccionado los gobiernos?

LOS GOBIERNOS INTERVIENEN EN LO QUE RESPECTA A LA SEGURIDAD financiera en la vejez por numerosas razones, y sus políticas adoptan muchas formas. Pueden limitarse a exigir que las familias se ocupen de los viejos, o estimularlas a que lo hagan, como en la China. Malasia otorga una reducción tributaria a los hijos adultos que dan morada a sus padres y una deducción adicional por concepto de gastos médicos de éstos. Pueden establecer instrumentos de ahorro, como el programa de ahorro postal del Japón. Pueden también informar a la gente sobre cuánto tendrán que ahorrar para financiar distintos niveles de vida cuando sean viejos, y sobre las consecuencias probables de distintos programas de inversión. Pueden ofrecer incentivos tributarios a los empleadores para que otorguen pensiones a sus trabajadores, o exigir que lo hagan, como ocurre en Australia, Francia y Suiza. Además, pueden exigir que las compañías de inversiones y seguros que ofrecen rentas vitalicias cumplan ciertas normas fiduciarias específicas, como sucede en Estados Unidos y en el Reino Unido. Yendo un poco más lejos, también pueden ofrecer a los ancianos ayuda según sus necesidades, sistema común en muchos países industriales y algunos en desarrollo. Esa asistencia adopta la forma de efectivo o de bienes y servicios, como atención médica y vivienda.

Los gobiernos pueden ir aún más lejos y establecer planes de pensiones obligatorios a los cuales todos los jóvenes deben efectuar un aporte para la vejez, como en las sociedades industriales. Esos planes pueden cubrir a toda la población, a toda la fuerza laboral, o a grupos seleccionados a los que es más fácil llegar. Los planes pueden redistribuir los fondos, orientándolos hacia los pobres vitalicios, o pueden basarse en principios de ahorro y seguro que vinculen estrechamente las contribuciones con los beneficios esperados. Se pueden financiar con aportes corrientes o con fondos provenientes de aportes anteriores que se han acumulado. Si están financiados, pueden ser administrados por el sector público o por el sector privado. El sinnúmero de riesgos a largo plazo puede recaer

principalmente en los ancianos o ser compartido de manera más general por todos los grupos de la sociedad.

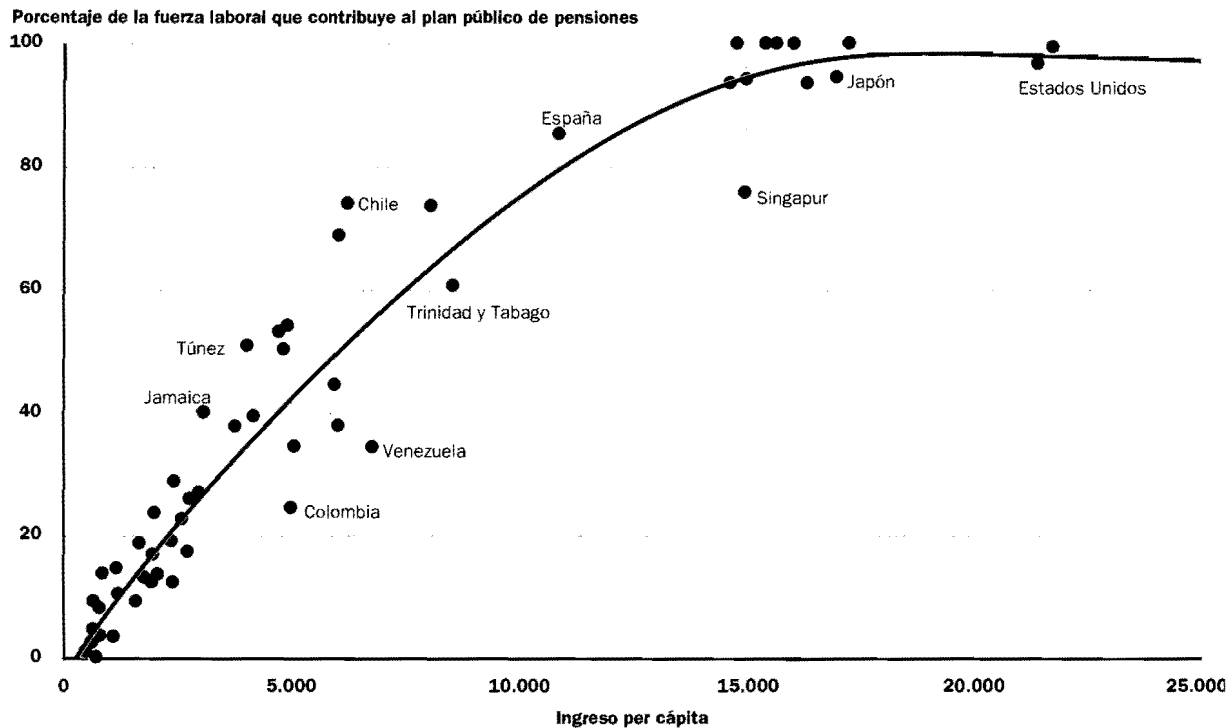
La expresión “políticas gubernamentales” se refiere a una multitud de sistemas de financiamiento, administración, reglamentación, racionamiento y distribución de la seguridad financiera en la vejez. En los capítulos siguientes se examina la forma en que estas diversas políticas han funcionado y se establecen claras diferencias entre las políticas apropiadas para resolver el problema de la pobreza a largo plazo, el del ahorro insuficiente y el de los mercados de seguros deficientes.

Aumento de los planes formales obligatorios

Tanto los programas formales para la vejez como el gasto público en apoyo a ésta aumentan cuando lo hace el desarrollo económico. Al mismo tiempo, las variaciones que se observan entre países en una etapa de desarrollo semejante demuestran que las políticas son discrecionales hasta cierto punto, y que las políticas que escogen los gobiernos tienen importancia (Gráficos 1.7, 1.8 y 1.9).

El ingreso per cápita y la cobertura de los planes formales obligatorios. Se estima que un 40% de la fuerza laboral mundial participa en programas formales que respaldan la seguridad financiera en la vejez, la mayoría de éstos obligatorios, impuestos por los gobiernos y administrados por el sector público. El ingreso per cápita es el elemento que mejor permite predecir la cobertura de un país: la relación es estrecha y explica el 94% de la variación de las tasas de cobertura (Gráfico 1.7). En los países más ricos la cobertura de los planes formales es más amplia, en parte debido a que los sistemas informales ya no funcionan adecuadamente y en parte porque estos países están en mejores condiciones para hacer cumplir las disposiciones relativas a esos planes. En los países de ingreso alto de la OCDE casi todos los trabajadores y sus sobrevivientes están cubiertos. En los países en desarrollo la proporción de trabajadores cubiertos es mucho menor, y éstos generalmente cumplen sus actividades en campos privilegiados, como la administración pública o las fuerzas armadas. Los trabajadores agrícolas, los empleados domésticos, los temporeros y la gente que trabaja por cuenta propia —la mayor parte de la fuerza laboral en los países en desarrollo— por lo general no están cubiertos. El analfabetismo, las dificultades administrativas y el elevado costo de las transacciones a menudo impiden extender la cobertura a la población rural.

Gráfico 1.7 Relación entre la cobertura del plan de pensiones obligatorio impuesto por el gobierno y el ingreso per cápita



Nota: Por razones de espacio, no se identifican todos los puntos. $R^2 = 0,94$. $COVRATE = -1,56 + 0,010664 \times YCAP90 - 0,00000028 \times YCAP90^2$, expresión en la cual COVRATE es el número de personas que contribuyen como proporción de la fuerza laboral. La muestra comprende 55 países entre los años 1985 y 1992.

Fuente: Palacios (1994a).

En los países más ricos, los planes públicos obligatorios tienen una cobertura más amplia.

En países de ingreso mediano como Argentina, Brasil, Costa Rica, Malasia y Túnez alrededor de la mitad de la fuerza laboral está cubierta por planes formales. La cobertura es menos del 20% en países de ingreso bajo como Indonesia, Filipinas, Marruecos y Sri Lanka, y menos del 10% en la mayoría de los países de África al sur del Sahara. Cinco de los países más pobres del mundo —Bangladesh, Malawi, Mozambique, Sierra Leona y Somalia— tienen planes para los empleados públicos solamente, e inclusive éstos no siempre se ponen en práctica. La cobertura suele comenzar con los empleados del sector público, luego se amplía de modo de incluir a los empleados de las empresas estatales, de los servicios públicos, de las grandes empresas privadas y otros empleados del

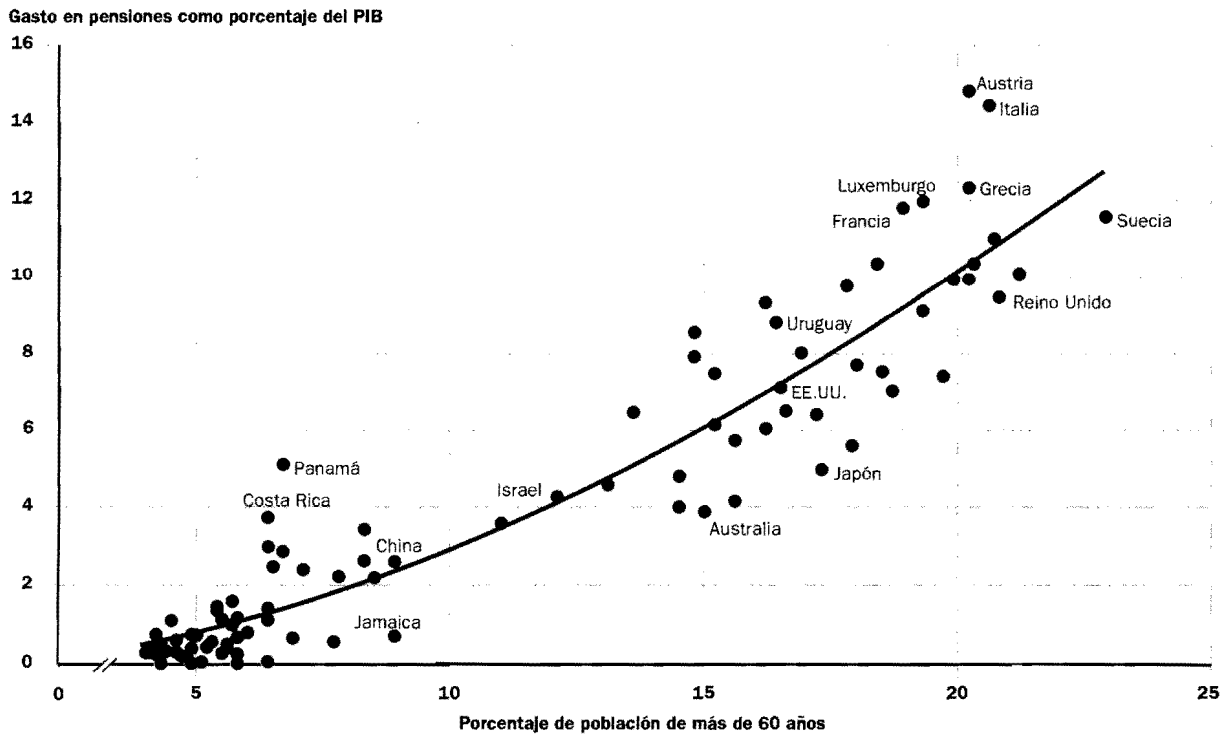
sector formal de las zonas urbanas, y mucho más tarde a los trabajadores agrícolas, los empleados de pequeñas empresas y las personas que trabajan por cuenta propia.

Ingreso per cápita, dependencia de los ancianos y gasto público en pensiones.

El gasto público en programas para ancianos como proporción del PIB está estrechamente vinculado con el ingreso per cápita, pero aún más estrechamente con la proporción de población anciana (Gráficos 1.8 y 1.9). De hecho, el gasto aumenta un poco más rápidamente que la proporción de población de más de 60 años. La razón gasto público en pensiones-PIB más alta (15%) corresponde a Austria, seguida de los demás países de la OCDE y los de Europa Oriental, que destinan entre el 6% y el 12% a ese fin. En los países de ingreso mediano y edad mediana de América Latina

Casi todos los países que tienen una población de edad más avanzada gastan más en pensiones públicas.

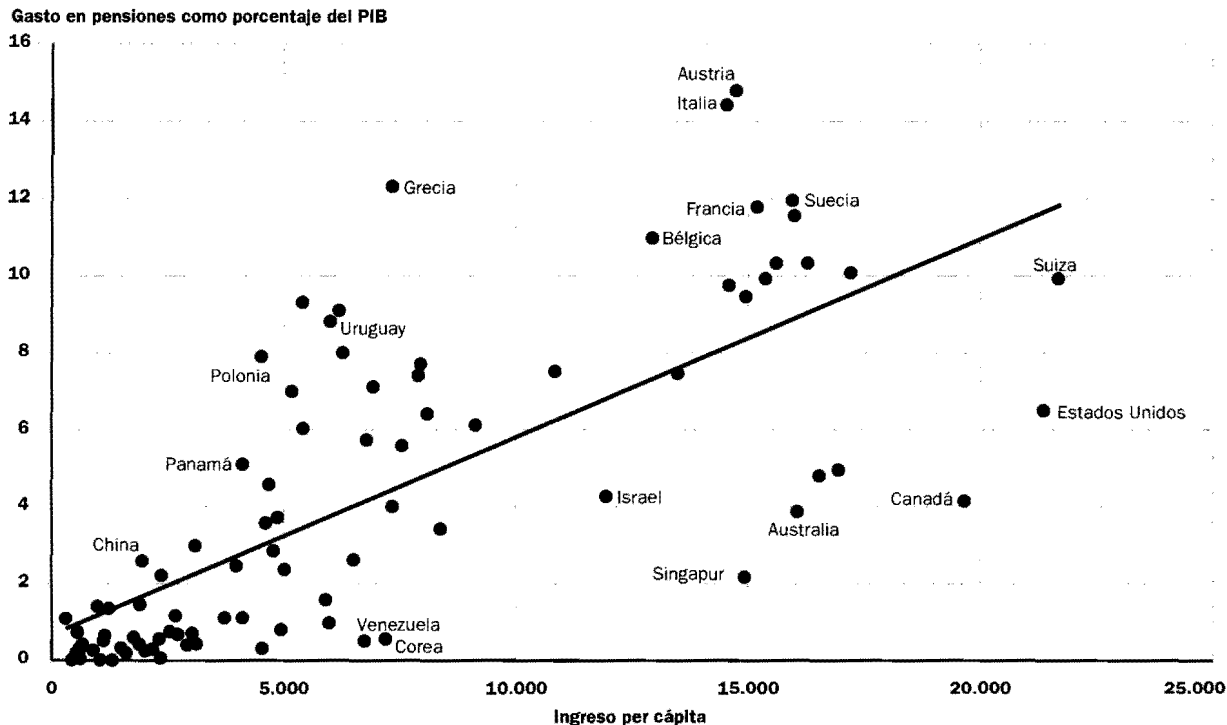
Gráfico 1.8 Relación entre el porcentaje de la población de más de 60 años de edad y el gasto público en pensiones



Nota: Por razones de espacio no se identifican todos los puntos. $R^2 = 0,88$. $PS/GDP = 0,6517 + 0,191088 \times POP60 + 0,01759 \times POP60^2$, expresión en la cual PS/GDP es el gasto público en pensiones como proporción del PIB. La muestra comprende 92 países entre los años 1985 y 1992.

Fuente: Palacios (1994a).

Gráfico 1.9 Relación entre el ingreso per cápita y el gasto público en pensiones



Nota: Por razones de espacio no se identifican todos los puntos. $R^2 = 0,55$. $PS/GDP = 0,66708 + 0,000519 \times YCAP90$. La muestra comprende 92 países entre los años 1986 y 1992.

Fuente: Palacios (1994a); Banco Mundial (1992d).

Por lo general, los países más ricos gastan más en los planes públicos de pensiones —pero lo mismo ocurre en algunos países pobres.

se gasta entre el 3% y el 8% del PIB en pensiones formales y los recursos se destinan principalmente a planes para los empleados públicos y otros grupos especiales, mientras que en el caso de la mayoría de ingreso bajo y población joven el porcentaje suele ser inferior a 2%.

Los países pueden usar información sobre la relación entre los perfiles de edades y el gasto en pensiones como un instrumento de diagnóstico, para ver si las políticas que han adoptado los han situado por encima o por debajo del promedio de otros países con características demográficas similares y un nivel equivalente de ingreso per cápita. Por ejemplo, cuando el ingreso nacional se redujo en las economías de Europa Oriental en los años noventa, esos países tenían ingresos per cápita y una capacidad de recaudación de impuestos semejantes a los de los países de

ingreso mediano, pero un perfil demográfico y un gasto (como proporción del PIB) semejantes a los de los países de ingreso alto, lo cual constituía una combinación probablemente insostenible (Gráfico R-4.7).

El ingreso per cápita y los planes de ahorro ocupacionales o personales.

Cuando aumenta el ingreso per cápita de un país también aumentan los planes de ahorro formales personales y ocupacionales, pero en el caso de la mayoría de los países no se dispone de datos sobre el gasto total. La cobertura de los planes formales voluntarios no es nunca más de la mitad de la de los planes obligatorios. (En unos pocos países en los cuales se exige a los empleadores que provean pensiones, los planes ocupacionales son obligatorios y las tasas de cobertura son elevadas, Cuadro 5.1.) A menudo hay también incentivos tributarios. Las personas cubiertas por los planes ocupacionales y personales generalmente pertenecen a grupos de ingresos más altos y además casi siempre están cubiertas por planes públicos, de modo que los planes de ahorro ocupacionales y personales voluntarios se suman a los planes públicos pero no los sustituyen.

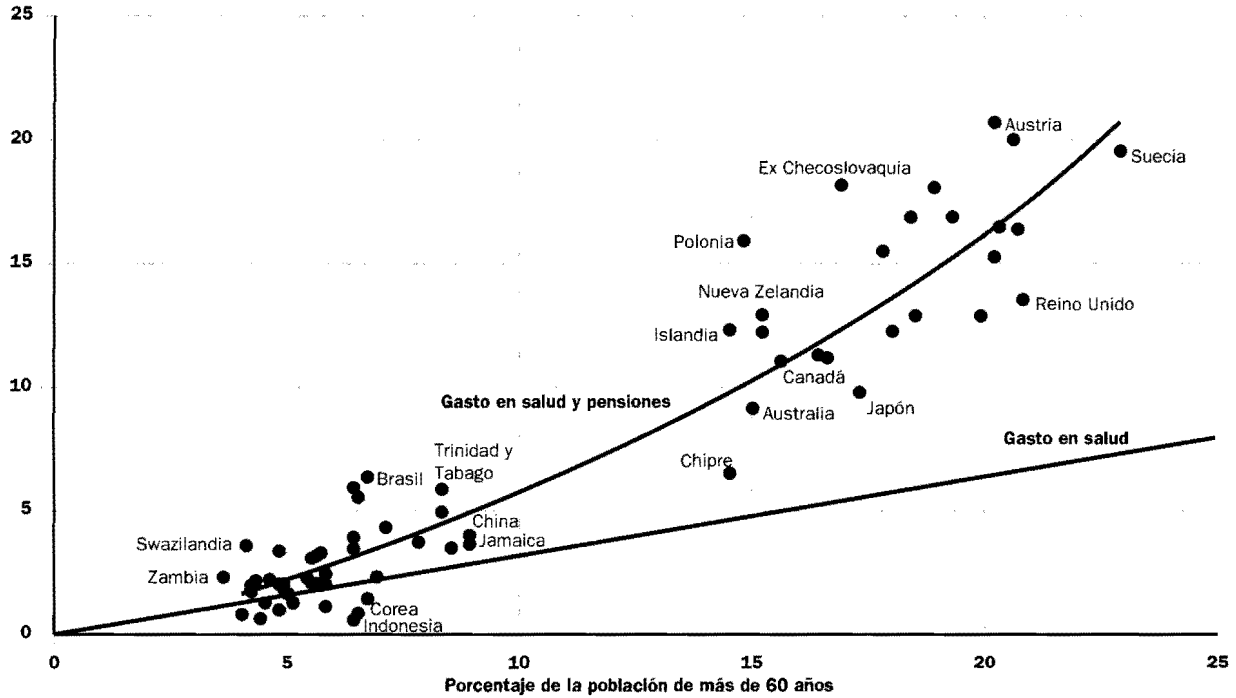
La dependencia de los ancianos y el gasto público en salud. La demanda de otros servicios sociales, en particular de salud, también aumenta a medida que los países se tornan más prósperos y su población envejece. Los países más ricos tienen servicios de salud más caros que prolongan la vida de las personas, y con esto aumentan las obligaciones de sus sistemas de pensiones. A la inversa, una población que envejece impone una carga cada vez mayor al sistema de atención de la salud de un país, pues los problemas de salud y las tecnologías médicas de alto costo se concentran en los ancianos. En Australia, el gasto público en salud por persona mayor de 65 años es seis veces más alto que el gasto por persona menor de 15 años; en Hungría esta razón es más de diez (Palmer, Smeeding y Torrey 1988; Vukovich 1991). La proporción de población de edad avanzada explica el 92% de la diferencia en el gasto en salud pública más el gasto en pensiones de una gran muestra de países industriales y en desarrollo (Gráfico 1.10). La correlación entre el gasto en salud y en pensiones significa que la presión sobre los recursos y el presupuesto público de un país aumenta exponencialmente a medida que la población envejece, lo cual subraya la necesidad de planificar a largo plazo (Recuadro 1.3).

Las deficiencias de los programas públicos

Los programas de numerosos gobiernos relativos a la seguridad financiera en la vejez han ayudado a personas que han envejecido en los últi-

Gráfico 1.10 Gasto público en salud y pensiones en comparación con la edad de la población

Gasto público como porcentaje del PIB



Nota: Por razones de espacio no se identifican todos los puntos. Los puntos indican datos correspondientes solamente a gasto en salud más pensiones. En el caso del gasto en salud, $R^2 = 0,76$. $H/GDP = 0,069915 + 0,298553 \times POP60$; en el caso del gasto en salud y pensiones $R^2 = 0,92$. $H + P/GDP = 0,25449 + 0,369237 \times POP60 + 0,022744 \times POP60^2$, expresión en la cual H es el gasto público en salud y P es el gasto público en pensiones. La muestra comprende 66 países entre los años 1983 y 1992.

Fuente: Murray, Govindaraj y Chellaraj (1993). Palacios (1994a).

El gasto en salud y pensiones aumenta exponencialmente cuando la población envejece.

mos 30 años. La primera generación de beneficiarios recibió una proporción generosa del producto nacional, pero estos programas se encuentran ahora en una situación difícil, y es posible que también estén creando problemas para la economía en un sentido más amplio, pues debido a ellos la parte del producto que recibe cada uno es más pequeña. Los problemas importantes son los siguientes:

- Se utilizan fórmulas para calcular beneficios financiados con impuestos que no son sostenibles, y sólo en razón de presiones políticas.
- Los elevados impuestos sobre la nómina indebidamente vinculados a los beneficios desalientan el empleo.

Recuadro 1.3 La atención de la salud y la seguridad económica en la vejez

LOS SISTEMAS DE ATENCIÓN DE LA SALUD Y DE pensiones están estrechamente interrelacionados. La forma en que se proveen los servicios de salud influye en el costo que tienen las pensiones tanto para el individuo como para el país. Inversamente, el envejecimiento afecta al costo de la atención de la salud y a menudo los fondos de pensiones se usan para financiarla. Los países deben tener conciencia de estas interrelaciones y tomarlas en cuenta en la planificación a largo plazo de la salud y de la seguridad financiera en la vejez.

La interacción entre el costo de la vejez y la atención de la salud

El costo de la atención de la salud de un individuo aumenta con la edad, debido a que la salud mental y física se deteriora a medida que la gente envejece. El tipo de atención médica que necesitan las personas de edad frecuentemente incluye tecnologías, hospitalización y cuidados a largo plazo más caros que la atención médica de las personas más jóvenes. Esto significa que los países gastan más en atención de la salud a medida que la población avanza en edad. La diferencia entre los países respecto a la proporción del PIB que absorbe la atención de la salud se debe en mayor grado al porcentaje de población de más de 60 años que al ingreso per cápita. (En el Gráfico 1.10 se muestra la relación entre la población de más de 60 años y el porcentaje que le corresponde a la salud en el PIB.

Por razones semejantes, la disponibilidad y el costo de los servicios de salud influyen considerablemente en la necesidad de ingresos de la gente vieja. El ingreso que se necesita para mantener el nivel de vida anterior a la jubilación, y por consiguiente la magnitud deseada de los programas de pensiones, es mucho

menor cuando existe atención de la salud subvencionada que cuando las personas deben pagarse sus gastos médicos ellas mismas.

La calidad de los servicios médicos de un país también influye en el número de personas que llegan a la ancianidad. En muchos países la longevidad se debe a los adelantos médicos. Un sistema eficiente de clínicas rurales ha ayudado a incrementar la esperanza de vida en China hasta un nivel superior al de otros países cuyo nivel de ingresos es semejante. Con estos éxitos médicos ha aumentado el costo total de las pensiones. Al elevar el nivel de salud y la productividad de la gente joven, esos adelantos incrementan simultáneamente la capacidad de la economía para sufragar ese costo.

La ancianidad y la incapacidad

La mayoría de los programas de seguridad económica en la vejez ofrecen beneficios por incapacidad a una edad menor que los beneficios de jubilación, de modo que si un individuo se acerca a la ancianidad en mala salud, probablemente reciba esos beneficios a una edad temprana, con lo cual se eleva el costo del programa de seguridad económica en la vejez. Este es otro ejemplo de la forma en que el gasto en la salud de los jóvenes influye en el costo de las pensiones de los viejos.

Por otra parte, la incapacidad es un concepto subjetivo y ambiguo. El costo de las pensiones es alto en los países que interpretan la incapacidad de manera poco estricta. Es posible que algunas personas que sostienen que están incapacitadas de hecho puedan trabajar. Algunos países usan los programas de incapacidad como un programa de jubilación anticipada oculta, política que tiene por objeto disfrazar el des

(Continúa en la próxima página.)

Recuadro 1.3 (continuación)

empleo mediante el acceso fácil a las pensiones por incapacidad en el caso de las personas de 40 a 60 años. En Costa Rica, el 20% de las pensiones que se pagan corresponden a incapacidad y más del 33% del gasto del seguro social corresponde a pagos por ese concepto (Caja Costarricense de Seguro Social 1992). China introdujo la jubilación anticipada a través de programas de incapacidad como medio de deshacerse del exceso de trabajadores de las empresas públicas. En una empresa de Wuhan, 4.312 de 5.612 jubilados percibían una pensión por incapacidad total (Banco Mundial 1990). Es posible que con esto se reduzca el costo de la empresa a corto plazo, pero se eleva el costo que tendrán las pensiones para el país durante muchos años.

Subsidios cruzados: transferencias de las pensiones a la salud

A veces los gobiernos tratan de ocultar algunos costos de salud de una población que avanza en edad a través de las transferencias financieras de los programas de pensiones a los programas de atención de la salud. La mayoría de los países latinoamericanos tienen un sistema especial de atención de la salud para los trabajadores cubiertos por programas de seguridad social. Los grandes superávits de los programas de pensiones que no han llegado a su madurez a menudo se usan para financiar la atención de la salud de los trabajadores cubiertos. Este subsidio cruzado oculto es una mala política, pues impide la planificación eficiente de los servicios de salud y de las pensiones.

A medida que la población avanza en edad, esas reservas se agotan y el sistema de salud debe encontrar otra fuente de fondos, y lo mismo sucede con el sistema de pensiones, cuyas reservas se han agotado debido a este subsidio cruzado. En Venezuela, en los

años ochenta entre el 10% y el 30% de las reservas para pensiones estaban "invertidas" en los hospitales del sistema de seguridad social (Márquez 1992). Cuando el plan de pensiones llegó a su madurez y se encontró descapitalizado, ya no pudo seguir financiando esas enormes transferencias al sector de la salud. Ahora Venezuela, cuya población según las proyecciones envejecerá rápidamente en los próximos 25 años, debe hacer frente a una demanda de recursos para programas de salud y de pensiones que aumenta inexorablemente.

Planificación a largo plazo y transparencia

Cuando son jóvenes, los países pueden financiar el gasto por concepto de salud, pensiones e incapacidad con impuestos sobre la nómina relativamente bajos. Pero el costo se eleva exponencialmente a medida que aumenta la edad de la población. La demanda futura de servicios de salud y pensiones para ancianos debe preverse y planificarse como consecuencia normal de la transición demográfica. Para lograr este fin:

- El financiamiento de las pensiones y el de la salud debe ser separado y transparente, para evitar que las reservas se agoten y que el costo verdadero de cada servicio quede oculto.
- Los requisitos para recibir beneficios por incapacidad deben definirse cuidadosamente para evitar el engaño, y esos beneficios no deben usarse como sustituto de la jubilación anticipada o el desempleo.
- Las familias y los gobiernos deben tener en cuenta en la planificación la compleja interrelación entre el gasto total en salud y el gasto total en pensiones.

- Con la jubilación anticipada disminuye el número de trabajadores experimentados.
- Hay sistemas de financiamiento que asignan mal el capital y pueden reducir el ahorro nacional.
- A menudo los trabajadores evaden aportes pero aún así pueden recibir los beneficios.
- Si no se indizan los beneficios, los jubilados de muchos países quedarán desprotegidos frente a la inflación.
- Los crecientes déficit de los programas para la ancianidad se pasan al tesoro público, lo que obliga a aumentar los impuestos o el endeudamiento público, o bien a recortar el gasto público destinado a otros fines importantes.
- Las reservas de las pensiones administradas por el sector público se invierten en forma no productiva y sus tasas de rentabilidad son bajas, incluso negativas.
- Los ancianos de ingreso elevado reciben grandes transferencias mientras que los de bajo ingreso no reciben ayuda.
- Los planes de pensiones ocupacionales no se han reglamentado bien.
- Los niños y los trabajadores jóvenes de hoy tal vez tengan que pagar impuestos más altos, recibir pensiones más bajas y por lo tanto bajar su nivel de vida a medida que aumenta el coeficiente de dependencia de los ancianos y disminuye el crecimiento.

Limitaciones de las políticas e incentivos en los países en desarrollo

Estos problemas de mercado y planificación son particularmente agudos en los países en desarrollo y en transición. *Los mercados financieros y de capital son más limitados* en los países pobres que en los ricos, lo cual constituye una importante razón para que el gobierno intervenga y una gran limitación respecto a las políticas que se pueden aplicar. Un motivo por el cual los países industriales escogieron ciertas políticas fue el desarrollo escaso de los mercados financieros en la época en que introdujeron sus sistemas de seguridad económica para la vejez. Debido a que su nivel de ingresos, educación e infraestructura es más bajo, en los países en desarrollo *los gobiernos también tienen una capacidad menor para recaudar impuestos, ejecutar programas complejos e imponer reglas que corrijan las deficiencias del mercado* que los países industriales. En estrecha

relación con estas circunstancias, la mayor *facilidad de evasión* y el *mayor tamaño del mercado laboral informal* de los países en desarrollo limitan el grado en que éstos pueden establecer programas obligatorios, el éxito de esos programas y la magnitud de la redistribución que se puede lograr mediante la tributación.

En resumen, en los países en desarrollo los mercados adolecen de deficiencias mayores que en las sociedades industriales, y los gobiernos también están menos capacitados para remediar esas deficiencias. Esta es la razón por la cual la *familia extensa* sigue desempeñando una función mucho más importante en los países en desarrollo, por la cual los gobiernos deben tener especial cuidado para no desplazar rápidamente los sistemas informales a medida que experimentan con sistemas formales, y por la cual tienen que esmerarse por escoger acertadamente entre estos sistemas formales.

Los países en desarrollo tienen una población más joven que los industriales, y los países más pobres son los más jóvenes. Por este motivo, la seguridad financiera en la vejez parece un problema distante, que se puede dejar de lado por el momento. Esa situación también induce a los políticos a prometer grandes pensiones a ciertos grupos de trabajadores de más edad y con influencia. Hay que resistir a ambas tentaciones. Dentro de los próximos 30 a 50 años, es decir, dentro de la vida de los trabajadores actuales, casi todos los países del mundo habrán envejecido y es posible que más tarde haya que lamentar la adopción de políticas que hoy en día pudieran parecer inofensivas pero cuya modificación será difícil y costosa.

Los países en desarrollo tienen la gran ventaja de que otros países han experimentado antes en este campo. Los gobiernos tienen la oportunidad de aprender de los demás respecto a la forma de crear sistemas de seguridad financiera para la vejez que puedan soportar la transformación demográfica que se avecina y permitan evitar los graves problemas que tienen ahora los sistemas más antiguos. En la actualidad, sabemos más que antes y tenemos opciones nuevas.

Plan de este informe

EN ESTE INFORME, DESPUES DE DESCRIBIR LOS SISTEMAS INFORMALES que mantienen a más de la mitad de los ancianos del mundo (Capítulo 2), se analizan las elecciones fundamentales en

materia de políticas que hay que hacer a medida que los países abandonan los sistemas informales y establecen sistemas formales (Capítulo 3). Se examinan tres sistemas financieros y administrativos utilizados con frecuencia para ayudar a los ancianos —planes administrados por el sector público y financiados con impuestos, planes de pensiones ocupacionales y planes de ahorro personal (Capítulos 4 a 6). En los últimos Capítulos 7 y 8 se esboza la forma en que pueden combinarse estos sistemas en un sistema de varios pilares que comprendería:

- Un pilar público financiado con impuestos y obligatorio, cuya responsabilidad principal es la redistribución,
- Un pilar privado financiado y obligatorio (planes ocupacionales o de ahorro personal), cuya responsabilidad principal es el ahorro, y
- Un pilar voluntario que proporciona protección complementaria.

Los tres pilares, juntos, resguardan contra los riesgos y las incertidumbres de la vida y permitirán alcanzar el doble objetivo señalado al comienzo: hacer lo que sea mejor para la población anciana y lo que sea mejor para el conjunto de la economía.

Nota

1. Estos ejemplos se tomaron de BID (1993); Palacios (1994a); Banco de Previsión Social del Uruguay (1991); Banco Mundial (1994a); Nelissen (1987); Stahlberg (1989); Creedy, Disney y Whitehouse (1992); Aaron (1977); Hurd y Shoven (1983); base de datos sociales sin publicar de la OCDE (1993); Boskin y otros (1987).



Sistemas informales

LOS SISTEMAS INFORMALES DE SEGURIDAD FINANCIERA —en los cuales el gobierno no interviene en absoluto y el mercado interviene escasamente— sigue constituyendo el principal sostén en la mayoría de los países en desarrollo. La familia extensa se encarga del seguro, la redistribución e inclusive el ahorro, al invertir en los niños, en tierras o en vivienda para toda la familia. Pese a ser voluntarios, estos sistemas han sido reforzados por fuertes sanciones sociales y, según se estima, el 60% de la fuerza laboral y el 70% de los ancianos dependen exclusivamente de éstos.

Lo que queda de los sistemas informales sigue siendo importante en los países industriales, pues los hijos se ocupan de sus padres y se producen transferencias de ingresos entre las generaciones en ambos sentidos. Sin embargo, con el desarrollo económico estos sistemas informales han sido desplazados por sistemas formales de mercado y programas gubernamentales obligatorios, los cuales predominan en los países industriales.

Los sistemas de apoyo informales funcionaban bien porque la familia extensa puede aunar las oportunidades de trabajo, los ingresos y los riesgos de todos sus miembros, y resolver muchos de los problemas de información de que adolecen los sistemas más formales. Pero con la modernización —urbanización, migración, educación secular, familias nucleares y el abandono de las normas sociales tradicionales— se reduce el prestigio de los ancianos así como su control de los recursos, y disminuye también la eficacia de la familia extensa en cuanto a consolidar ingresos y riesgos. Debido a que los programas formales obligatorios pueden acelerar este proceso, los gobiernos deben determinar cuidadosamente cuándo, dónde y en qué forma introducirán los programas formales de apoyo a la vejez. Deben adoptar medidas para mantener los

sistemas informales que todavía funcionan razonablemente bien, en vez de desplazarlos.

La diversidad de los sistemas informales

HAY UNA GRAN DIVERSIDAD DE SISTEMAS INFORMALES. EL SISTEMA básico consiste en que uno de los hijos se haga cargo de sus padres ancianos, pero en otros sistemas de apoyo participan las comunidades locales, los clubes informales, las redes de parientes, los patronos y otras organizaciones no gubernamentales y religiosas. Estas instituciones generalmente suplementan el apoyo de las familias, en los países tanto industriales como en desarrollo. Aunque en este informe se utiliza la edad cronológica para definir la “vejez”, en casi todas las sociedades que tienen grandes sistemas informales, “vejez” no siempre es sinónimo de edad cronológica. En cambio, se define principalmente como la imposibilidad de ganar dinero, de trabajar, y de ocuparse de sí mismo. Es probable que los miembros de la familia y otros proveedores de apoyo informal tengan maneras mucho mejores de medir las deficiencias funcionales y necesidades que recurrir a la simple edad cronológica. De hecho, ésta es una de las grandes ventajas de los sistemas informales.

Los sistemas informales en Asia

Asia —con 230 millones de personas de más de 60 años en 1990— es el continente con la mayor cantidad de ancianos. También tiene el coeficiente de dependencia de los ancianos más alto del mundo en desarrollo y, según las previsiones, en los próximos 30 años experimentará un enorme aumento de ambos (proyecciones demográficas del Banco Mundial). Cuenta con sistemas informales de apoyo muy sólidos, pero el rápido crecimiento los somete a una intensa presión.

Una razón de la solidez de los sistemas informales de seguridad económica en la vejez es la devoción filial profundamente arraigada que se observa en la mayoría de las culturas asiáticas. En ninguna parte es el lazo tan sólido como en China, país en el cual por lo menos durante 3.000 años la devoción filial ha sido una piedra angular de la cultura, fomentada continuamente excepto en los años de la caótica Revolución Cultural, en los cuales las familias se desintegraron, los niños se volvie-

ron contra sus padres y algunos miembros de las familias fueron exilados de las zonas urbanas a las zonas rurales. Los padres chinos han reforzado la devoción filial a través del control de la propiedad, la edad a la cual se casan sus hijos e hijas, y la elección del cónyuge. La constitución de 1954 continuó esta tradición al establecer que “los padres tienen el deber de criar y educar a sus hijos menores, y los hijos que han llegado a la mayoría de edad tienen el deber de mantener y asistir a sus padres” (Fang, Chuanbin y Yuhua 1992). En la China moderna también se ejerce un extraordinario control de la migración desde las zonas rurales, lo cual ayuda a proteger el sistema informal contra los efectos corrosivos de la migración masiva del campo a la ciudad.

No obstante, varios cambios recientes señalan un debilitamiento de los sistemas informales de China. En muchas zonas urbanas están surgiendo pensiones basadas en el empleo, la atención de la salud basada en la comunidad y los clubes de ancianos. Las residencias pequeñas y los cambios de la estructura ocupacional —que han significado el abandono de las actividades en las cuales los conocimientos basados en la experiencia son importantes— han menoscabado la vivienda colectiva de las familias extensas y el respeto de los hijos por sus padres. Incluso en las zonas rurales, el sistema informal está sometido a la presión de fuerzas como la emigración, la educación, el aumento de la esperanza de vida y la política oficial de que las parejas tengan un único hijo. Cabe prever que esa presión se intensificará cuando los ancianos, que actualmente constituyen el 9% de la población, pasen a constituir el 18% en 2025 (Gráfico 1.6).

Los sistemas de apoyo familiar están sometidos a una de las presiones más intensas en otras economías de Asia Oriental con una alta tasa de crecimiento y de urbanización, como Corea, Hong Kong, Malasia, Singapur, Taiwan (China) y Tailandia. Pero esos sistemas están resistiendo bien (Recuadro 2.1), y su resistencia parece provenir de la flexibilidad y la adaptabilidad. El ingreso más alto permite efectuar mayores transferencias monetarias entre las familias, de modo que la ayuda financiera está reemplazando a la vivienda en común. El ingreso más alto también permite que los ancianos ahorren más, lo cual alivia la presión sobre los hijos. Otro ajuste es el apoyo que ofrecen las hijas, que contrarresta en parte el efecto del menor número de hijos varones. El uso estratégico de la herencia para fomentar el apoyo de los hijos también parece estar aumentando. En Japón, la proporción de mujeres en edad de concebir que tenía la intención de dejar sus propiedades al hijo que se ocupara de ellas aumentó del 18% en 1963 al 32% en 1977 (Martin 1990).

Recuadro 2.1 El cuidado de los padres en Tailandia

TAILANDIA, CON SU RAPIDO CRECIMIENTO ECONOMICO, MODERNIZACIÓN Y DISMINUCIÓN DE LA FECUNDIDAD, QUIZÁS NO PUEDA MANTENER POR MUCHO TIEMPO SU TRADICIONAL SISTEMA INFORMAL DE APOYO EN LA VEJEZ. Sin embargo, un gran porcentaje de personas casadas en este país mencionan como razón importante para tener hijos la expectativa de que éstos los apoyen en la vejez, y el sistema de que los padres ancianos vivan con los hijos adultos parece seguir en pie. Hasta la fecha los jóvenes que viven en zonas urbanas prevén vivir con sus padres ancianos y mantenerlos (Knodel y otros, 1984, 1987, 1992a y 1992b).

Usando diversos métodos de recolección de datos y técnicas analíticas, Knodel y sus colaboradores concluyeron que la devoción filial se debe a múltiples influencias:

- Normas sociales profundamente arraigadas que siguen prevaleciendo al no existir programas de seguridad social formales de gran envergadura.
- La obligación moral de los hijos de mantener a sus padres prescindiendo del sexo, orden de nacimiento, estado civil o distancia a que vivan de los padres.
- La tradición de que los padres vivan con un solo hijo, lo cual significa que el ajuste que se necesitó cuando disminuyó el número de hijos fue pequeño.
- El aumento de la educación y el ingreso, que ayuda al decreciente número de hijos tailandeses a mantener a sus padres.
- Una elevada tasa de segundo matrimonio, con lo cual aumentan las oportunidades de apoyo filial de quienes no tienen hijos naturales.
- Tasas de ahorro más altas que en el pasado (posibilitadas por la reducción de la fecundidad), que complementan la ayuda de los hijos pero no la sustituyen (Mason y otros 1993).

En las culturas hindú y musulmana, así como en otras del subcontinente, la responsabilidad de los hijos de mantener a sus padres ancianos también tiene una larga tradición que todavía se mantiene intacta. En todos esos países más del 75% —casi el 95% en Nepal— de los ancianos viven con sus hijos. Inclusive en una zona urbana como Bombay, más del 80% de los ancianos viven con sus hijos (Martin 1990; Pathak 1978). Tal como en China, gran parte de la solidez del sistema se debe al control de los padres sobre la propiedad, herencia, edad para casarse y

elección del cónyuge; esto último es particularmente importante debido al papel vital que desempeñan las nueras en cuanto a aportar dotes y atender y mantener a sus suegros.

Esto no significa que los ancianos estén bien atendidos en Asia Meridional. Más que en el Asia Oriental, la responsabilidad de mantener a los padres sigue correspondiendo principalmente a los hijos y sus esposas, de modo que las parejas que no tienen hijos son mucho más vulnerables. Las nueras a menudo sufren el abuso de sus suegros descontentos. Y cuando llegan a ser madres están mucho más expuestas a la inseguridad financiera que los padres, debido a que son más jóvenes cuando se casan, tienen una mayor esperanza de vida, crecientes probabilidades de divorcio y tasas más bajas de segundas nupcias, de participación en la fuerza laboral y de herencia, además de una menor capacidad para obtener préstamos. El problema más grave es el de las viudas, tengan hijos o no (Recuadro 2.2).

Todos esos problemas se están agravando. En las zonas rurales, la devoción filial ha ido disminuyendo debido a la emigración y a los sistemas de comunicación deficientes. En las zonas urbanas, la reducción de familias extensas a nucleares y la cambiante estructura ocupacional están desplazando a los ancianos de la fuerza de trabajo y reduciendo su acceso al apoyo familiar. Por lo tanto, si bien el sistema de la familia extensa es indudablemente el sistema de apoyo a la vejez más importante en la India y en otros países de Asia Meridional, es evidente que comienza a desintegrarse incluso en esa región.

Los sistemas informales en Africa

En Africa los sistemas de apoyo se basan en una definición más amplia de la familia que en Asia. Las unidades familiares a menudo se extienden en muchas dimensiones (por ejemplo, los hermanos y hermanas adultas pueden vivir juntos, al igual que los padres e hijos). Asimismo, el apoyo en la vejez proveniente de hermanos es mucho más común que en Asia. La definición de hijos también es mucho más amplia, pues a menudo incluye hijos adoptivos, hijos ajenos criados por una pareja e hijos prestados de otros miembros de la familia. En algunos casos, los nietos son criados por los abuelos y se ocupan de éstos en la vejez. En los casos en que se practica la poligamia, típicamente varias esposas e hijos viven en un recinto común, con lo cual la familia se vuelve muy extensa.

Las instituciones no familiares —como las redes de otros parientes, comunidades y tribus— también son mucho más importantes en Africa.

Recuadro 2.2 En la India, el sistema informal no trata bien a las viudas

EN TODA ASIA ORIENTAL, LA MAYORÍA DE LAS ANCIANAS SON viudas y las viudas pertenecen a la clase de los más pobres entre los pobres. El sistema informal que se ocupa de los ancianos no protege mucho a estas mujeres. De hecho, con frecuencia tanto la tradición como la costumbre actúan en su contra. En la India, por ejemplo, las familias encabezadas por viudas constituyen, con mucho, el grupo más pobre; su gasto medio por persona es inferior en un 70% al promedio nacional (Dreze 1990). Dreze identifica cinco importantes limitaciones que pesan sobre las viudas de la India:

- La imposibilidad de volver al hogar de sus padres
- Las restricciones respecto a un segundo matrimonio
- La división del trabajo por sexo, que limita las oportunidades de autoempleo de las mujeres y las relega casi exclusivamente a los trabajos asalariados agrícolas
- Las restricciones sobre la herencia, la cual es por línea paterna
- La falta de acceso al crédito.

A pesar de las leyes en sentido contrario, una viuda con hijos rara vez puede heredar algo, supuestamente para impedir que abandone a sus hijos y se case de nuevo. Pero sin una herencia u otra propiedad carece de la garantía necesaria para obtener préstamos, el autoempleo es casi totalmente imposible, y las probabilidades de terminar en la pobreza absoluta son considerables. El apoyo de los hijos era el principal medio de sustento del 90% de las mujeres de la muestra de Dreze. La proporción de viudas sin hijos que se casan por segunda vez es más alta —aunque todavía es bajísima— que la de viudas con hijos. Muchas mujeres se quejan amargamente del cambio abrupto de la manera de tratarlas de los miembros de la familia después del fallecimiento del esposo.

Una comparación entre tres aldeas de distintas partes de la India reveló que las viudas de las aldeas de Bengala Occidental tienen una situación económica mejor. En Bengala los reformadores han promovido las segundas nupcias y los derechos de las mujeres. Pero aún así, las viudas constituyen uno de los grupos de Bengala respecto de los cuales el sistema informal de seguridad en la vejez no funciona bien.

En situaciones urbanas, las organizaciones comunitarias a veces se organizan en torno a la aldea o la región de origen, y a menudo se concentran en la autoayuda y las actividades que generan ingresos, así como el suministro de ayuda para funerales. No obstante, debido a que los lazos

son más débiles que los de la familia, estos sistemas de apoyo comunitario no constituyen un seguro muy eficaz. Los hijos siguen siendo la principal fuente de apoyo de los ancianos, y no tener hijos es un grave problema para éstos.

Los ancianos representan sólo el 5% de la población en el Africa, de modo que los sistemas de apoyo informales todavía no han experimentado la presión a que están sometidos los sistemas semejantes de Asia y América Latina. La muy desfavorable evolución económica del Africa ha hecho más difícil que los jóvenes puedan mantener a los ancianos, pero también ha frenado la urbanización, los cambios sociales y la modernización. En la mayoría de los países africanos más del 75% de la población vive en zonas rurales. Los ancianos continúan desempeñando un papel visible en el gobierno de las aldeas, las relaciones tribales y la resolución de disputas. Además, gran parte de la migración africana del campo a la ciudad ha sido circular o temporal, lo cual ha ayudado a mantener intacto el sistema informal de apoyo a los ancianos.

No es sorprendente observar que la mayoría de las encuestas indican que los sistemas informales de apoyo siguen funcionando relativamente bien. Una elevada proporción de ancianos, inclusive en las ciudades, viven en familias extensas, y la gente mayor frecuentemente recibe bienes y dinero de sus hijos. En Nigeria, más del 97% de los ancianos de zonas urbanas, y el 93% en el caso de los rurales, informaron haber recibido alguna ayuda financiera o material de su familia o parientes (Ekpenyong, Oyene y Piel 1986). El pago de un monto global a los funcionarios públicos que se jubilan ha permitido que muchos de ellos compren tierras o negocios y se reubiquen en sus aldeas, entre sus familias, con lo cual se reincorporan al sistema informal. Aun cuando no tienen pensiones, las personas de edad generalmente vuelven a su lugar de nacimiento cuando se jubilan. Y el ser aceptado depende por lo general de haber sido leal a sus padres, enviándoles dinero o visitándolos de cuando en cuando. Pero parte de la estructura del apoyo a la vejez se está debilitando.

Los sistemas informales en América Latina

A pesar de la gran diversidad que se observa entre los países latinoamericanos, existen algunas diferencias generales entre los sistemas informales de estos países y los de Asia y Africa. En primer lugar, el aumento de la esperanza de vida, la urbanización, la industrialización y otros cambios demográficos ocurrieron antes en América Latina que en otras par-

tes, aunque no a las mismas tasas uniformemente elevadas de Asia Oriental. El sur de América Latina ya está envejeciendo, mientras que América Central sigue teniendo una población bastante joven. Una segunda diferencia es la sociedad extremadamente dualista que existe en varios países, los cuales se caracterizan por una población indígena de bajo ingreso relativamente numerosa y una población europea en buena situación económica mucho más pequeña, y por una migración del campo a la ciudad que generalmente es permanente.

En tercer lugar, y en estrecha relación con lo anterior, se cuentan las grandes diferencias de la estructura familiar, fecundidad, ocupación —y, por consiguiente, de la importancia de los sistemas de apoyo informales— entre las zonas urbanas y las rurales y entre los ricos y los pobres. En São Paulo (Brasil), los ancianos ricos tienen buen acceso a pensiones públicas y privadas, al ahorro individual, a diversos derechos en materia de vivienda y atención de la salud, y al seguro de vida y de incapacidad. Por lo tanto, no necesitan apoyo monetario de sus hijos. Pero los pobres de las zonas urbanas dependen casi totalmente del apoyo de sus hijos, tienen pocas alternativas en materia de fuentes de apoyo, y muchos todavía viven en familias extensas (Ramos en Kendig y otros 1992). La situación de los pobres de las zonas rurales es semejante, con la salvedad de que las comunidades indígenas dan mucha más importancia a los sistemas de apoyo comunales que la población de origen europeo.

Una cuarta diferencia es que los sistemas de apoyo formales generalmente están mucho más desarrollados en América Latina que en otros países en desarrollo, lo que quizás haya ayudado a desplazar a los sistemas informales. Algunos de estos sistemas formales que han existido por muchos años actualmente están próximos al colapso como resultado de presiones demográficas y fallas de diseño, pero rara vez se encuentra un sistema informal al cual se pueda recurrir.

¿A qué se debe que los sistemas informales funcionen?

EN LAS SOCIEDADES TRADICIONALES LA GENTA CONSOLIDA INFORMALMENTE los riesgos dentro de familias extensas de varias generaciones o grupos de gente de la aldea para asegurarse contra el riesgo de tener que depender de otros en la vejez y contra las vicisitudes

de la vida. El tamaño de la familia y su heterogeneidad permiten realizar economías de escala y consolidar los riesgos dentro de un grupo diverso, evitando así el costo de la información y las asimetrías de los sistemas formales.

Hay dos clases de riesgos que son particularmente importantes: el de tornarse improductivo debido a mala salud o incapacidad, y el de vivir mucho tiempo y necesitar ingresos para el diario vivir. Los sistemas basados en el mercado de seguro voluntario contra estos riesgos generalmente fracasan debido a que las personas que creen que tienen poco riesgo optan por no participar en el sistema, mientras que las que tienen un alto riesgo optan por participar (selección adversa), a consecuencia de lo cual el precio que deben cobrar las compañías de seguros resultan prohibitivos para la persona media. Los sistemas basados en el mercado también fracasan porque las personas aseguradas a veces no se protegen contra la incapacidad, o pretenden estar incapacitadas cuando no lo están (peligro moral). Las familias son distintas: no hay gran posibilidad de escoger entre pertenecer a ella o no, y los parientes, mediante la observación y sus conocimientos, pueden distinguir entre una enfermedad fingida y una real. Los miembros que no cooperan pueden ser castigados por el jefe de familia.

Mediante la consolidación de los riesgos la familia se puede adaptar a circunstancias imprevistas de manera bastante flexible, por oposición a un contrato formal en el cual no se puede prever cada contingencia, lo cual lleva a resultados inesperados y a compartir riesgos inintencionadamente. Un problema de la consolidación informal de los riesgos es que si toda la familia vive en la misma aldea y tiene el mismo tipo de ocupación, sus riesgos están correlacionados y las ventajas de la consolidación son pequeñas. A veces las familias extensas resuelven este problema esparciendo el riesgo más allá de la aldea. Por ejemplo, una familia satélite se puede establecer en una zona urbana, en la cual los salarios son suficientemente altos para elevar el ingreso conjunto previsto de la familia, y las actividades son suficientemente diferentes para reducir el riesgo conjunto. O la familia puede casar a un hijo con un miembro de otra familia de un pueblo distante, después de investigar su situación financiera y su fiabilidad.

El sistema informal también permite mantener bajo el costo del mantenimiento de los ancianos. Debido a las numerosas necesidades de una familia y a la diversidad de las tareas domésticas, es fácil encontrar trabajos útiles para ellos: pueden cocinar, ocuparse de los niños pequeños y

limpiar o pintar la casa, con lo cual dejan a los miembros más jóvenes libres para hacer trabajos que requieren mayor energía y rapidez. Puesto que los ancianos son atendidos en el hogar mismo, quienes se ocupan de ellos pueden realizar otras actividades y con esto se reduce el costo de oportunidad de esa atención.

La seguridad económica en la vejez como motivo para tener hijos

Por mucho tiempo se ha aducido que una de las razones por las cuales la gente de los países en desarrollo tiene tantos hijos es la seguridad financiera en la vejez (Leibenstein 1957, 1975). Al no contar con instrumentos de ahorro en que se pueda confiar o con programas públicos de pensiones, los hijos constituyen la mejor alternativa. Las personas ahorran voluntariamente e invierten en sus hijos, con la esperanza de cosechar los frutos más adelante. Debido a que las tasas de mortalidad infantil son elevadas en esas regiones, un gran número de hijos ayuda a asegurarse de que por lo menos algunos —del sexo “correcto”— sobrevivan para mantener a sus padres en la vejez. Un ejemplo absoluto de esto es la persistencia de las familias con más de un hijo en las zonas rurales de China —pese a la política oficial que prescribe tener uno solo— y de las medidas que toma la gente para asegurarse de que por lo menos uno sea de sexo masculino (la razón de los nacimientos hombres-mujeres es de 1,2 a 1).

Otros analistas (como Lindert 1980, 1983) han puesto en duda este motivo vigorosamente, citando el costo de los hijos, su bajo rendimiento después de los primeros tres o cuatro, el largo tiempo que transcurre entre las decisiones respecto a tener hijos y la vejez, la posibilidad de que los niños se mueran e incluso de que los que sobreviven no mantengan a sus padres, y la falta de importancia de las personas de edad en las sociedades con tasas de mortalidad elevadas.

¿Cuáles son las pruebas empíricas? Una fuente de información es lo que la gente ha dicho sobre sus motivos para tener hijos, en encuestas realizadas en varios países (Cuadro 2.1). En casi todos los países en desarrollo estudiados, más del 40% de las personas que participaron en las encuestas indicaron que contar con ayuda en la vejez era un motivo “muy importante” para “desear otro hijo” (Arnold y otros 1975; Kagitcibasi 1982). En general los porcentajes son más altos entre las mujeres que entre los hombres, en la clase urbana baja que en la clase urbana media, y entre la población de las zonas rurales. Se dispone de datos

Cuadro 2.1 Porcentaje de encuestados para quienes la ayuda en la ancianidad es un motivo "muy importante" para desear otro hijo

<i>Región</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Clase media urbana</i>	<i>Clase baja urbana</i>	<i>Población rural</i>
Corea	12	18	16	3	26	43
Estados Unidos (Hawaii)	7	9	8	—	—	—
Filipinas	77	78	78	49	53	80
Indonesia (Java)	73	82	78	—	—	—
Japón	—	—	12	2	7	21
Singapur	43	48	46	—	—	—
Tailandia	67	71	69	12	55	58
Taiwan (China)	53	48	50	9	21	35
Turquía	37	48	43	—	—	—

— No se dispone de datos.

Fuente: Arnold y otros (1975), Cuadro 4.16; Kagitcibasi (1982), Cuadro 1.

similares de muchos otros países. Pero las indicaciones basadas en el comportamiento son limitadas e inconcluyentes (Recuadro 2.3). Probablemente la seguridad económica en la vejez sea en parte un motivo para tener *algunos* hijos, pero no está claro que lo sea para tener *muchos* hijos.

Cómo los ancianos logran que los hijos cumplan

¿Qué impide que el jefe de familia o coaliciones de miembros de una familia en hogares en que viven varias generaciones decidan eludir la responsabilidad de prestar asistencia a los miembros de más edad? ¿Por qué provee la gente asistencia "voluntariamente"? Una razón es, con toda seguridad, la empatía y el altruismo de los miembros más jóvenes de la familia que se complacen en dar bienestar a los miembros ancianos. Otra razón es la preocupación por la reputación de la familia, sobre todo en comunidades o redes de otros parientes en las cuales, debido a las normas sociales, una gran cantidad de información sobre una familia es de dominio público. El sistema también está protegido contra la desintegración por las normas sociales de la devoción filial, inculcada a través de repetidas enseñanzas religiosas y familiares. Asimismo, los adultos que proveen esa ayuda a sus padres saben que algún día ellos, a su vez, dependerán de sus hijos.

El medio más importante por el cual los ancianos se protegen quizás sea la retención del control de los recursos de la familia casi hasta su

Recuadro 2.3 ¿Es la seguridad económica en la vejez un motivo para tener familias numerosas?

AL PREGUNTARSELES POR QUE RAZÓN TIENEN hijos, los encuestados frecuentemente responden que quieren tener alguien que los mantenga en la vejez. Sin embargo, hay escasas indicaciones respecto al comportamiento real en ese sentido para corroborar o refutar esa afirmación. La seguridad en la vejez probablemente es un motivo mucho más poderoso en los países en desarrollo que en los industriales, pero en la mayoría de los intentos por verificar la importancia de este motivo se han usado datos representativos de los países industriales (Friedlander y Silver 1967; Holm 1975; Kelly, Cutright e Hilde 1976; y Entwisle y Windgarden 1984). Los participantes en los estudios generalmente son hombres que viven en zonas urbanas, pese a que el motivo de la seguridad en la vejez es más fuerte en las zonas rurales que en las urbanas y entre las mujeres que entre los hombres (inclusive uno de los pocos estudios realizados en un país en desarrollo —una aldea de la India— comprendió sólo hombres; Vlassoff y Vlassoff 1980). Por consiguiente, el hecho de que pocos estudios hayan indicado que la seguridad financiera en la vejez es un motivo importante en realidad no revela gran cosa acerca de su influencia en las zonas rurales de los países en desarrollo.

En el caso de las zonas rurales de Bangladesh y la

India, Cain (1981, 1983) formuló la hipótesis de que los riesgos son mayores y las alternativas de los hijos menores y más débiles en los poblados de Bangladesh que en los de la India, lo cual explica en parte la tasa más alta de fecundidad de los primeros. Nugent y Gillaspay (1983) demostraron que entre los mexicanos que trabajan en la producción de caña de azúcar, que tienen derecho a pensiones por ancianidad, las tasas de fecundidad son mucho más bajas que entre los demás trabajadores agrícolas sin derecho a pensión, lo cual sugiere que las pensiones se consideran como una alternativa de los hijos para el apoyo en la vejez. Pero esos estudios tenían dos importantes deficiencias: un número pequeño de observaciones (3 y 36) y el uso de los promedios de las aldeas en vez de las observaciones de los hogares.

Usando datos obtenidos mediante una encuesta sobre la vida de familia en Malasia, Kenney (1988) encontró que las mujeres que estaban expuestas a los mayores riesgos preferían tener más hijos y darles menor educación que otras mujeres. Jensen (1989) usó un procedimiento en dos etapas respecto a los mismos datos y encontró que el motivo del apoyo en la vejez tenía una pequeña influencia en la fecundidad temprana (la decisión de tener los primeros hijos) pero no en la fecundidad ulterior.

muerte. En las sociedades tradicionales, el ahorro —en forma de vivienda, tierras, ganado, oro y joyas— constituye un medio por el cual los ancianos pueden inducir a sus hijos a que los mantengan. El temor de ser desheredado es una fuerte motivación, y la existencia de varios hijos que compiten por la herencia da credibilidad a las amenazas en ese sentido. Un jefe (y a veces una jefa) de familia que va envejeciendo a menudo logra mantener la jefatura y el control de los recursos de la familia gracias a su excelente conocimiento de la actividad en la cual se ha especializado. De hecho, es posible que en algunos países y en algunas épocas la balanza del poder haya favorecido demasiado a los ancianos en comparación con los jóvenes.

El aspecto más débil del argumento parece ser la afirmación de que para el apoyo en la vejez se necesita un gran número de hijos. Los datos de la encuesta sobre la vida de familia en Malasia demuestran que en el caso de los malayos de 50 años o mayores tanto la probabilidad de recibir más apoyo de los hijos como el monto de ese apoyo siguen aumentando con el número de hijos, pero la relación es evidentemente de rendimientos decrecientes (Cuadro R-2.3).

Si las personas tienen hijos para lograr seguridad

en la vejez, con la introducción de los sistemas formales de seguridad en la vejez se deberían reducir tanto las tasas de fecundidad como el aumento de la población. Este proceso, al elevar el coeficiente de dependencia de los ancianos, puede ejercer una presión financiera imprevista en los sistemas formales de reparto. En la medida en que éste sea el caso, los nuevos planes públicos de este tipo contendrán la semilla de su propia destrucción.

Cuadro R-2.3 Probabilidad de recibir ayuda de los hijos en la vejez, Malasia, 1988-89

<i>Número de hijos que viven fuera del hogar</i>	1	3	4	5	6	7	8	9	10+
Ancianos que reciben ayuda de hijos adultos fuera del hogar (porcentajes reales)	0,51	0,60	0,71	0,69	0,75	0,73	0,82	0,80	0,78
Simulación (persona con características medias)	0,66	0,71	0,73	0,78	0,79	0,80	0,83	0,84	0,85
Simulación-monto recibido al mes como ayuda (en ringgit)	154	199	207	244	252	303	311	338	426

Fuente: Setapa (1993). Se basa en una muestra aleatoria ponderada de 1.357 personas de 50 años y más en la península de Malasia, conocida como encuesta de la vida de familia, 1988-89.

Deficiencias de los sistemas informales

Aun cuando todas las salvaguardias funcionan, otras deficiencias a menudo impiden que por medio de esos sistemas informales se satisfagan todas las necesidades de los ancianos en materia de seguridad económica. Los recursos transferidos a un padre anciano quizás no sean suficientes. La inversión en los niños —o el rendimiento de esa inversión— quizás sea baja. El jefe de familia puede ser ineficiente e improductivo. Es posible que a los jóvenes que se mudan a las ciudades les importen menos las sanciones sociales de la aldea. Los ancianos que viven en ciudades quizás prefieran vivir solos en vez de en una familia extensa. En los

sistemas informales hay escasas posibilidades de redistribuir el ingreso, de las familias ricas a las pobres, e inclusive es posible que algunos miembros ricos de la familia no deseen compartir su riqueza con parientes de situación económica no tan buena. A medida que los gobiernos y los mercados financieros adquieren mayor capacidad, estas deficiencias se pueden resolver a través de los sistemas formales.

Señales de desintegración

CON LOS CAMBIOS OCURRIDOS EN EL CLIMA ECONOMICO, POLÍTICO, social, legal y demográfico los sistemas familiares de apoyo en la vejez ya se han desintegrado en los países industriales, y ahora se están debilitando en los países en desarrollo.

Cambios en el clima general

Clima económico. Con el desarrollo cambia la estructura de producción. Las actividades rurales —como la agricultura, la pesca, la silvicultura y la cría de animales— pierden importancia y la industria y los servicios urbanos se tornan más importantes. A medida que disminuye la importancia de la agricultura se reducen también las oportunidades de la gente mayor de participar en la fuerza laboral. Con la creciente intensidad de capital de la agricultura, las personas mayores tienen menos posibilidades de ofrecer empleo a sus hijos, de modo que es más probable que éstos se muden a otra parte.

Clima político. Muchos países en desarrollo de independencia reciente han establecido gobiernos activistas, intervencionistas, que han fomentado la industrialización mediante políticas de sustitución de importaciones que comportan elevadas barreras proteccionistas, que sistemáticamente menoscaban el bastión de los sistemas de apoyo informales. También han hecho cuantiosas inversiones en educación. Con el mayor número de establecimientos educacionales y la creciente necesidad de especialidades nuevas en el mercado laboral se fomentó la asistencia a la escuela, pero esto le ha significado a la gente usar para ello tiempo que antes destinaba a atender a sus padres. El hecho de que los hijos tienen una educación mejor que la de sus padres o abuelos menoscaba el respeto de los jóvenes por los viejos.

Clima social y cultural. Con la mayor movilidad y menos comunicación entre los padres radicados en el campo y los hijos que viven en la ciudad se reducen el altruismo, el control paternal o maternal y la presión social para prestar apoyo a los padres. La urbanización también menoscaba la norma de que los hijos deben vivir con sus padres ancianos y atenderlos. En las zonas urbanas las viviendas son más pequeñas, de modo que si los padres se van a vivir con los hijos quizás se los acuse de atestar la morada. Otro importante cambio cultural es la disminución gradual del derecho de los padres a decidir por sus hijos. En casi todos los países, los hijos han asumido cada vez más el derecho a escoger su cónyuge, la edad a la cual contraen matrimonio y su lugar de residencia.

Clima legal. Cuando se gravan los legados o la ley requiere que la propiedad se divida por partes iguales entre todos los miembros de la familia, o se disminuya el derecho de arrendar o enajenar la propiedad, los padres pierden el medio más importante de recompensar a los hijos que los han tratado bien. Estas restricciones legales, que normalmente se justifican sobre la base de la equidad, pueden tener graves consecuencias para los ancianos en lo que respecta a sus posibilidades de inducir a sus hijos y otros parientes a que los ayuden.

Demografía. Las tasas de fecundidad han comenzado a bajar, pero la esperanza de vida sigue aumentando. Los adultos jóvenes están en un aprieto, pues hay menos de ellos para hacerse cargo de padres que viven cada vez más años. Los años de vida tienden a aumentar con mayor rapidez en el caso de las mujeres que en el de los hombres, con lo cual se crea una creciente disparidad en la viudez entre los ancianos y las ancianas. Las mujeres viven más tiempo como viudas y dependen más del apoyo de sus hijos.

Señales de desintegración de los sistemas informales

Todos estos cambios indudablemente afectan a los sistemas informales de apoyo a los ancianos. Pero casi no hay estudios representativos a nivel nacional, susceptibles de comparación en distintas épocas y suficientemente cuantitativos como para tratar de determinar si los sistemas tradicionales voluntarios se han desintegrado o no, y en caso afirmativo, en qué medida. Hay indicaciones limitadas de una gran variación entre los países respecto a la importancia de los hijos en el contexto del apoyo a la vejez.

En un proyecto relativo al valor de los hijos se distribuyó un cuestionario común a más de 20.000 adultos casados en nueve países, a media-

dos de los años setenta. El porcentaje de encuestados que respondió afirmativamente a la pregunta “¿Espera usted que sus hijos o hijas lo apoyen financieramente cuando llegue a viejo?” varió entre alrededor del 11% (respecto a las hijas) en Estados Unidos y el 91% (respecto a los hijos) en Turquía (Cuadro 2.2). En general, hubo más madres que padres que contestaron afirmativamente, y más respecto a los hijos que a las hijas. Debido a que la proporción de respuestas afirmativas es mucho mayor en los países de ingreso bajo que en Estados Unidos, situándose Singapur en el medio, resultados como éstos frecuentemente se citan para aducir que los sistemas de apoyo informales desaparecen a medida que los países se desarrollan.

Dentro de cada país se observan tendencias semejantes: el apoyo de los hijos por lo general es mayor en las zonas rurales que en las urbanas, y en las comunidades más pequeñas y más pobres que en las más ricas. Hay datos dispersos —aunque no en forma estrictamente comparable— sobre las fuentes de apoyo financiero de los ancianos en un número mayor de países (Cuadro 2.3). En las regiones de ingreso bajo (excepto las zonas urbanas de China), las fuentes de apoyo más importantes en la vejez son “el trabajo propio” y “la familia”. Los sistemas formales (pensiones o bienestar) desempeñan un papel insignificante. En las regiones de ingreso mediano “el trabajo” y “la familia” ocupan también un lugar importante, pero “las pensiones y el bienestar” son aún más comunes. En las regiones de ingreso alto, “las pensiones y el bienestar” constituyen una fuente de apoyo casi universal. También en este caso los datos parecen implicar una disminución de las fuentes informales y un aumento de las formales a medida que la economía de un país crece.

Cuadro 2.2 Porcentaje de encuestados que esperaban que sus hijos (HO) o hijas (HA) les dieran apoyo financiero en la vejez

	Corea		Estados Unidos		Filipinas		Indonesia (Java)		Singapur		Tailandia		Taiwan (China)		Turquía	
	HO	HA	HO	HA	HO	HA	HO	HA	HO	HA	HO	HA	HO	HA	HO	HA
Madres	85	46	12	11	86	85	85	83	39	31	89	87	85	39	91	78
Padres	78	42	12	11	82	80	79	77	31	25	78	75	76	29	84	64

Fuente: Adaptación de Kagitcibasi (1982), Cuadro 1, página 34.

Cuadro 2.3 Fuentes de ingreso en la vejez, países seleccionados, decenio de 1980

Porcentaje de personas de más de 65 años que reciben ingresos provenientes de:

	<i>Trabajo</i>	<i>Familia</i>	<i>Pensiones/ bienestar</i>	<i>Ahorros</i>
<i>Países de alto ingreso</i>				
Alemania	2	—	98	—
Australia	9	—	93	—
Canadá	19	—	97	—
Estados Unidos	20	—	94	—
Francia	4	—	96	—
Países Bajos	5	—	100	—
Reino Unido	13	—	100	—
Suecia	0	—	100	—
Promedio	9	—	97	—

Porcentaje de personas de más de 60 años que reciben ingresos provenientes de:

	<i>Trabajo</i>	<i>Familia</i>	<i>Pensiones/ bienestar</i>	<i>Ahorros</i>
<i>Países de ingreso mediano</i>				
Argentina	26	8	74	6
Bulgaria	28	5	99	—
Chile	20	9	73	—
Corea	24	64	6	8
Costa Rica	21	23	46	—
Hungría	47	40	99	—
Budapest	34	21	100	—
aldeas	58	54	99	—
Singapur	18	85	16	37
Trinidad y Tabago	15	26	77	—
Promedio	25	32	61	17
<i>Países de ingreso bajo</i>				
China	45	34	13	—
zonas urbanas	15	17	64	—
zonas rurales	51	38	5	—
Filipinas	63	45	13	2
Indonesia	46	63	10	4
Kenya	—	88	—	—
Malasia	34	83	14	11
Nigeria	—	95	—	—
Promedio	47	58	13	6

— No disponible.

Nota: Promedio no ponderado.

Fuente: Naciones Unidas (1992a); Organización Japonesa de Cooperación Internacional en Planificación de la Familia (1989); Organización Panamericana de la Salud (1989b, c, d, y 1990a, b); D. Mitchell (1993); Hoddinott (1992); Vukovich (1991); Petrov y Minev (1989).

Cuadro 2.4 Modo de vivir de las personas de edad, decenio de 1980

Porcentaje de personas de más de 65 años que viven:

	<i>Con hijos o familia</i>	<i>Solas</i>	<i>Otro modo^a</i>
<i>Países de ingreso alto</i>			
Australia	7	30	62
Canadá (Quebec)	16	21	63
Estados Unidos	13	30	57
Japón	69	8	23
Nueva Zelandia	—	39	—
Países Bajos	12	33	56
Suecia	—	40	—
Promedio	23	29	52

Porcentaje de personas de más de 60 años que viven:

	<i>Con hijos o familia</i>	<i>Solas</i>	<i>Otro modo^a</i>
<i>Países de ingreso mediano</i>			
Argentina	25	11	64
Chile	59	10	31
Costa Rica	56	7	37
Panamá	76	10	14
Trinidad y Tabago	41	13	46
Uruguay	53	16	31
Promedio	52	11	37
<i>Países de ingreso bajo</i>			
China	83	3	14
zonas rurales	89	1	10
zonas urbanas	74	5	22
Côte d'Ivoire	96	2	2
Filipinas	92	3	5
Guyana	61	2	38
Honduras	90	5	5
Indonesia	76	8	17
Malasia	82	6	12
Tailandia	92	5	4
Promedio	84	4	12

— No disponible.

Nota: Promedios no ponderados.

a. Incluye las personas que viven con su cónyuge solamente.

Fuente: Organización Japonesa de Cooperación Internacional en Planificación de la Familia (1989); Organización Panamericana de la Salud (1989b, c, d y 1990a, b); Ju y Jones (1989); Keller (1994); Kendig, Hashimoto y Coppard (1992).

En los países de ingreso alto (excepto el Japón), menos del 20% de las personas de edad viven con sus hijos (Cuadro 2.4). La proporción se eleva aproximadamente a un 50% en los países de ingreso mediano de América Latina y a más del 75% en los países africanos y asiáticos que en general tienen un ingreso bajo. El apoyo financiero y la vivienda conjunta no son, lógicamente, las únicas formas en que los hijos pueden ayudar a sus padres en la vejez. En la mayoría de los países es común que los hijos ayuden con el trabajo doméstico y en situaciones de emergencia, y el gran número de respuestas afirmativas de Estados Unidos parece indicar que la asistencia no financiera sigue siendo considerable aun cuando aumentan los niveles de ingreso (Cuadro 2.5).

Inclusive en el Japón, único país de ingreso alto en el cual la mayoría de los ancianos todavía viven con sus hijos, el apoyo financiero que éstos

Cuadro 2.5 Ayuda esperada de los hijos, por región y por sexo de los encuestados, 1975-76

<i>Encuestados</i>	<i>Corea</i>	<i>Estados Unidos^a</i>	<i>Filipinas</i>	<i>Indonesia</i>	<i>Singapur</i>	<i>Tailandia</i>	<i>Taiwan, China</i>	<i>Turquia</i>
<i>Madres</i>								
<i>Porcentaje que espera ayuda de los hijos</i>								
Con los quehaceres								
domésticos	82	85	83	81	39	73	68	65
Financiera, parte de su sueldo	71	29	67	60	38	71	76	77
En situaciones de emergencia	87	74	88	83	58	92	92	95
<i>Porcentaje que espera ayuda de las hijas</i>								
Con los quehaceres								
domésticos	84	92	94	92	55	96	82	94
Financiera, parte de su sueldo	59	29	68	56	32	58	72	60
En situaciones de emergencia	75	73	88	81	49	89	88	85
<i>Padres</i>								
<i>Porcentaje que espera ayuda de los hijos</i>								
Con los quehaceres								
domésticos	82	87	86	89	33	73	67	80
Financiera, parte de su sueldo	63	19	61	52	29	53	52	67
En situaciones de emergencia	81	66	85	81	49	87	86	88
<i>Porcentaje que espera ayuda de las hijas</i>								
Con los quehaceres								
domésticos	80	90	92	93	48	92	79	91
Financiera, parte de su sueldo	42	18	61	50	24	49	57	27
En situaciones de emergencia	66	65	84	80	43	84	80	62

a. Hawaii solamente.

Fuente: Datos derivados de Bulatao (1979), Cuadro 4.

brindan parece estar disminuyendo. Entre 1974 y 1983 la proporción de hijos de edad mediana (35 a 49 años) que prestaban apoyo económico a sus padres que avanzaban en edad disminuyó del 45% al 40%. El porcentaje de personas de 65 años o más que vivían con sus hijos disminuyó del 77% en 1970 al 65% en 1985 (Martin 1990).

Las expectativas y actitudes también están cambiando. En Corea, en 1988, el 68% de la gente de 60 años o más dijo que confiaría exclusivamente en los hijos, el 20% en los hijos e hijas, y el 8% exclusivamente en sus propios medios (Oficina Nacional de Estadística en Martin 1990). Entre las personas de 20 a 29 años de edad, el 33% dijo que confiaría exclusivamente en los hijos, el 44% en los hijos e hijas, y el 17% en sus propios medios. En Taiwan, China, la proporción de mujeres casadas de 20 a 39 años que vivían o comían con los padres de sus esposos disminuyó del 81% en 1973 al 69% en 1985 (Martin 1990). En Kenya, el 91% de los encuestados de las zonas rurales opinaron que sus hijos no hacían por ellos tanto como ellos habían hecho por sus padres (Kinsella 1988).

Por consiguiente, cuando las comunidades estrechamente unidas ya no existen para aplicar sanciones sociales y los miembros mayores de las familias ya no tienen control sobre los recursos o sobre decisiones cruciales respecto a la vida de sus hijos, es posible que los sistemas familiares puramente voluntarios de consolidar los riesgos y compartir los ingresos no funcionen bien.

Interacción entre las transferencias públicas y privadas: desplazamiento y preservación

IRONICAMENTE, EL AUMENTO DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES destinados a ayudar a los ancianos puede menoscabar aún más lo que queda del sistema familiar de apoyo. Las consecuencias del apoyo público en las transferencias privadas dependen de los motivos para que éstas se hagan entre miembros de una familia: ¿están motivadas por el altruismo o forman parte de un intercambio? Las transferencias altruistas se deben a donantes bien intencionados que desean ayudar a otro miembro de la familia necesitado. Los intercambios de transferencias son efectuados por donantes que esperan recibir algo a cambio, como un legado. Si el estado interviene y otorga una transferencia a un miembro de la familia, el donante altruista ya no ve la necesidad

de efectuar la transferencia. Por consiguiente, la transferencia pública desplaza a la transferencia privada. Pero si el donante está motivado por un intercambio, la transferencia pública no menoscaba necesariamente el deseo del donante privado de efectuar la transferencia, pues éste espera un *quid pro quo*. Por lo tanto, la transferencia pública no excluye necesariamente la transferencia privada, o al menos no por completo.

Debido a que los distintos tipos de apoyo se complementan, el de tipo formal bien concebido podría incrementar el apoyo informal. Por ejemplo, un hijo o una hija que atendiera y diera dinero a uno de los progenitores ancianos podría estar dispuesto a dar más si éste tuviera acceso a tratamiento médico en una clínica pública, pues así podría aumentar su esperanza de vida y, por lo tanto, el valor de la transferencia privada. Esa preservación del apoyo informal se podría producir también si el poder de negociación de una persona anciana aumentara, o si la persona infundiera más respeto por el hecho de recibir una transferencia pública. Las organizaciones comunitarias que proveen apoyo a los ancianos a menudo formulan sus programas de modo de minimizar el desplazamiento del apoyo de la familia y, a veces, inclusive fomentan el apoyo familiar adicional.

Las indicaciones cuantitativas del desplazamiento y la preservación son escasas debido a que sólo se dispone de datos pertinentes sobre unos pocos países. El Perú es uno de ellos. Tal como varios otros países latinoamericanos, el Perú tiene un sistema de seguridad social formal desarrollado, pero las transferencias privadas (principalmente de hijos adultos a sus padres) siguen constituyendo una proporción considerable del ingreso de los beneficiarios de la seguridad social. Por cada dólar de impuestos y beneficios de la seguridad social las transferencias privadas disminuyen en 17 centavos. Con la seguridad social los jubilados ancianos se encuentran en una situación económica mejor, pero no tanto mejor como lo sugerirían sus gastos, pues la seguridad social desplaza a una parte de las transferencias privadas (Recuadro 2.4).

Políticas para mantener los sistemas de apoyo familiares a flote

ES INEVITABLE Y EFICIENTE QUE LOS SISTEMAS FORMALES reemplacen finalmente a los informales como principal forma de apoyo en la vejez. Pero conviene prolongar la existencia de los

Recuadro 2.4 ¿Desplazan las transferencias públicas a las privadas?

LAS PENSIONES POR ANCIANIDAD, AL IGUAL QUE muchos otros programas públicos, podrían contrarrestar los sistemas privados, y esto es algo que hay que tener en cuenta al medir los efectos de distribución. Por ejemplo, los hijos podrían decidir dar menos apoyo a sus padres ancianos si éstos recibieran más del sector público. Por lo tanto, el aumento de una pensión pública en un dólar significaría menos de un dólar de beneficio adicional para los ancianos. Este desplazamiento puede ser particularmente importante en los países en desarrollo, en los cuales las transferencias privadas son mayores que en los países desarrollados, como lo ilustran los estudios recientes sobre el Perú (Cox y Jiménez 1992) y Filipinas (Cox y Jiménez, de próxima aparición).

En 1985 el 40% de la población económicamente activa del Perú estaba cubierta por el sistema de seguridad social de ese país, cuyos pagos se efectúan con ingresos corrientes. Una encuesta nacional de hogares también indicó que la red de seguridad pública coexistía con una considerable red privada. Un 33% de las familias urbanas había recibido transferencias privadas en los tres meses anteriores a la encuesta. En el caso de los beneficiarios netos, las transferencias privadas constituyen un 20% del ingreso total de la familia.

Los autores estimaron los factores determinantes de las transferencias privadas de los jóvenes a los viejos en el Perú, teniendo en cuenta los efectos que hubiera podido tener en éstas la seguridad social. Luego

usaron sus estimaciones para efectuar simulaciones destinadas a determinar en qué medida las transferencias privadas hubieran sido mayores sin la seguridad social. La respuesta fue un 20%. (En las simulaciones se tuvieron en cuenta tanto la reducción del ingreso de los padres como el aumento del ingreso de los hijos que pagan impuestos que se habrían producido si se hubiera suprimido la seguridad social.) Esto implica que el sistema de seguridad social peruano es menos eficaz en cuanto a otorgar beneficios que lo que indicaría una simple asignación de éstos. Por cada dólar de aumento de los beneficios, las transferencias se reducen en 17 centavos, lo cual deja a los beneficiarios ancianos con 83 centavos.

Se hizo un cálculo semejante en el caso de Filipinas, país en el cual la proporción de población cubierta por la seguridad social es menor que en el Perú y la incidencia de las transferencias privadas es mayor. El efecto de exclusión es mayor, pues por cada dólar de aumento de las pensiones públicas se produce una disminución de 37 centavos de las transferencias privadas, lo cual deja a los ancianos con 63 centavos.

Estas simulaciones indican que la seguridad social de hecho reduce las transferencias privadas. La magnitud de la reducción es significativa, pero mucho menor que la proyectada por medio de los modelos de las transferencias puramente altruistas entre familias. Las pensiones de financiamiento público elevan el ingreso de los beneficiarios, pero no dólar por dólar.

sistemas informales, particularmente en los países de ingreso bajo y mediano en los cuales la capacidad de los sistemas formales para proveer ese apoyo es limitada.

Evitar los sesgos contra la agricultura tradicional

El medio más obvio de prolongar la existencia de los sistemas familiares de apoyo en la vejez consiste en evitar los sesgos de las políticas con-

tra la agricultura tradicional, sector en el cual la consolidación del trabajo, los riesgos y los recursos de la familia dan los mejores resultados. Entre estos sesgos de las políticas se cuentan, típicamente, los derechos de importación protectores y el crédito y la electricidad subvencionados que favorecen al sector moderno. Al apoyar artificialmente sectores que compiten con la agricultura por recursos que son escasos, estas políticas hacen desaparecer recursos que se podrían destinar a las zonas rurales y como resultado disminuye la capacidad de estas zonas para retener a su fuerza de trabajo. Evitar estos sesgos de las políticas es conveniente por muchas otras razones y también permite preservar las redes informales de información y las sanciones sociales, las cuales se basan en el contacto frecuente, la proximidad y la estabilidad residencial a largo plazo que constituyen los puntales del sistema de apoyo familiar.

Mejorar las comunicaciones entre las zonas rurales y las urbanas

La migración del campo a la ciudad puede surtir un efecto doblemente pernicioso en los sistemas de apoyo en la vejez. La generación mayor de residentes rurales que han invertido en la educación y la crianza de sus hijos ve que los riesgos de sus inversiones aumentan cuando los hijos emigran. Los hijos, por su parte, se alejan de la red rural de información y de apoyo. Algunos ganan más y envían dinero regularmente a sus padres, otros no, y la incertidumbre se intensifica. Cuanto más débiles son los vínculos de comunicación entre las zonas urbanas y las rurales más perjudiciales son los efectos de la migración, pues permite que los hijos escapen a la obligación de ayudar a sus padres y se alejen de las redes de apoyo futuro en sus comunidades de origen. Las políticas por medio de las cuales se mejoran las comunicaciones entre las zonas urbanas y las rurales producen el efecto secundario de hacer que los sistemas informales de apoyo en la vejez funcionen mejor.

Considerar programas especiales para las viudas

Las mujeres son particularmente vulnerables en la vejez. La mayoría de ellas terminan por enviudar debido a que se casan más jóvenes que los hombres, tienen una mayor esperanza de vida y una probabilidad menor de volver a casarse. Las mujeres también tienen una menor participación en la fuerza de trabajo y salarios más bajos que los hombres, y las leyes sobre herencia y propiedad frecuentemente discriminan en su contra. A

causa de estos factores las mujeres dependen de sus hijos, y las que no los han tenido se encuentran en una situación muy desventajada. La forma más directa de aliviar estos problemas consiste en promulgar leyes que eliminen la discriminación contra la mujer en el mercado laboral y en el régimen de propiedad y herencias. Pero este cambio fundamental no se puede efectuar de la noche a la mañana, pues también hay que modificar las difundidas normas sociales que promueven la discriminación.

Estimular a las viudas para que se casen por segunda vez y no penalizar a los ancianos y ancianas que viven juntos sin estar casados (como hacen muchos sistemas formales de seguridad en la vejez) serían otras opciones. China aparentemente ha tenido una experiencia favorable con estos métodos, pero es menos probable que éstos den buen resultado en países en los cuales el desequilibrio de los sexos no es tan pronunciado y el casarse por segunda vez o vivir juntos sin estar casados va en contra de las normas culturales. Por consiguiente, las viudas constituyen uno de los primeros grupos de ancianos hacia los cuales hay que orientar la asistencia social, con miras a aliviar la pobreza entre las personas que no se benefician con los sistemas tradicionales.

Tratar de que los sistemas formales complementen a los informales

Un principio general, al establecer programas públicos, es proveer bienes y servicios que complementen a los que proveen las familias y otros voluntarios en vez de sustituirlos. En Singapur, cuando se asignan viviendas se da preferencia a las familias que estén dispuestas a hacerse cargo de un pariente anciano, y en Suecia esas familias reciben un cierto monto de dinero. Canadá, Francia y el Reino Unido proporcionan una atención temporal que constituye una tregua para las personas que se ocupan de parientes ancianos. Angola, Hong Kong y Tailandia tienen clínicas comunitarias, servicios de salud para pacientes ambulatorios, guarderías y otros servicios sociales para los ancianos. Malasia paga un pequeño estipendio a los hijos adultos que viven con sus padres. Israel y Singapur otorgan deducciones tributarias a las personas que prestan apoyo financiero a sus padres o a otras personas ancianas en sus comunidades. Con estas políticas es más factible que las familias puedan ocuparse de los ancianos en sus casas, evitando así lo que de otra manera constituiría una carga intolerable (Recuadro 2.5).

También puede ser importante limitar el nivel y el tipo de apoyo público. El pago de un monto global en el momento de la jubilación

permite que los ancianos, gracias a ese dinero, se reincorporen al sistema informal en sus aldeas de origen. Otra manera de reducir el desplazamiento de las transferencias privadas es orientar los programas de asistencia social hacia las personas que carecen de un ingreso adecuado o de familia que pueda mantenerlas. La India tiene en el estado de Kerala un programa innovador de pensiones según las necesidades, que se basa en este principio, para los trabajadores agrícolas. Se paga una pensión de Rs 45 (US\$1,50) mensuales a los trabajadores agrícolas cuyo ingreso anual (incluido el de la esposa y de los hijos solteros) no exceda de Rs 1.500 (US\$50) anuales. Se supone que éste sea un ingreso de subsistencia, pero el beneficiario no puede sobrevivir sin asistencia adicional

Recuadro 2.5 Programas gubernamentales que complementan el cuidado informal de los ancianos

MUCHAS POLÍTICAS PÚBLICAS, TANTO EN LOS países de la OCDE como en los países en desarrollo, complementan y promueven la atención familiar de los ancianos. Entre ellas se cuentan la de asistencia para vivienda, la atención temporal para que las personas que cuidan a parientes ancianos tengan una tregua, los centros de salud y guarderías comunitarios, y la asistencia financiera.

Países de la OCDE

Asistencia para vivienda. La falta de espacio en los hogares para alojar cómodamente a un pariente anciano puede constituir un importante obstáculo para que las familias se ocupen de los ancianos. En Victoria, Australia, se pueden obtener unidades prefabricadas llamadas "departamentos para abuelitas" como una forma de vivienda pública para ayudar a resolver este problema. Este modelo ha sido adoptado también por Nueva Zelanda y por la ciudad canadiense de Ontario. El Japón otorga préstamos con bajo interés a familias que desean refaccionar sus hogares para dar cabida a un pariente anciano, y ofrece viviendas públicas con una habitación más a las personas de in-

greso bajo que tienen parientes ancianos. Suecia provee una generosa asignación para vivienda a fin de que los miembros de la familia puedan adaptar sus hogares. En Noruega hay préstamos especiales para la compra de casas en que puedan vivir varias generaciones juntas.

Servicios de apoyo para personas que atienden a ancianos. Uno de los servicios que con mayor frecuencia solicitan las personas que atienden a ancianos es que los ayuden durante un período corto para poder hacer diligencias, pasar una noche fuera de la casa, o tomarse vacaciones. En Alemania, Francia, Japón y el Reino Unido en algunos hogares u hospitales geriátricos hay habitaciones disponibles para estadas cortas, a fin de dar un respiro a las personas que atienden a ancianos en sus hogares. La atención temporal de corta duración a domicilio, que consiste en enviar a una persona para que el miembro de la familia que se ocupa del anciano quede libre por algunas horas, existe en muchas provincias canadienses y en algunos estados de los Estados Unidos. Las guarderías para personas que sufren una enfermedad mental o física son importantes en Australia, Canadá, Francia,

(Continúa en la próxima página.)

Recuadro 2.5 (continuación)

Japón y el Reino Unido. En algunas partes de Suecia y en el Reino Unido se proveen servicios "nocturnos" que consisten en que una persona de los servicios sociales se ocupe del anciano enfermo durante la noche para ayudar a la familia.

Países de ingreso bajo y mediano

Asistencia para vivienda. En Malasia, las autoridades encargadas de la vivienda pública asignan departamentos en la planta baja a familias con personas ancianas o incapacitadas. En Singapur, se da prioridad en materia de vivienda a las familias que deseen vivir en un hogar contiguo al de parientes ancianos. En Chipre, las familias que viven con parientes ancianos tienen prioridad en materia de vivienda; se les ofrece unidades y pueden solicitar asistencia financiera para agregar una habitación.

Servicios de apoyo. Todos los países de Asia Oriental y Sudoriental proveen servicios de guardería y asesoramiento. En Tailandia, hay centros diurnos de fines múltiples que ofrecen atención de la salud, servicios de guardería, asistencia a las familias y orientación. Hong Kong y Singapur proveen ayuda en los trabajos de la

casa y atención de ancianos a domicilio, además de centros diurnos. En Angola, organizaciones como las iglesias, los clubes y las colectividades locales se usan para ofrecer en ellos guarderías y otros servicios de apoyo. En Argentina hay *clubes de ancianos* que ofrecen servicios sociales, de salud y recreativos.

Asistencia financiera. En Malasia, los hijos adultos que viven con sus padres reciben una rebaja tributaria y pueden obtener una deducción impositiva adicional para ayudarlos a recuperar los gastos médicos y el costo del equipo que necesiten sus padres incapacitados. Corea, Filipinas y varios países africanos también están considerando medidas semejantes.

Algunos de estos servicios son proporcionados directamente por organismos públicos; otros son suministrados por organizaciones sin fines de lucro o con fines de lucro pero subvencionados por el gobierno. Estas formas de gasto público complementan los servicios que proveen las familias y, por consiguiente, tienden a preservar más bien que a desplazar el sistema informal de apoyo en la vejez.

Fuente: Casi todos los ejemplos provienen de Naciones Unidas (1985) y Kendig, Hashimoto y Coppard (1992).

de sus parientes. Se ha atribuido a esta pensión el mérito de permitir que los parientes se ocupen de los ancianos, pues subvenciona el costo del cuidado en el hogar y, por consiguiente, promueve o "preserva" el apoyo informal tradicional (Nair y Tracy 1989).

Avanzar cuidadosamente con los sistemas formales

Es posible que en las zonas rurales de los países de ingreso bajo los sistemas informales funcionen mejor que los formales. En vista de su limitada capacidad tributaria y administrativa, los gobiernos de los países africanos y asiáticos deben actuar con cautela, pues los programas formales ambiciosos podrían fracasar después de desplazar a los familiares

que funcionan razonablemente bien. Es posible que las familias que invierten en educación o en pequeñas empresas logren en la ancianidad mayor seguridad que la que obtendrían mediante las contribuciones obligatorias a programas públicos de pensiones.

En las zonas rurales de los países pobres hay que concentrar los programas públicos en la asistencia social a las personas más necesitadas, de toda edad, y al mismo tiempo hacer todo lo posible para establecer la capacidad necesaria a fin de que los sistemas formales más complejos funcionen bien. Los programas con aportes obligatorios deben introducirse primero en los mercados laborales formales de las zonas urbanas, en las cuales es muy probable que el sistema informal ya se haya desintegrado.



Elecciones en las políticas sobre sistemas formales

EN LOS PAISES INDUSTRIALES Y EN LA MAYORÍA DE LOS países de ingreso bajo y mediano los gobiernos han creado sistemas formales de apoyo a los ancianos. Se estima que el 30% de los ancianos del mundo están cubiertos por estos sistemas formales, y el 40% de los trabajadores de todo el mundo están efectuando aportes con la expectativa de que éstos los beneficien cuando lleguen a viejos. Los interrogantes fundamentales que deben responderse cuando se crea un sistema formal son:

- ¿A qué mecanismos habría que recurrir principalmente, a los voluntarios o los obligatorios? ¿Cuándo habría que introducir gradualmente la cobertura obligatoria, y a qué nivel de pensiones y aportes?
- ¿Cuál ha de ser el equilibrio entre el objetivo del alivio de la pobreza y redistribución del ingreso, por una parte, y el del ahorro y la uniformidad del ingreso, por la otra? ¿Y qué función ha de desempeñar el gobierno respecto al cumplimiento de cada objetivo?
- ¿Quién ha de asumir los riesgos a que está expuesta la gente en la ancianidad, qué tipos de seguro han de proveerse, y de qué manera?
- ¿Debe financiarse el sistema con fondos específicos o con ingresos corrientes?
- ¿Quién ha de administrar el sistema? ¿El sector público o el sector privado?

Las respuestas a estas preguntas clave respecto a las políticas determinan la forma en que el sistema de seguridad económica en la vejez afecta

a la economía y la forma en que sus beneficios y costos se dividen entre los viejos y los jóvenes, los ricos y los pobres. En este capítulo se plantean estas cuestiones y en los Capítulos 4 a 6 se examinan las soluciones que proporcionan los planes públicos, los ocupacionales y los de ahorro personales.

¿Mecanismos voluntarios u obligatorios? ¿Hasta qué punto ha de ser obligatoria la cobertura?

LOS SISTEMAS INFORMALES DE SEGURIDAD ECONOMICA EN LA vejez dependen de las acciones voluntarias, reforzadas por fuertes sanciones sociales. Cuando los gobiernos concluyen que esos sistemas no bastan, deben decidir si acaso reforzarán las acciones voluntarias o establecerán un plan obligatorio.

Las acciones voluntarias, como los planes de ahorro personales y los de pensiones ocupacionales patrocinados por los empleadores, pueden fomentarse por medio de la estabilidad macroeconómica, los instrumentos de ahorro confiables y el tratamiento tributario favorable del ahorro a largo plazo y las anualidades. Este sistema de seguridad económica en la vejez es el que origina la menor evasión y los menores desincentivos, el que ofrece la mayor flexibilidad para dar cabida a distintas preferencias, y el que impone la menor carga administrativa a los gobiernos. Estas son grandes ventajas en todas partes, sobre todo en los países en desarrollo, pero este sistema también tiene desventajas: es sencillo y quizás no llegue a algunas personas; no llena los vacíos del mercado de seguros; no elimina los vestigios de la pobreza vitalicia entre los ancianos, y entraña un costo tributario, probablemente regresivo. Los trabajadores que ganan poco tal vez no respondan al incentivo tributario y los que ganan mucho, además de beneficiarse con el incentivo, probablemente tienen sus propios ahorros.

Si la meta consiste en cubrir a todo el mundo, impedir que las personas se conviertan en una carga para el tesoro público y redistribuir el ingreso encauzándolo hacia los ancianos pobres, se necesita un sistema obligatorio de cobertura amplia, que no deje a la gente la opción de participar o no. Los sistemas obligatorios tienen también la ventaja de que le ahorran dinero al tesoro porque no requieren incentivos tributarios, aunque a menudo éstos se incluyen para inducir al cumplimiento y aumen-

tar la aceptabilidad política. En todos los países industriales los sistemas obligatorios son el elemento básico de los sistemas de seguridad de los ancianos, y generalmente están financiados con aportes de los trabajadores o empleadores y reforzados por disposiciones impositivas que fomentan el ahorro voluntario a través de planes personales u ocupacionales.

Los planes obligatorios requieren extensa administración o reglamentación del gobierno, lo cual puede poner una presión excesiva sobre la capacidad de muchos países en desarrollo. También suelen causar costos administrativos que en los países de ingreso bajo tienden a ser particularmente elevados en relación con el ingreso per cápita y el total de aportes. Por estas razones deben ser introducidos poco a poco y ampliados cautelosamente, después de un análisis cuidadoso de sus repercusiones a largo plazo en los costos, los beneficios y la distribución dentro de cada generación y entre distintas generaciones. Los rectores de las políticas deben decidir qué grupos cubrir primero, y a qué nivel de pensiones y aportes.

En la práctica, la cobertura se extiende primero a los trabajadores del sector público y de las empresas grandes del sector privado, pues en esos casos exigir el cumplimiento es más fácil y el costo de las transacciones es bajo en relación con los salarios y pensiones. Casi todos los países tienen un plan obligatorio para estos grupos. Los empleados de empresas pequeñas, las personas que trabajan por cuenta propia y los trabajadores agrícolas —que constituyen el grueso de los trabajadores en los países en desarrollo— se agregan después, a medida que aumenta la capacidad tributaria y administrativa del gobierno y se eleva el nivel de ingresos.

Esta introducción gradual de la cobertura obligatoria presenta tres peligros potenciales. Los costos son elevados porque los planes no gozan de economías de escala. Es posible que se impongan impuestos a los trabajadores de ingreso bajo que no están cubiertos para subvencionar los planes de jubilación de trabajadores de ingreso más alto que están cubiertos. Y algunos trabajadores del sector informal o rural pueden encontrarse en la pobreza cuando llegan a viejos. Los países pueden prevenir estos peligros comenzando con sistemas administrativamente sencillos, evitando subvencionar a los trabajadores que participan a expensas de los que no participan —para lo cual han de minimizar al comienzo el financiamiento con ingresos generales—, y suplementando los planes de jubilación basados en las contribuciones con asistencia social para los pobres de toda edad.

¿Hasta qué punto han de ser generosas las tasas de la contribución obligatoria y de los beneficios de los trabajadores cubiertos? Algunas fa-

milias quizás deseen una pensión igual al 75% o más de su salario anual medio. Otras quizás deseen una proporción menor del salario, de modo de poder consumir más cuando son jóvenes. Obligar al segundo grupo a efectuar aportes suficientes para producir una pensión alta podría traducirse en una situación económica peor para éstos, en vez de mejor. Se puede dar cabida a la diversidad de preferencias y minimizar la evasión, al tiempo que se evita la pobreza mediante el procedimiento de fijar la pensión (mediante planes privados y públicos obligatorios), por ejemplo, en el 60% del salario medio vitalicio del trabajador medio con un mínimo equivalente a la línea de pobreza para los trabajadores de ingresos bajos. Mediante los beneficios para los sobrevivientes se podría proteger a las cargas familiares que no tuvieran ingresos propios. Y las familias que desearan una pensión que ascendiera a una proporción más alta del salario podrían suplementar la pensión obligatoria con el ahorro voluntario (véase la Nota informativa 1).

Ahorro o redistribución, y el vínculo entre los beneficios y las aportaciones

EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD ECONOMICA EN LA VEJEZ EN los cuales se hace hincapié en el ahorro o en la uniformidad del ingreso, las personas distribuyen su ingreso a lo largo de su vida, gastando menos en el presente para poder gastar más ulteriormente. El valor vitalicio esperado de los beneficios y los aportes son iguales para todos. En los sistemas en los cuales se hace hincapié en la redistribución un grupo de personas recibe beneficios vitalicios superiores a sus aportes vitalicios, y otro grupo recibe beneficios inferiores. El ingreso se pasa de un grupo a otro.

Los sistemas en los cuales se hace hincapié en el ahorro tienen varias ventajas. Al supeditar los beneficios directamente a los aportes de acuerdo con principios de mercado, desalientan la evasión, no introducen desincentivos al trabajo y están libres de la presión política para que se incluyan disposiciones que conducen a resultados poco equitativos e ineficientes. Pero también tienen una gran desventaja, pues no permiten aliviar la pobreza entre los ancianos que nunca tuvieron recursos suficientes para ahorrar o instituciones financieras confiables para colocar sus ahorros.

Al escoger su sistema de seguridad económica en la vejez, todo país debe tomar una decisión respecto al énfasis relativo en el ahorro y en la redistribución. El vínculo entre los aportes de los trabajadores y los beneficios que éstos reciben dependerá de esa decisión. El supuesto adoptado en este trabajo es que la reducción de la pobreza es una meta importante, aunque el grado en que se pueda lograr dependerá de los costos y de las circunstancias de cada país. Los rectores de las políticas deben decidir si los objetivos del ahorro y la redistribución se podrán cumplir mediante un programa unificado o mediante mecanismos separados de financiamiento y de administración.

¿Hay que transferir el ingreso a los ancianos?

Para subrayar los objetivos redistributivos de los programas de seguridad financiera de los ancianos frecuentemente se dan tres argumentos:

- Por lo general los ancianos tienen un ingreso corriente pequeño, de modo que tiene sentido usar la ancianidad como criterio para focalizar las transferencias de ingresos.
- Las generaciones más jóvenes serán beneficiadas por el crecimiento económico, de modo que deben transferir ingresos a las generaciones mayores, cuyo ingreso vitalicio es menor.
- Las personas pobres que son ancianas deben recibir transferencias de ingresos más generosas que los miembros de otros grupos que son pobres.

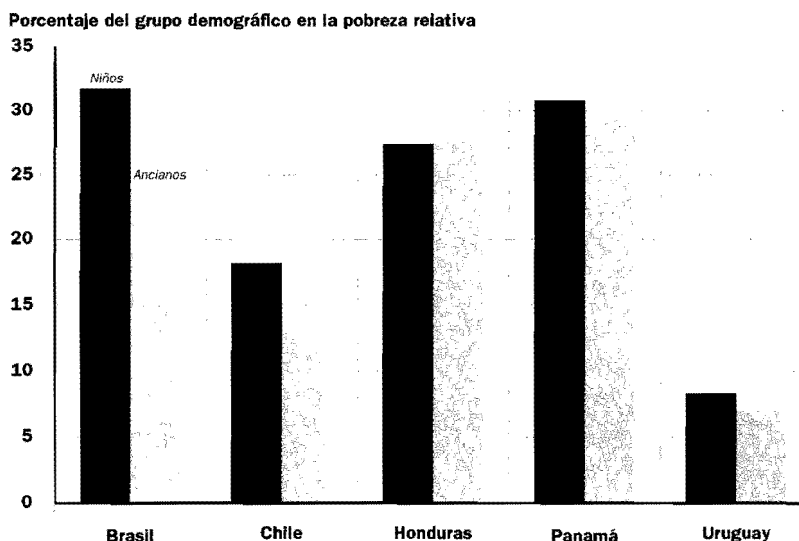
¿Son válidos estos argumentos? ¿Son los programas para ancianos un medio eficaz de reducir la pobreza? ¿Debe ser éste su objetivo principal? Para evaluar estos argumentos hay que distinguir entre las medidas de alivio de la pobreza basadas en el ingreso corriente y las basadas en el ingreso vitalicio (el valor actual del ingreso total, o anual medio, generado por un individuo durante su vida). Respecto a la redistribución, hay que considerar el derecho relativo de los ancianos frente al de otros grupos, como el de las familias jóvenes con hijos.

¿Son pobres los ancianos desde el punto de vista del ingreso corriente? Si los ancianos son desproporcionadamente pobres cuando no existen ni las familias extensas ni los programas gubernamentales, la redistribución de los más jóvenes a los mayores ayudará a igualar los ingresos corrientes. Pero los datos empíricos indican que, en lo que respecta al ingreso corriente, en muchos países los ancianos no son desproporcionada-

mente pobres. Los datos sobre países en desarrollo como la India y Nigeria correspondientes a los años setenta y sobre Côte d'Ivoire y Tailandia en la década de 1980 indican que las familias con gente anciana no tienen un ingreso medio inferior al de las familias jóvenes, especialmente cuando se consideran las diferencias entre las zonas urbanas y las rurales (Deaton y Paxson 1991; Gaiha y Kazmi 1982; Hill 1972). En esos países, la modalidad de la familia extensa explica esta circunstancia en gran medida pero no totalmente, pues las conclusiones son semejantes en países de ingreso mediano y alto en los cuales la familia nuclear es más común. Si bien la incidencia de la pobreza depende mucho del umbral que se elija, de los costos de vida relativos que se atribuyan a las familias grandes y pequeñas y del período que se considere (Förster 1993), se advierte que:

- En países como Brasil y Chile, la tasa de pobreza es más alta entre los niños que entre los ancianos (Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1 Tasa de pobreza relativa de los niños y de las personas de más de 60 años, países latinoamericanos seleccionados, decenio de 1980



En algunos países latinoamericanos, son más los niños que los ancianos que viven en la pobreza.

Nota: La pobreza relativa se define como un ingreso per cápita igual al 50% de la mediana, con las siguientes ponderaciones para los niños: menos de 5 años = 25% de un adulto, entre 5 y 14 años = 45% de un adulto. Las personas se definen como niños si tienen menos de 15 años y como ancianos si tienen más de 60.

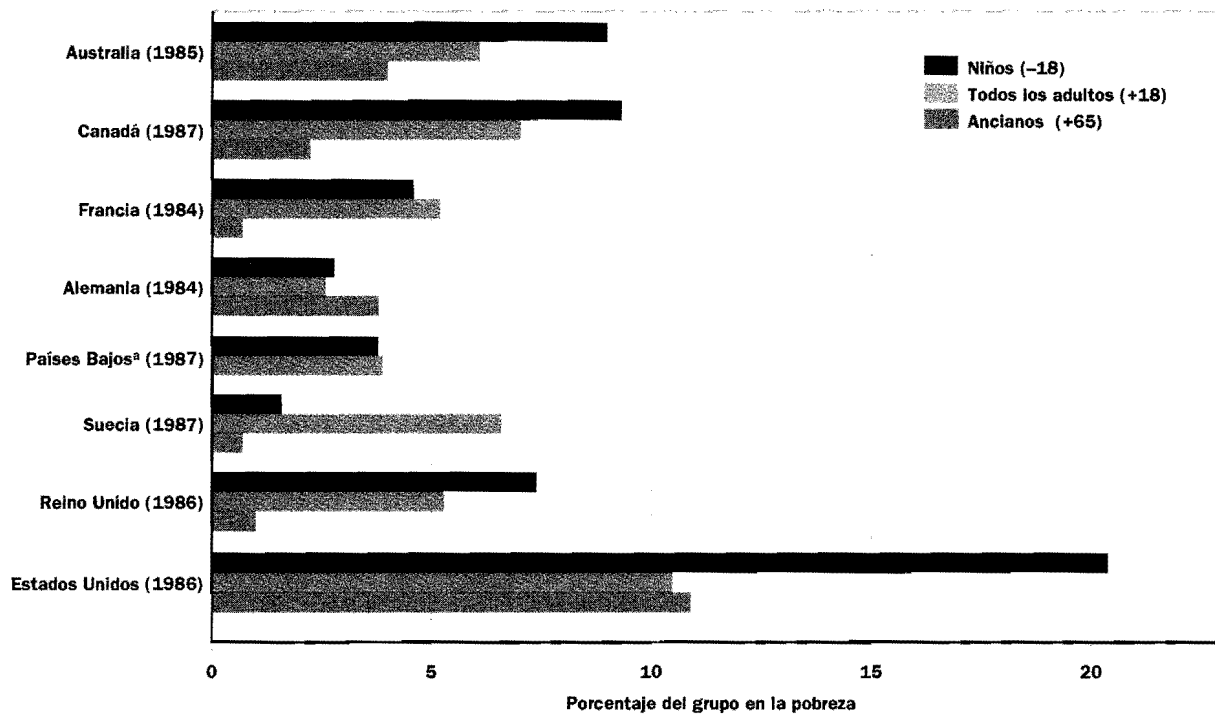
Fuente: Cálculos del Banco Mundial, usando datos de las encuestas de hogares; Keller (1994).

- En Hungría, Polonia y Rusia, las familias con niños tienen mayores probabilidades de ser pobres que los ancianos jubilados (van de Walle, Ravallion y Gautam 1994; Fox 1994; datos del Banco Mundial).
- En Polonia, la tasa de pobreza es la mitad del promedio nacional, mientras que entre los jóvenes es casi un 50% mayor (datos del Banco Mundial).
- En la mayoría de los países de la OCDE el ingreso corriente es menor y la pobreza es mayor entre los trabajadores, especialmente los jóvenes y con hijos, que entre los ancianos (Gráfico 3.2).

En algunos países de la OCDE, las tasas de pobreza son más bajas entre los ancianos que entre los niños y otros adultos.

¿Cómo puede ser esto? Hay varias explicaciones. Los trabajadores jóvenes se encuentran en el punto más bajo de su perfil de ingresos por

Gráfico 3.2 Tasa de pobreza relativa por grupos de edades, países de la OCDE, mediados del decenio de 1980



Nota: La línea de la pobreza se define como el 40% del ingreso familiar ajustado, excluidos impuestos y transferencias, ajustado según el tamaño de la familia, usando la escala de equivalencias de la de EE.UU.

a. En los Países Bajos, la tasa de pobreza para las personas de más de 65 años es igual a cero.

Fuente: Estudio del ingreso de Luxemburgo, como figura en Smeeding (1992).

edades, mientras que los trabajadores mayores se encuentran en el punto más alto; los que siguen trabajando pueden recibir salarios más altos. Las personas de edad también han tenido la oportunidad de ahorrar y de acumular activos, en algunos casos incluso una vivienda, con lo cual se reduce su necesidad de efectuar gastos monetarios. Los que se han jubilado también disponen de mucho tiempo, que pueden usar para hacer rendir su dinero. Por lo tanto, su capacidad de consumo es superior a sus ingresos corrientes. En cambio, un mínimo desproporcionado de niños nacen en familias de ingreso bajo, con lo cual deprimen aún más el ingreso per cápita de éstas. La focalización de las transferencias o los servicios en familias con niños puede constituir un medio más eficaz de aliviar la pobreza que la focalización en los ancianos.

¿Tienen los ancianos un ingreso vitalicio menor que los jóvenes? Cuando una economía crece rápidamente, el integrante medio de un grupo joven tendrá un ingreso vitalicio más alto que el integrante medio de un grupo mayor. En ese caso, por razones de equidad se podría efectuar una redistribución de los grupos en edad de trabajar, que se beneficiarán con el crecimiento, a los ancianos, aun cuando estos últimos tengan un ingreso corriente superior al de los jóvenes (los jóvenes ganarán más en el futuro).

Dos fuerzas contrarrestantes debilitan este argumento. En primer lugar, las economías no siempre crecen rápidamente. Durante los últimos 20 años, el ingreso per cápita real ha disminuido en muchos países africanos, y el aumento del salario real se ha desacelerado en los países de la OCDE (Cuadro A.3 del Apéndice). En América Latina, los salarios reales han sufrido enormes fluctuaciones. Cuando las economías crecen lentamente, los ingresos vitalicios medios de los jóvenes no son mucho más altos que los de los grupos mayores. En segundo lugar, las personas que viven hasta una edad avanzada no provienen de una muestra al azar de su grupo. Generalmente pertenecen a grupos socioeconómicos más altos, de los cuales se espera una vida larga. Las personas que son pobres durante la mayor parte de sus vidas tienen mucho menos probabilidades de vivir hasta una edad avanzada:

- En Estados Unidos, la tasa de mortalidad de las personas en edad de trabajar del grupo de ingreso más bajo es cinco veces la de los trabajadores del grupo de ingreso más alto, y la diferencia ha aumentado durante los últimos 30 años (Pappas y otros 1993).

- En Argentina, se estima que los empleados públicos de alto ingreso viven diez años más que los trabajadores industriales de bajo ingreso (Rofman 1994).
- En el Reino Unido, los trabajadores con ocupaciones bien remuneradas tienen una tasa de mortalidad mucho menor que la de los trabajadores con ocupaciones mal remuneradas (Creedy, Disney y Whitehouse 1992).

Dada esta diferencia, una gran proporción de personas jóvenes tendrán una vida más corta e ingresos vitalicios anuales menores que los de personas ancianas.

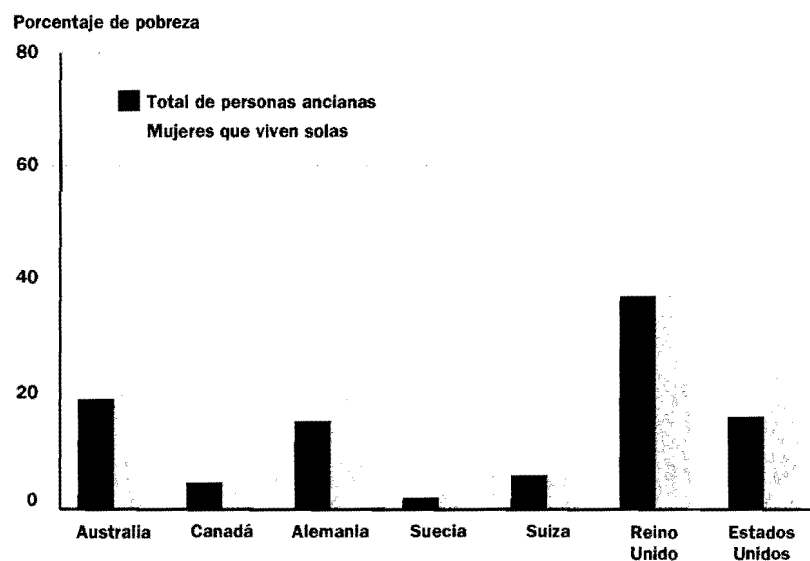
¿Hay que tratar a los ancianos pobres de manera distinta de los pobres de otros grupos? En la medida en que la pobreza de los ancianos sea atribuible a la insuficiencia del ahorro, es posible prevenirla obligando a la gente a ahorrar durante su juventud. Se dispone entonces de un remedio para esta situación que no resulta igualmente apropiado para otros grupos y que no implica transferencias, pero sí una planificación por adelantado. Las políticas redistributivas deben estructurarse con cuidado para alentar y no desplazar el ahorro. Por ejemplo se puede alentar el ahorro si se garantiza una pensión mínima como parte de un programa para la jubilación, mientras que los programas independientes que se basan en los activos y los ingresos tienen el efecto contrario.

Incluso si se alientan el ahorro y el trabajo, los trabajadores que tengan salarios bajos simplemente no ganarán lo suficiente como para mantenerse fuera del grupo pobre durante toda su vida. Si se los obliga a ahorrar para la vejez, tal vez caigan en la pobreza durante la juventud —y serán pobres durante largo tiempo. En lugar de esperar que ahorren, ya que ésto los pondría por debajo de la línea de la pobreza durante toda su vida, sería más eficiente concentrar la redistribución en este grupo cuando llegan a una edad más avanzada. Cuando son jóvenes, se supone que están en condiciones de trabajar, pero cuando llegan a viejos, se supone que no pueden hacerlo o al menos no en forma productiva, en especial en economías industriales urbanas. Por lo tanto, el desincentivo para el trabajo que suponen las transferencias es menor para el grupo de ancianos que para el de jóvenes —siempre que la edad de retiro sea suficientemente avanzada. Además quizás sea más aceptable desde el punto de vista político transferir ingresos a personas que casi siempre han sido pobres después de que hayan “cumplido con su deber” y ya no puedan trabajar porque son viejas. Por lo tanto, las fuerzas tanto económicas como políticas sugieren que los

que son pobres durante largos períodos pueden recibir transferencias más grandes cuando viejos que cuando jóvenes.

También existen subgrupos identificables de ancianos cuyo ingreso corriente es particularmente bajo. En muchos países estos subgrupos comprenden mujeres que viven solas y personas muy ancianas, que constituyen casi el mismo grupo, pues las mujeres viven más que los hombres. En los países de la OCDE, las personas muy ancianas que viven solas tienen más probabilidades que las de otros grupos de pertenecer al decilo más bajo de la distribución del ingreso, y la mayoría son mujeres (Gráfico 3.3). En las zonas urbanas de China, el 41% de las mujeres ancianas pero sólo el 4% de los hombres ancianos viven a un nivel inferior al de la pobreza extrema (Cangping 1991). En la India, las familias encabezadas por viudas son las más pobres, por una gran diferencia, y su gasto medio por persona es inferior en un 70% al promedio nacional

Gráfico 3.3 Porcentaje del total de personas de más de 65 años y de mujeres que viven solas con un ingreso inferior al nivel de subsistencia, países seleccionados de la OCDE, comienzos del decenio de 1980



Hay mayor probabilidad de pobreza en el grupo de mujeres que viven solas que en los demás.

Nota: Las líneas de pobreza son las empleadas por el U.S. Bureau of the Census, tomando en cuenta el número de personas en la familia y sus edades, y efectuando los ajustes correspondientes a las economías de escala en el consumo.

Fuente: Adaptado de Palmer, Smeeding y Torrey (1988), Cuadro 5.8, página 105. La fuente de los datos es el estudio del ingreso de Luxemburgo para el período comprendido entre 1979 y 1982.

(Dreze 1990). Muchas de estas personas no han participado sostenidamente en la fuerza de trabajo, han tenido escasos recursos propios para poder ahorrar cuando eran jóvenes, y no es probable que puedan recibir una pensión proveniente de un plan vinculado con el empleo. Sin bien parte de la respuesta es hacerlas participar de los derechos de pensión de sus cónyuges, ésto no siempre es factible. Podría escogerse a estos grupos de ancianos pobres como beneficiarios de la redistribución.

Por todas estas razones, tal vez sea eficiente utilizar distintos tipos de programas y de criterios de participación, recurrir al ahorro como medida de prevención y a la redistribución como remedio, y asignar transferencias por montos más generosos para reducir la pobreza entre los ancianos más que entre los jóvenes.

Lo que se debe hacer

El cobro de impuestos y la transferencia de ingresos deben tratarse con gran cuidado, debido a las distorsiones y evasión que originan y debido a que las transferencias mal enfocadas pueden ser nocivas. Al considerar si se hará hincapié en el ahorro o en el aspecto redistributivo de los programas de seguridad financiera en la vejez, los países deben evaluar la posición relativa de los ancianos y de otros grupos en su distribución del ingreso. En muchos países esta evaluación llevará a la conclusión de que los ancianos no son desproporcionadamente pobres en ingresos corrientes o en ingresos vitalicios. En ellos es probable que la focalización de las transferencias en familias jóvenes con hijos (por ejemplo, entre otras cosas, a través del gasto público en educación primaria y atención de la salud) tenga un efecto más igualador sobre el ingreso y en lo que respecta a poner fin a la transmisión de la pobreza de una generación a otra. La pobreza entre los ancianos se podría reducir considerablemente si se indujera u obligara a la gente a ahorrar cuando es joven.

Al mismo tiempo, hay algunos focos de extrema pobreza entre los ancianos. En los países industriales uno de estos grupos está constituido por mujeres ancianas que viven solas y que trabajaron poco tiempo cuando eran más jóvenes. Otro grupo es el de los trabajadores que ganaron salarios muy bajos cuando eran jóvenes, no tenían fondos sobrantes para ahorrar, y a pesar de estar las circunstancias en su contra vivieron hasta una edad avanzada. De manera más general, el efecto del desincentivo para trabajar es un problema menor cuando la gente es vieja. Los ancianos son menos adaptables y más vulnerables a las crisis económicas,

no pueden reparar los errores que cometieron en tiempos pasados y en períodos de crecimiento económico rápido sus ingresos vitalicios son bajos en relación con los de los jóvenes. Por estas razones, en este informe se hace un juicio de valor, a saber, que tanto la redistribución como el ahorro desempeñan una función importante en los programas de seguridad económica en la vejez, aunque su importancia relativa varía de un país a otro. Además, tanto los criterios que se aplican para la redistribución como la medida en que esta se logra quizás sean diferentes para los ancianos frente a los jóvenes. La función tanto real como potencial de los planes públicos, ocupacionales y de ahorro personal para el logro de estos objetivos de ahorro y distribución se examina en los Capítulos 4 a 6. La forma de combinar estas funciones —establecer un solo mecanismo para ambas o un mecanismo administrativo y un mecanismo financiero separados— es una cuestión fundamental al formular los sistemas de pensiones.

Los riesgos: ¿beneficios definidos o aportes definidos?

LA PLANIFICACION PARA LA VEJEZ ENTRAÑA ENORMES INCERTIDUMBRES. La gente puede quedar incapacitada, morir joven, requerir atención médica cara, o tener una vida larga y saludable. Es posible que algunas firmas quiebren y que surjan industrias nuevas. La economía se puede estancar o puede florecer. También puede haber grandes cambios demográficos, revoluciones, guerras, sequías, inundaciones, hambrunas, inflación, depresiones —y gobiernos buenos y malos. Estas vicisitudes influyen en la cantidad de bienes y servicios de que dispone la economía para consumo, y en el derecho de distintos grupos a estos bienes. Por lo tanto, afectan a la viabilidad de los planes que hagan los jóvenes para su vejez.

¿Sobre quién deben recaer los riesgos a largo plazo, y cómo debieran distribuirse éstos entre los ancianos y el resto de la sociedad? En los sistemas informales, los ancianos comparten el destino de la familia extensa con la cual viven. En los sistemas formales, los ancianos están expuestos a distintas clases de riesgos, según el sistema de seguridad financiera en la vejez que los cubra. Entre los numerosos riesgos se cuentan los de las inversiones, la incapacidad, la longevidad, los disturbios políticos, la insolvencia de las compañías y la inflación. En sentido am-

plio, el riesgo de los trabajadores depende de si el plan a que se acogen comporta beneficios definidos o aportaciones definidas, y de si su administración es pública o privada. Los planes públicos, ocupacionales y de ahorro personal plantean, cada uno de ellos, un conjunto distinto de riesgos y ofrecen diferentes tipos de seguridad (Capítulos 4 a 6).

Planes con aportes definidos y riesgo de las inversiones

Cuando la gente ahorra para la vejez, como ocurre en los planes personales, los aportes están especificados y en último término determinan los beneficios futuros. No obstante, existe una gran incertidumbre acerca de las tasas de rendimiento futuras y del número de años de trabajo y de jubilación previstos, y acerca de los beneficios anuales futuros. Por lo tanto, los trabajadores asumen riesgos considerables relacionados con la inversión, la incapacidad y el número de años que vayan a vivir. Este tipo de sistema se conoce como plan de aporte definido, porque el aporte anual está definido anticipadamente pero no el beneficio, pues éste depende de la eficacia con que sean administradas las inversiones y del período durante el cual los trabajadores aporten y cobren. En gran medida, el rendimiento de la inversión depende de la situación económica del país y, en el caso de las inversiones en el extranjero, de la situación económica de otros países. En el caso de los fondos de administración privada, el riesgo de las inversiones aumenta debido a que los trabajadores no pueden evaluar la competencia de las compañías de inversión ni la posibilidad de fraude liso y llano. En el caso de los fondos de administración pública, el gobierno puede intervenir para limitar las opciones y el rendimiento de las inversiones, de modo que el riesgo político está entrelazado con el riesgo de las inversiones.

Planes con beneficios definidos y riesgo político y de insolvencia

En los planes con beneficios definidos, la fórmula para calcular la pensión se define anticipadamente. A menudo los beneficios dependen de los años de empleo y del salario devengado durante un cierto período, como el promedio de los últimos tres años o de todos los años de trabajo. El resto de la sociedad afronta el riesgo de que la economía no evolucione tan bien como se esperaba o de que la gente viva más años que los previstos. La protección de los ancianos contra estos riesgos —sobre la base de que su capacidad de adaptación y recuperación es menor que la

de los jóvenes— se considera como una de las ventajas de los planes con beneficios definidos.

En realidad, los trabajadores siguen expuestos a grandes riesgos en los planes con beneficios definidos. Para comenzar, su pensión depende directamente de sus salarios, en particular de sus salarios durante los últimos años de empleo. Si los salarios no aumentan con la rapidez prevista, la pensión se reducirá proporcionalmente. Cuando el plan es ofrecido por el empleador, los trabajadores están expuestos al riesgo de perder sus pensiones debido a la insolvencia de la compañía o a que cambian de trabajo. Si el plan es ofrecido por el gobierno, los trabajadores están expuestos al riesgo de que disminuya la capacidad del gobierno para imponer impuestos, o de que cambie el régimen político y el nuevo gobierno rechace los sistemas establecidos por el gobierno anterior.

Los riesgos de la incapacidad y la longevidad

El riesgo de la incapacidad surge porque algunas personas no pueden trabajar productivamente y efectuar aportaciones por el tiempo que habían previsto. El riesgo de la longevidad se deriva del hecho de vivir más años que los previstos y durar más que los ahorros. Estos riesgos se pueden afrontar cubriéndolos en planes con beneficios definidos o comprando seguro de incapacidad y renta vitalicia a las compañías de seguros, en planes con aportaciones definidas (de hecho, con esto se convierte parte de la aportación definida en un beneficio definido).

Otro problema del seguro de incapacidad es que los trabajadores pueden sostener que están incapacitados para trabajar aun cuando no lo estén, y con esto se eleva el costo para todos; lo que se conoce con el nombre de *peligro moral*. Otro problema es que, debido a las deficiencias de información descritas en el Capítulo 1, quizás no sea posible obtener seguro de incapacidad o renta vitalicia a un precio actuarialmente justo; este es el problema de la *selección adversa*. Además, si el seguro es privado, los trabajadores están expuestos al riesgo de la insolvencia de la compañía de seguros. Y si es público, están expuestos al riesgo político, dados los largos períodos que transcurren antes de que puedan jubilarse.

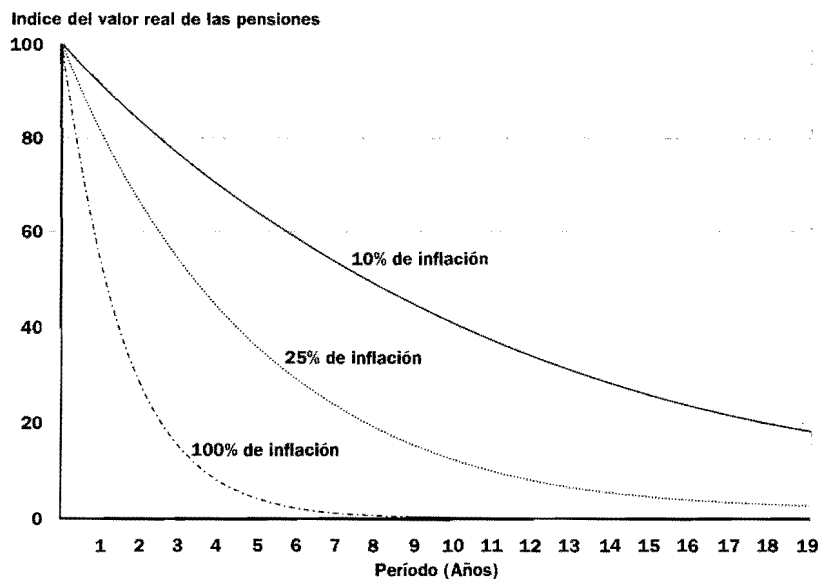
Riesgo de inflación

La inflación constituye un riesgo particularmente importante. En los países de ingreso alto alcanzó un promedio del 7,7% anual de 1965 a

1980 y del 4,5% anual de 1980 a 1990. En los de ingreso mediano el promedio fue del 21,1% y 85,6% durante los mismos períodos, y en los países de ingreso bajo fue del 17,3% y 15,1%, respectivamente. La inflación anual excedió del 200% en Argentina, Bolivia, Brasil y Perú durante los años ochenta, y recientemente ha sido desenfrenada en la antigua Unión Soviética (Banco Mundial 1992d). En general, los salarios se elevan con los precios, pero no a la misma velocidad. Cuando la pensión es fija en términos nominales, su valor real puede disminuir precipitadamente en períodos inflacionarios y dejar a los ancianos en la pobreza. Cuando la inflación anual es del 10%, el valor real de una pensión fija en términos nominales se reduce a la mitad en siete años. Cuando la inflación es del 100%, esto ocurre en sólo un año (Gráfico 3.4).

Los rectores de las políticas tienen que decidir si se exigirá o no la indización de los beneficios de las pensiones en los planes obligatorios y, en caso afirmativo, si la indización ha de ser total o parcial, respecto a los salarios o respecto a los precios. Cuando la indización es respecto a los precios, las pensiones suben de acuerdo con el nivel de éstos: su valor real absoluto permanece invariable, y el riesgo de que la demanda global exceda del producto del país recae sobre otros grupos de la sociedad. Cuando la indización es respecto a los salarios, las pensiones suben y

Gráfico 3.4 Efectos de distintas tasas de inflación en las pensiones sin indizar



El valor real de las pensiones sin indizar descende peligrosamente cuando hay inflación.

bajan junto con éstos. La posición relativa de los ancianos está protegida, pero no su nivel de vida absoluto.

En general, con uno u otro método de indización se requiere una tasa de aportes más alta o una tasa inicial de beneficios más baja que en el caso de los planes que no están indizados, porque es probable que las pensiones indizadas aumenten nominalmente durante el período de la jubilación. Los trabajadores y ciudadanos que no están acostumbrados a las tasas de inflación altas podrían no estar dispuestos a pagar este precio, pero quizás se decepcionaran más adelante si la inflación se acelerara y el valor real de los beneficios disminuyera. Tanto las compañías privadas que venden rentas vitalicias como los planes de beneficios públicos pueden —y así lo han hecho— otorgar pensiones indizadas.

¿Cómo se pueden compartir los riesgos?

En vista de la incertidumbre y de los largos períodos del caso, es difícil predecir qué sistema de distribución de riesgos es mejor para los ancianos o para el resto de la sociedad. Evidentemente, no es posible aislar a los grupos de más edad de todos estos riesgos económicos y políticos, ni tampoco es esto lo más conveniente. Es posible usar, y debe hacerse, una diversidad de técnicas para aminorar los costos sociales del riesgo. Es factible reducirlo mediante la agrupación o neutralizarlo mediante la diversificación o bien pasarlo a los que estén más dispuestos y capacitados para asumirlo. Pero cuando los países optan por un sistema u otro para distribuir los riesgos de la mejor manera posible deben observar los siguientes principios:

- Ciertos riesgos que no tienen correlación entre las personas, como el de la longevidad, se minimizan al agrupar al mayor número de personas, sea incluyendo a todos los participantes en un solo grupo de seguro o reasegurándolos en varios grupos más pequeños —dado que el resultado medio para el grupo es más certero que la experiencia de una persona en particular.
- Otros riesgos, como el de la incapacidad, presentan un peligro moral, que debe limitarse a fin de mantener los costos bajos.
- Se necesita algún grado o tipo de indización respecto a la inflación que transfiera parte de este riesgo a los jóvenes para evitar que los ancianos terminen viviendo en la pobreza absoluta o relativa durante períodos inflacionarios.

- Debido a que los riesgos de la inversión, insolvencia y políticos son reales y potencialmente considerables no pueden reducirse mediante agrupación porque están correlacionados entre las personas y pueden plantear problemas de peligro moral. Hay que recurrir entonces a la diversificación. La diversificación por medio de varios instrumentos administrativos y financieros protege a los jubilados contra el fracaso total de un sistema u otro y reduce el riesgo global de los ancianos.

Financiamiento de los planes: ¿fondos propios o con ingresos corrientes?

LOS PLANES DE SEGURIDAD ECONOMICA EN LA VEJEZ PUEDEN estar dotados totalmente (o parcialmente) de fondos propios, o financiarse sobre la base de efectuar pagos con ingresos corrientes. En el sistema de reparto, los trabajadores actuales pagan las pensiones de los jubilados actuales, y esperan que sus pensiones sean pagadas por trabajadores futuros. El plan cubre sus obligaciones actuales con ingresos actuales, y no hay reservas de ahorros para pagar pensiones futuras. Una razón baja jubilados-trabajadores (el coeficiente de dependencia de ancianos del sistema), una tasa de productividad alta y los salarios reales elevados permiten otorgar beneficios mayores o efectuar aportes menores.

En un sistema dotado totalmente de fondos propios, se acumula una reserva de capital para pagar obligaciones futuras, de modo que los aportes globales más el rendimiento de las inversiones bastan, en todo momento, para cubrir el valor actual de toda la corriente de obligaciones futuras. La generación actual de trabajadores se mantiene a sí misma con sus salarios y ahorra parte de éstos para mantenerse después de la jubilación. Una razón baja años de jubilación-años de trabajo (el coeficiente de pasividad) y una tasa de interés alta permiten otorgar beneficios considerables o efectuar aportes pequeños.

Los planes de aporte específico están por definición totalmente financiados, pues la gente tiene derecho sólo al producto de sus cuentas individuales. Los planes con beneficios definidos también pueden estar totalmente financiados, pero el concepto de financiamiento total es ambiguo en esos planes (sean éstos públicos o privados) debido a la incertidumbre acerca de la tasa de rentabilidad futura, los años que vivirá

el trabajador, y el perfil de los ingresos por edades. Si la tasa real de rentabilidad resulta ser inferior a la esperada o si la gente vive más años que los previstos o se jubila antes de lo esperado, podría ocurrir que un plan con beneficios definidos que parecía estar totalmente financiado no lo estuviera. La mayoría de los planes con beneficios definidos de administración privada de los países industriales tienen un considerable financiamiento propio. La mayoría de los planes con beneficios definidos de administración pública son de reparto o tienen una pequeña proporción de fondos propios.

¿Cuál método de financiamiento requiere aportes más bajos?

En los primeros años de un plan de apoyo financiero en la vejez, cuando el coeficiente de dependencia del sistema es muy bajo porque hay muy pocos beneficiarios, el sistema de reparto siempre parecerá más barato que el del financiamiento total. Pero a medida que el sistema llega a la madurez los trabajadores cubiertos se jubilan, de modo que esta ventaja temporal desaparece. El sistema de pagar con ingresos corrientes seguirá teniendo una ventaja en materia de costo o una tasa de rentabilidad más alta a largo plazo siempre que la tasa de aumento de los ingresos más la tasa de crecimiento de la fuerza laboral excedan la tasa de interés (Samuelson 1958, Aaron 1966). En ese caso, y siempre que el sistema de pensión no afecte la tasa de crecimiento, con el de reparto todas las generaciones se benefician: cada generación recibirá de vuelta un valor actual de las pensiones más alto que el que pagó en forma de aportes.

Pero si la tasa de aumento de los ingresos más el crecimiento de la fuerza laboral quedan por debajo de la tasa de interés, los programas totalmente financiados son los que tienen la ventaja del costo a largo plazo y de la tasa de rentabilidad más alta. Esto puede suceder fácilmente en los planes vinculados con determinadas firmas o industrias. También ocurre en un país tomado en conjunto cuando la población y los ingresos dejan de aumentar rápidamente. Los datos sobre varios países indican que, cuando el período de una inversión es largo, la tasa de interés de una combinación de deuda y capital en general excede la tasa de aumento de los ingresos en alrededor del 2% a 3%. Esto significa que en razón de la productividad del capital en un sistema totalmente financiado se pueden pagar los mismos beneficios a cada generación con una tasa de aportes más baja, a menos que la población esté aumentando a una tasa del 2% a 3%. Con un crecimiento demográfico inferior al 2%

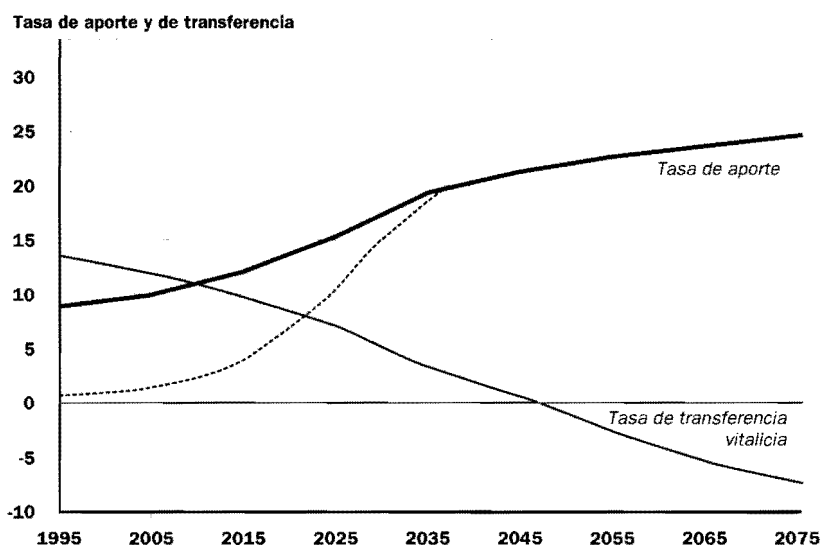
y un sistema de pagos con ingresos corrientes (o si el financiamiento de reparto tiene un efecto negativo en el crecimiento —véase más adelante) cada generación recibe de vuelta en beneficios un valor actual más bajo que el que aportó (Nota informativa 2).

Las transferencias entre generaciones y la transición demográfica

Hace 30 ó 40 años a muchos les parecía que una tasa alta de aumento de la población era inevitable, y en ese caso los pagos con ingresos corrientes serían un buen medio de financiar los programas para la vejez. Pero actualmente las tasas de natalidad están bajando, o según las proyecciones bajarán en todas partes y el número de años que viven las personas aumenta rápidamente. Durante la transición demográfica que están experimentando ahora los países industriales y que los países en desarrollo experimentarán en los próximos 50 años, el aumento de la población tiende a cero. A menos que se produzcan grandes aumentos de la productividad que compensen esa situación, cuando los planes son de reparto hay que elevar los impuestos o reducir los beneficios. Cuando la tasa de aumento de los ingresos medios es inferior a la tasa de interés, como sucede en la mayoría de los países, los trabajadores reciben en forma de pensiones un valor actual inferior al de sus aportaciones. Por lo tanto, los primeros grupos de personas que se jubilan cuando la población va en rápido aumento habrán ganado en lo que respecta a su ingreso vitalicio, pero las generaciones posteriores perderán, como resultado de la decisión inicial de efectuar los pagos con ingresos corrientes.

Supóngase que China decide usar el sistema de reparto y pagar un beneficio igual al 40% del salario medio a todas las personas de más de 60 años de edad a partir de 1995. La tasa de los aportes necesarios para pagar esas pensiones sería menos del 7% en 1995 pero se elevaría al 18% en 2035 y al 23% en 2065. Tomando en consideración el desempleo, la evasión, la manipulación estratégica de los beneficios, los beneficios de los sobrevivientes, los topes en los ingresos imponible y los costos administrativos, la tasa podría exceder del 35%, lo cual se sumaría a los impuestos sobre la renta cobrados para otros fines. Los grupos que se jubilaran en los primeros años del plan obtendrían beneficios muy superiores a sus aportaciones, pero los grupos que se jubilaran más tarde recibirían mucho menos. De hecho, los niños de hoy y sus hijos transferirían una gran parte de su ingreso vitalicio a las personas que actualmente son de edad mediana o avanzada (Gráfico 3.5 y Nota informativa 3).

Gráfico 3.5 Tasas de aporte requeridas para financiar una pensión uniforme del 40% en un país con una población joven que envejece rápidamente



En los primeros años de un sistema de reparto, los jubilados recuperarán mucho más que lo que aportaron, pero aquellos que se jubilen posteriormente recibirán mucho menos.

Nota: Se usan proyecciones demográficas correspondientes a China. Este gráfico se basa en los supuestos siguientes: la tasa media de beneficios es 40% del salario de la economía. La tasa de aporte requerida se expresa como un porcentaje de los salarios (impuesto sobre la nómina). La tasa de transferencia es un porcentaje del salario de toda la vida de un grupo que se retira en un año dado. La línea llena supone una maduración instantánea, es decir, que todos los ancianos pueden recibir de inmediato la totalidad de los beneficios. La línea de puntos supone maduración gradual, es decir, que no se acreditan servicios anteriores a 1995 y la pensión es igual al 1% del salario de toda la economía por cada año de trabajo después de 1995. Con respecto a los otros supuestos, véase el Cuadro NI-3.1.

Fuente: Schwarz (1994).

¿Qué sucede cuando el plan está totalmente financiado? En ese caso se necesita un período inicial de 20 años o más para constituir una reserva de ahorros para jubilaciones. Por consiguiente, los primeros grupos de jubilados no obtendrían pensiones cuantiosas debido a que no recibirían grandes transferencias positivas de las generaciones más jóvenes. Pero a los grupos posteriores les iría mejor, pues no habrían perdido los ingresos de toda su vida. La tasa de su beneficio sería mucho más alta o su tasa de aportación sería mucho más baja. (Aunque durante la transición demográfica, el ahorro por parte de grupos grandes de jóvenes y el desahorro por parte de grupos grandes de ancianos pueden provocar fluctuaciones de la tasa de interés que también tienen consecuencias para la distribución, estos efectos se mitigarían sustancialmente me-

dianete la diversificación internacional, ya que los distintos países envejecen a diferentes velocidades [Reisen 1994].)

Los rectores de las políticas deben tener conciencia de que cuando la población y el ingreso no aumentan rápidamente, el método de financiamiento que se escoja afectará a la distribución del ingreso vitalicio entre las generaciones actuales y las futuras. Si desean favorecer a la generación actual de trabajadores, el sistema de reparto tiene una ventaja. Si desean que la distribución sea neutra, el financiamiento total es preferible.

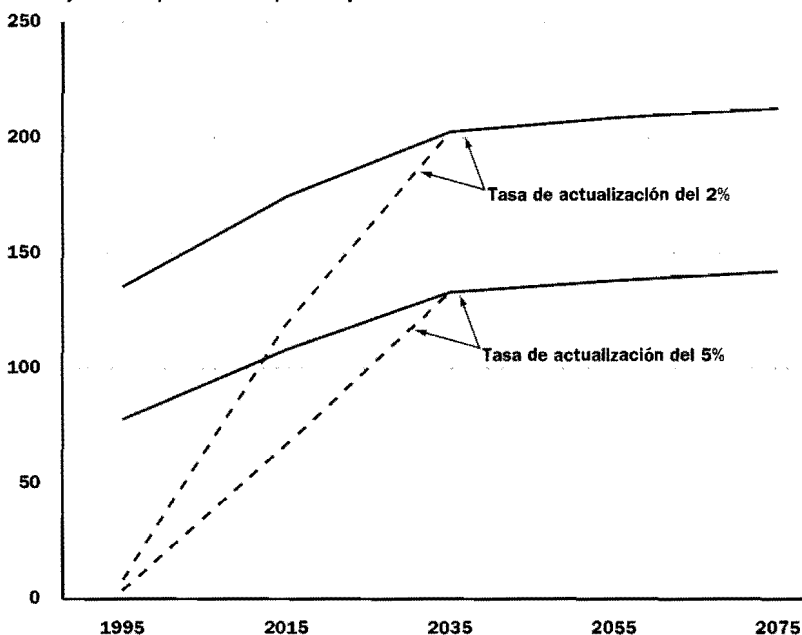
La deuda implícita de la seguridad social

El financiamiento de reparto oculta el verdadero costo a largo plazo de las promesas que se hacen respecto a las pensiones en razón del énfasis que da a los pagos corrientes, y la situación actual es apenas una muestra de lo que queda por ver. Cuando los trabajadores pagan sus impuestos de seguridad social, esperan obtener un determinado beneficio. El valor actual de esta futura corriente de beneficios que se espera se conoce como “deuda implícita de la seguridad social”. Esta obligación del gobierno que corresponde a los “derechos” que la gente cree haber adquirido es como la parte de un témpano que queda oculta bajo el agua. Aunque la deuda implícita varía de un país a otro y depende de la cobertura del sistema de pensiones, la distribución por edades de los trabajadores, el nivel de beneficios y la tasa de actualización que se emplee para los cálculos, en muchos países asciende a dos o tres veces el valor de la deuda explícita convencional (Gráficos 3.5 y 3.6). En las simulaciones realizadas usando datos de población de China y dos tasas distintas de actualización, la deuda de la seguridad social es muy baja cuando se implanta el sistema hipotético descrito, pero sube del 100% a 200% del PIB (Gráfico 3.6).

Sin embargo, una deuda implícita es una obligación oculta que desconocen muchos de los ciudadanos y rectores de las políticas. En los primeros años de un plan de reparto, los costos parecen muy bajos porque así lo son los aportes, pero la deuda implícita de seguridad social está aumentando subrepticamente y tendrá que pagarse por medio de impuestos más altos a medida que el sistema va madurando y la población envejeciendo. Los rectores de las políticas deben tomar esto en cuenta desde el principio cuando efectúan simulaciones de la deuda y de las tasas impositivas que se requerirán a largo plazo, antes de escoger el sistema y la tasa deseada de beneficios.

Gráfico 3.6 Aumento de la deuda implícita de la seguridad social, 1995-2075

Deuda jubilaria pública como porcentaje del PIB



Los beneficios que se esperan de un plan público de pensiones se convierten en una gran deuda oculta para el país.

Nota: Las proyecciones se basan en datos demográficos de China. Véanse los supuestos en el Cuadro NI-3.1. En la línea llena se supone madurez instantánea —es decir, se acredita pleno servicio a trabajadores y jubilados en 1995. En la línea de puntos se supone maduración gradual (véanse los supuestos en el Gráfico 3.5).

En cambio, en los sistemas con financiamiento total, los aportes son más altos desde el comienzo y se van acumulando activos suficientes para pagar la deuda jubilaria. La simulación de la deuda de la seguridad social que aparece en el Gráfico 3.6 sirve también como medida de los activos que se acumularán con el correr del tiempo para pagar una corriente de beneficios equivalente. Los gobiernos no tendrán que enfrentar más adelante una explosión de las obligaciones. Y esta situación es mucho más transparente para los ciudadanos y los rectores de las políticas.

Influencia del financiamiento en el ahorro y el crecimiento

El aumento de la productividad es la única forma en que una población más pequeña en edad de trabajar puede mantener a una población

más grande de jubilados sin que se produzca una baja general del nivel de vida, prescindiendo del sistema de financiamiento que se use. Una cuestión fundamental es la de si es probable o no que la productividad y el PIB aumenten más con un sistema o con el otro.

Dado que el sistema de reparto rompe el vínculo de mercado entre los beneficios y las aportaciones, puede conducir a la evasión y a distorsiones de la oferta de trabajo, especialmente en los países en desarrollo que tienen un gran sector informal y poca capacidad para exigir el pago de impuestos. Además, muchos economistas aducen que con ese sistema se reducen el ahorro, la acumulación de capital y, por lo tanto, el crecimiento. El razonamiento es que los pocos grupos iniciales obtienen un beneficio imprevisto respecto a sus jubilaciones, que les permite consumir más sin haber ahorrado más. A menos que el gobierno compense esto mediante un aumento del ahorro público, el ahorro nacional total disminuirá y esto repercutirá desfavorablemente en la productividad y el crecimiento. Este efecto negativo en el crecimiento es otra fuente potencial de transferencias entre las generaciones.

En numerosos estudios empíricos se ha procurado determinar si hubo o no estas repercusiones en el caso de los sistemas de seguridad social de Estados Unidos y otros países durante los años cincuenta y sesenta. Los autores de algunos estudios sostienen que han probado la existencia de efectos negativos en el ahorro, mientras que otros aseguran haber probado su inexistencia. Los resultados son inconcluyentes, en parte debido a que es muy difícil determinar cuánto habría ahorrado la gente en otras circunstancias. (Para una discusión más a fondo de los efectos de los planes de reparto en el ahorro, véase la Nota informativa 4.)

Aun cuando el plan de reparto obligatorio no cause una reducción del ahorro en comparación con un sistema voluntario, parece probable que con un plan obligatorio totalmente financiado el ahorro aumente en comparación con un plan de reparto. Si bien nunca se lo ha comprobado empíricamente (dada la escasez de casos de este tipo), este efecto parece una consecuencia inevitable, a condición de que se obligue a la gente a aportar más de lo que hubiera ahorrado, de que los consumidores no eludan esa limitación mediante el endeudamiento y el desahorro de otros activos, y de que el gobierno no aproveche la disponibilidad de un mayor ahorro familiar para incrementar su déficit. El primero y segundo requisitos nos recuerdan que los planes pequeños totalmente financiados (digamos, menos del 5% de los salarios) son ineficaces como

medio de acumular capital porque simplemente desplazan al ahorro voluntario o inducen a los consumidores a tomar en préstamo sumas que contrarresten el aporte. La tercera condición indica que si el gobierno consume el ahorro adicional de los fondos de pensiones, el ahorro nacional se mantendrá invariable, aun cuando el consumo de los hogares disminuya. El financiamiento total tiene además la ventaja de que los ahorros que acumula están comprometidos a largo plazo, pueden desplazarse de una institución financiera a otra, se invierten principalmente en activos financieros y, en consecuencia, pueden ser útiles para desarrollar el mercado de capitales (en los Capítulos 5 y 6 esto se demuestra en forma empírica).

La conclusión final es que si un plan de pensiones totalmente financiado se lo administra bien tiene decididas ventajas en relación con un plan de reparto, en la esfera del ahorro y en la de los mercados de capitales. Un plan de ese tipo que infunda confianza puede constituir una parte importante de una política nacional de ahorro que se caracterice por la disciplina fiscal y los incentivos a los consumidores para que no se endeuden y para que no practiquen el ahorro negativo respecto de otros activos acumulados. En estas condiciones, un sistema de pensiones con un componente financiado considerable puede constituir una parte de la estrategia de un país en cuanto a la acumulación de capital y el crecimiento. Aunque el aumento del ahorro quizás no sea conveniente en todas partes y en toda época, muchos analistas aducirían que éste permitiría que el crecimiento aumentara actualmente en la mayoría de los países y en todo el mundo considerado en conjunto. Por estas razones, muchos países en los cuales el capital es escaso están manifestando un interés creciente por los planes financiados de seguridad económica en la vejez.

¿Deben las reservas para pensiones ser administradas por el sector público o por el sector privado?

LOS PLANES FINANCIADOS EN GRAN PARTE OFRECEN LA POSIBILIDAD de encauzar ahorro hacia las instituciones de los mercados de capital por períodos largos, bien definidos, lo cual facilita la intermediación financiera y la inversión a largo plazo. Gracias a este proceso, un pequeño número de grandes fondos de pensiones adquieren

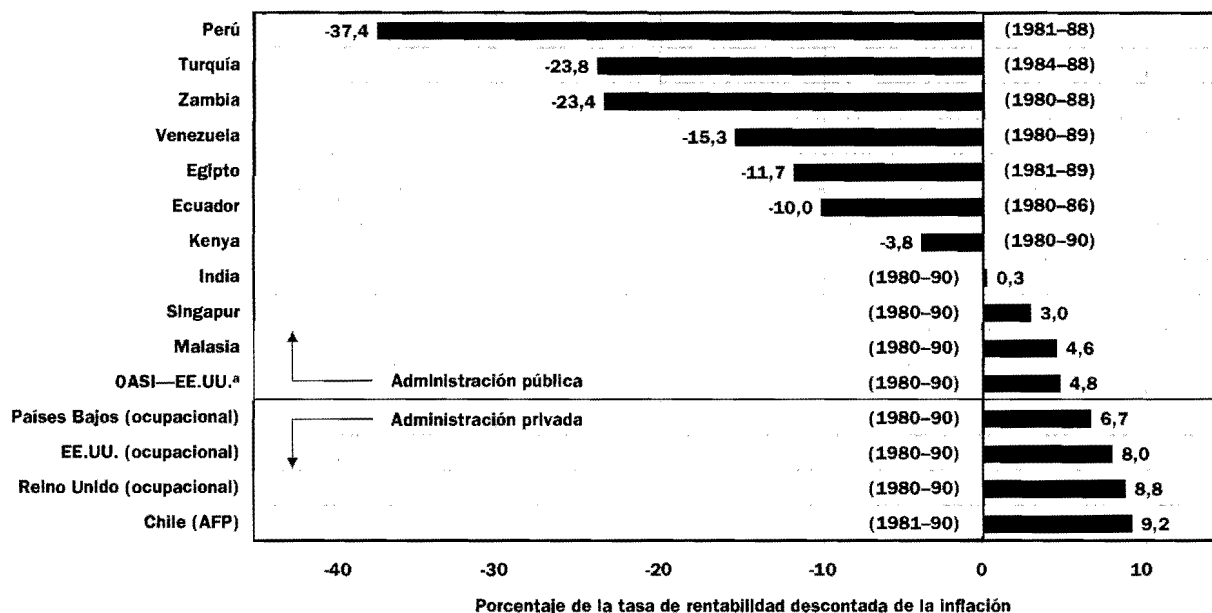
gran poder en el mercado de capitales. Como ejemplos se pueden citar los fondos de pensiones de Chile, los fondos nacionales de previsión de Malasia y Singapur, y las reservas de la seguridad social de Estados Unidos, Japón y Suecia. Las políticas de inversión de los administradores de los fondos influyen mucho en la asignación y productividad del capital y producen importantes efectos en la economía. Debido a que los administradores públicos centralizados, escogidos por los líderes políticos, y los administradores privados descentralizados, escogidos por los ahorradores en un ambiente competitivo, tienen incentivos diferentes y —lo que es más importante— limitaciones muy distintas, el resultado de las inversiones de ambos sistemas puede diferir mucho. Por consiguiente, la elección entre administración pública y administración privada para los fondos de pensiones es crucial.

Administración pública

Los fondos administrados por el sector público generalmente están obligados a invertir en valores del gobierno o de instituciones cuasi gubernamentales, como las empresas estatales o las corporaciones de la vivienda, y a menudo devengan tasas de interés inferiores a las del mercado que se vuelven negativas en términos reales cuando hay inflación. Esto es gravar con un impuesto a los trabajadores que efectúan aportes. Los fondos devengan menos interés que el que podrían obtener en el mercado y deben exigir aportes mayores o pagar beneficios menores que lo que sería el caso si no fuera por esa circunstancia (Gráfico 3.7 y Capítulo 4).

El impacto de los fondos de pensiones de administración pública en la acumulación y asignación del capital depende de la forma en que el gobierno reaccione ante la disponibilidad de estos recursos baratos. Supóngase que el acceso a estos recursos no produce ningún cambio en la política de gasto o tributaria del gobierno: éste simplemente vende sus bonos al fondo de pensiones en vez de venderlos a otros compradores (pero pagando tasas de interés más bajas). En este caso, con un aumento del ahorro de los hogares encauzado hacia los planes de pensiones financiados aumenta la inversión privada, porque los demás compradores de bonos traspasan sus recursos al sector privado.

Sin embargo, es posible que en algunos casos el gobierno, al tener acceso privilegiado a las reservas de grandes fondos de pensiones, se incline a gastar más y a endeudarse más. Los préstamos obtenidos de los fondos de pensiones son menos transparentes que los obtenidos en el mercado

Gráfico 3.7 Rentabilidad media anual de las inversiones, fondos de pensión seleccionados, decenio de 1980

Nota: Se calculan promedios anuales simples para los países que tienen datos por lo menos para cinco años. India, Kenya, Malasia, Singapur y Zambia tienen fondos de previsión. Las tasas notificadas son rendimientos acreditados en las cuentas de los trabajadores. Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Perú, Turquía y Venezuela tienen reservas administradas por el sector público de planes con financiamiento parcial. Las tasas notificadas no están ajustadas por costos administrativos. Para los planes ocupacionales de administración privada de Estados Unidos, Países Bajos y el Reino Unido, la rentabilidad neta media esperada se ha notificado restando un punto porcentual de la rentabilidad bruta media simulada. En el caso de las AFP de Chile, se notifican rentabilidades netas medias reales, descontados todos los gastos; la rentabilidad bruta media fue de 12,3%. En el caso de los planes ocupacionales y las AFP, hubo variaciones en la rentabilidad real y los gastos entre los fondos.

a. Old-Age and Survivor's Insurance.

Fuente: Mesa-Lago (1991a), Davis (1993), Marquez (1992), Asher (1992a), Acuña e Iglesias (1992), India Employees Provident Fund (1991), U.S. Social Security Administration (varios años), Palacios (1994b).

Los fondos de administración privada son muy superiores a los de administración pública.

de capital abierto. A menudo no son declarados como parte de la deuda pública, y el costo de los intereses generalmente es menor. Por esta razón los gobiernos quizás tiendan a incrementar el gasto deficitario y, por consiguiente, desalienten las inversiones privadas que de otra manera se habrían efectuado. El peligro está en que esta elección entre distintos usos se puede efectuar sin una comparación explícita de la productividad, sin una prueba de mercado basada en la tasa de interés y el riesgo, y sin que los ciudadanos y los rectores de las políticas tengan pleno conocimiento de los gastos y las alternativas (para un análisis más a fondo, véanse los Capítulos 4 y 6).

Si los fondos administrados por el sector público se invierten en parte en el sector privado, se plantea otro problema: los administradores pueden actuar por motivaciones políticas y no conforme a objetivos económicos. En general, la planificación centralizada no ha sido una modalidad muy eficiente para asignar el capital de un país. Los fondos de pensiones constituyen una parte grande de los activos financieros de un país, en especial si son obligatorios. Tal vez el impacto neto en el crecimiento sea negativo en lugar de positivo si los administradores asignan esta gran porción del ahorro nacional a usos de escasa productividad.

Administración privada

Los planes de administración privada —en los cuales los trabajadores o los empleadores escogen a los administradores del fondo de pensiones— generalmente no están obligados a aceptar un rendimiento inferior al del mercado y tienen menores probabilidades de fomentar el gasto del gobierno basado en el déficit. Los administradores privados han invertido mucho más en valores privados y obtenido tasas de interés más altas que los administradores públicos (Gráfico 3.7 y Capítulos 5 y 6). En general, tienen incentivos para invertir el capital en las acciones y bonos que ofrezcan la mejor combinación de riesgos y rendimiento, sean esos valores públicos o privados. Pueden beneficiarse con la diversificación internacional de las inversiones y la experiencia administrativa internacional. Los gobiernos pueden obtener préstamos de estos fondos, y lo hacen, pero de manera muy transparente, como parte de la deuda nacional y pagando tasas de interés de mercado.

No obstante, estos sistemas no están libres de problemas. Algunos países simplemente no tienen mercados financieros lo bastante desarrollados para que esos mecanismos puedan funcionar. En último término, la demanda de los fondos de pensiones puede estimular la oferta de instrumentos financieros, pero este proceso puede tomar largo tiempo. Otro problema es que los trabajadores y empleadores podrían no tener información suficiente para elegir administradores competentes en materia de inversiones, lo cual podría resultar en una mala asignación del capital y dejar a algunos ancianos con pensiones de monto insuficiente. Para evitar este problema, los fondos de pensiones de administración privada deben estar reglamentados por el gobierno, pero muchos gobiernos carecen de capacidad para fiscalizarlos. Un tercer problema es que los fondos de administración privada posiblemente tengan un costo de

comercialización más alto y obtengan economías de escala menores que las de los fondos de administración pública, pero por otra parte los fondos públicos pueden tener menos incentivos que los privados respecto a la eficiencia en función del costo (Nota informativa 5). En los Capítulos 5 y 6 se examinan en detalle la forma en que los países pueden resolver estos problemas y seguir beneficiándose con la administración privada de los fondos de pensiones obligatorios.

¿Qué pilares y qué características?

EN ESTE ESTUDIO SE ANALIZAN TRES SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN y financiamiento para lograr la seguridad económica en la vejez que ofrecen distintas respuestas a cinco cuestiones de política clave (Cuadro 3.1).

- *Los planes públicos* son, con mucho, los de mayor envergadura y los más comunes de los sistemas formales. Son los que usan todos los países de la OCDE y de Europa Oriental, y la mayoría de los países latinoamericanos. Son obligatorios, redistributivos, ofrecen beneficios definidos que se financian principalmente con ingresos corrientes, y son de administración pública.
- *Los planes ocupacionales* también existen en muchos países y cubren alrededor del 40% de la fuerza de trabajo de los países de la OCDE (Cuadro 5.1). Son patrocinados por los empleadores, generalmente son voluntarios —pero en algunos países han pasado a ser obligatorios—, tienen algunos efectos redistributivos basados en los objetivos del empleador, pueden ser de beneficios definidos o de aportaciones definidas, y en los países industrializados están financiados en gran parte mientras que en los países en desarrollo no tienen financiamiento o lo tienen sólo en parte. Los planes del sector privado son de administración privada, en tanto que los planes de los empleados públicos, que son muy comunes, son de administración pública.
- *Los planes de ahorro personal* por lo general son voluntarios, pero en varios países han pasado a ser obligatorios. Son de contribución definida, normalmente no son distributivos, y están financiados en su totalidad. Cuando son obligatorios, pueden ser de adminis-

Cuadro 3.1 Mecanismos financieros y administrativos para lograr la seguridad económica en la vejez

<i>Características</i>	<i>Formales</i>			<i>Informal</i>
	<i>Planes públicos</i>	<i>Planes ocupacionales</i>	<i>Ahorro personal</i>	<i>Familia extensa</i>
Voluntarios u obligatorios	Obligatorios	Voluntarios u obligatorios	Voluntario u obligatorio	Sanciones sociales
Redistribución	Sí	Sí	Escasa	Familia
Beneficios vinculados estrechamente con las contribuciones	No	Mixtos	Sí	Dentro de la familia
Beneficios definidos o contribuciones definidas	Beneficios definidos	Mixtos	Contribuciones definidas	n.a.
Tipo de riesgo	Político	Cambios de empleo, insolvencia de la compañía	Inversión	Riesgo familiar conjunto
Pagos con ingresos corrientes o totalmente financiados	Pagos con ingresos corrientes	Mixtos	Totalmente financiado	Mixto
Administrados por el sector público o el privado	Público	Privado	Público o privado	Privado
Ejemplos	Países de la OCDE, Europa Oriental, América Latina	Australia Brasil Francia Países Bajos Sudáfrica Suiza	Obligatorio: Chile Malasia Singapur Voluntario: Estados Unidos Reino Unido	La mayoría de los países de África y Asia

n.a. No se aplica.

tración pública (Malasia, Singapur) o de administración privada y reglamentados por el gobierno (Chile).

La elección entre estos planes —público, ocupacional y de ahorro personal— del sustento en la vejez tiene importantes implicaciones en lo que respecta a la eficiencia de los mercados de trabajo y de capital, al equilibrio fiscal y a la distribución del ingreso en la sociedad. Al escoger entre estos planes, los gobiernos deben tratar de maximizar el ingreso nacional y distribuirlo equitativamente entre jóvenes y viejos, ricos y po-

bres. Por consiguiente, los programas de seguridad económica en la vejez deben ser un instrumento de crecimiento y una red de seguridad social.

Deben ayudar a los ancianos por los siguientes conductos:

- Facilitación de los esfuerzos de la gente por traspasar parte de los ingresos de sus años de trabajo a la vejez (la función de ahorro o de uniformación del ingreso).
- Redistribución del ingreso encauzándolo hacia los ancianos que han sido pobres toda su vida pero evitando la redistribución nociva dentro de una generación y la redistribución inintencionada entre generaciones.
- Suministro de seguro contra los numerosos riesgos a que están particularmente expuestos los ancianos, entre ellos los de la incapacidad, la longevidad y la inflación.

Deben ayudar al conjunto de la economía por los siguientes conductos:

- Minimización de los costos ocultos que obstaculizan el crecimiento, como la reducción del empleo y del ahorro, las cargas fiscales pesadas, la mala asignación del capital y el trabajo, los gastos administrativos excesivos y la evasión.
- Sostenibilidad, en el sentido de que los ingresos previstos cubran los gastos previstos a largo plazo, después de tener en cuenta los cambios esperados de la situación económica y demográfica, algunos de los cuales quizás sean inducidos por el sistema escogido.
- Sencillez y transparencia, a fin de que los trabajadores, los ciudadanos y los rectores de las políticas puedan elegir con conocimiento de causa y aislados de la manipulación política que produce resultados económicos satisfactorios.

En los capítulos siguientes se evaluará cada plan de acuerdo con estos criterios y se indicarán sus ventajas y desventajas, así como el grado en que se complementan. Se llega a la conclusión de que un sistema de pilares múltiples que comprenda dos pilares obligatorios —uno administrado por el sector público y concentrado en la redistribución, y otro (ocupacional o de ahorro personal) administrado por el sector privado y concentrado en el ahorro— complementados ambos por un tercer pilar voluntario, pudiera constituir la mejor manera de lograr los numerosos objetivos de un sistema de seguridad económica para los ancianos.



Los planes públicos de pensiones

LOS PLANES PÚBLICOS DE PENSIONES —OBLIGATORIOS, administrados por el sector público, con beneficios definidos, que funcionan principalmente con el sistema de reparto y están respaldados por la facultad del gobierno de cobrar impuestos para financiarlos— ofrecen la posibilidad única en su género de redistribuir el ingreso orientándolo hacia los pobres vitalicios y hacia las generaciones más pobres como grupo. Esta es una gran ventaja que tienen respecto a los otros sistemas de financiamiento para lograr la seguridad en la vejez, y su éxito en cuanto a cumplir este objetivo de alivio de la pobreza se puede considerar como la prueba de fuego de un plan público que funciona eficientemente.

Los planes de pensiones públicos han mejorado el bienestar de las primeras generaciones de ancianos en muchos países, pero su potencial redistributivo a veces se ha usado para beneficiar a los ricos más bien que a los pobres o para ayudar a una generación en detrimento de otra, aun cuando esto no se justifica por razones de equidad. Y los costos sociales —evasión, trabajo no utilizado o mal asignado, capital y recursos públicos— han sido considerables.

Tanto en los países en desarrollo como en los industriales los planes públicos están plagados de contradicciones y mitos. En este capítulo se separan los mitos de las realidades y se analizan las fuentes de los problemas y sus soluciones. Se supone que el pilar público permita:

- Redistribuir el ingreso encauzándolo hacia los pobres. *Pero muchas personas ricas reciben en forma de pensiones más de lo que aportaron, en tanto que muchas personas pobres no reciben ningún beneficio.*

- Incrementar el ingreso de los ancianos que ya no pueden efectuar un trabajo productivo. *Pero muchos beneficiarios son de edad mediana y están en condiciones de seguir trabajando.*
- Proteger a los ancianos contra diversos riesgos mediante la definición de los beneficios por anticipado. *Pero los beneficios se redefinen frecuentemente, de modo que persisten riesgos considerables.*
- Proteger a los ancianos contra la inflación. *Pero muchos gobiernos no han efectuado una indización total, y han usado la inflación para reducir sus costos reales.*
- Remediar la miopía de los trabajadores. *Pero la ejecución del programa muchas veces deja de manifiesto la miopía de los políticos, causando en algunos casos el colapso del sistema de seguridad económica en la vejez.*

Los problemas de los planes de pensiones públicos se deben en parte a características perniciosas —como la jubilación anticipada y las tasas de reposición de salarios demasiado elevadas que favorecen a los grupos de ingreso alto— que se podrían eliminar sin desechar la estructura básica. Pero hay problemas más fundamentales originados por el hecho de que los beneficios están separados de los aportes —lo cual fomenta la evasión, las distorsiones de los mercados de trabajo y de capital y el uso antieconómico de las reservas para pensiones— y por la presión política para que se incluyan características deficientes. El problema de los rectores de las políticas consiste en lograr el objetivo de la redistribución —que sólo el pilar público puede cumplir— y evitar al mismo tiempo las transferencias nocivas y las ineficiencias que obstaculizan el crecimiento.

Evolución de las pensiones por ancianidad de financiamiento público

LOS PLANES DE PENSIONES DE ADMINISTRACION PUBLICA CON beneficios definidos y financiamiento con ingresos corrientes generalmente se basan en un impuesto sobre la nómina y han pasado a ser el medio más común de los gobiernos de proveer apoyo financiero a los ancianos. La cobertura de estos sistemas va desde prácticamente el 100% en los países industriales hasta alrededor del 50% en los países de ingreso mediano y entre el 10% y el 20% en los países de

ingreso bajo. En muchos países los programas de seguridad económica para los ancianos constituyen la partida más grande del presupuesto público consolidado y absorben más del 20% de éste (Cuadro 4.1 y Cuadros A.4 y A.5 del Apéndice).

Países industriales

Hasta el advenimiento de la industrialización y la urbanización la familia constituía el principal sostén de los ancianos en la mayoría de los países europeos. Pero esta costumbre cayó en desuso cuando se produjeron las migraciones masivas a los centros urbanos del final del siglo XIX, y mucho antes en el Reino Unido. Debido a los cambios económicos, la incertidumbre y la falta de instrumentos financieros confiables, a la gente le era difícil planificar y ahorrar para la vejez. Un número creciente de ancianos pobres llenaban asilos de caridad que estaban mal equipados para atender sus problemas especiales (Weaver 1982).

La clase trabajadora industrial empezó a exigir nuevos medios de encarar la cuestión de la seguridad económica en la vejez. Una respuesta a esto fue la sociedad de amigos, fondo de socorro mutuo al cual los trabajadores aportaban una suma nominal que se usaba para proveer asistencia en caso de lesiones, fallecimiento, o declinación del ingreso a causa de la edad. Pero estos fondos a menudo estaban mal administrados, tenían una cobertura limitada, muchas personas no participaban en ellos, las cantidades de recursos eran pequeñas, y el número de miembros era demasiado restringido para poder aunar los riesgos adecuada-

Cuadro 4.1 Resumen del gasto público en pensiones y cobertura del plan
(promedios nacionales por grupo de ingresos)

<i>Nivel de ingresos</i>	<i>Gasto en pensiones como porcentaje del PIB</i>	<i>Gasto en pensiones como porcentaje del gasto público</i>	<i>Cobertura del plan público</i>
Bajo	0,7 (32)	3,9 (18)	10,2 (19)
Mediano bajo	2,9 (29)	10,1 (16)	27,9 (16)
Mediano alto	6,7 (20)	23,8 (13)	50,7 (7)
Alto	8,2 (23)	23,1 (20)	95,8 (12)

Nota: Los números entre paréntesis indican el número de países para el cual se dispone de datos.

Fuente: Funcionarios del Banco Mundial.

mente. En 1889 el canciller alemán Otto von Bismarck aprovechó la oportunidad política que se le ofrecía para apaciguar a los trabajadores industriales y alejarlos de los socialistas y creó el primer plan nacional participatorio de seguridad económica para la vejez, dando así a los trabajadores un interés económico en el gobierno central (Kohler y Zacher 1982).

Al final del siglo los países europeos estaban tratando de decidir si establecerían un seguro social para la vejez de participación amplia, como el de Alemania, o un sistema no participatorio menos amplio para los ancianos, basado en las necesidades de cada participante, para complementar las leyes relativas a los pobres que se aplicaban universalmente (Petersen 1986). Los argumentos a favor de los sistemas participatorios eran la universalidad del problema de la vejez, el aspecto del autofinanciamiento y los desincentivos al trabajo y al ahorro que caracterizan a los programas basados en el principio de la necesidad. Los argumentos a favor de los planes no participatorios eran su bajo costo (porque no todos los ancianos necesitaban ayuda pública) y su mayor eficacia respecto al alivio de la pobreza. Estos argumentos, a favor y en contra, subsisten hoy en día. En 1891 Dinamarca estableció un programa basado en la necesidad, y posteriormente Australia, Francia, Irlanda, Islandia, Reino Unido y Nueva Zelanda adoptaron programas de ese mismo tipo. Pero un número creciente de países empezaron a adoptar el sistema del seguro social. Al comienzo de la segunda guerra mundial, Austria, Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania y Suecia habían creado sistemas participatorios, en parte financiados y en parte de reparto (Weaver 1982).

Sea cual fuere el tipo de sistema, todos los planes de pensiones administrados por el sector público antes de la segunda guerra mundial eran modestos, y proveían una pensión que ascendía a no más del 15% a 20% del salario medio; además, la expectativa era que la mayoría de los trabajadores vivirían sólo unos pocos años después de la jubilación (Cuadro 4.2). Estos beneficios moderados —unidos al predominio de las pensiones de monto supeditado a la necesidad en la Comunidad británica y los países nórdicos— eran un reflejo de la meta original de los planes públicos: ofrecer un nivel de subsistencia mínimo y reducir la pobreza.

En 1942, en el informe Beveridge presentado en Inglaterra se exigía que el sector público desempeñara un papel nuevo y más importante en lo referente a la seguridad económica en la vejez. Beveridge, que confia-

Cuadro 4.2 Coeficiente pensión media-salario medio en países seleccionados de la OCDE, 1939 y 1980

<i>País</i>	<i>1939 (real) (1)</i>	<i>1980 (sintético)^a (2)</i>
Alemania	19	49
Australia	19	—
Bélgica	14	—
Canadá	17	34
Dinamarca	22	29
Estados Unidos	21	44
Italia	15	69
Países Bajos	13	44
Reino Unido	13	31
Suecia	10	68
Suiza	—	37
Promedio	15,4	45,0

— No disponible.

a. Las tasas sintéticas de reemplazo son porcentajes simulados del salario final para trabajadores solteros con salarios medios en el sector manufacturero correspondientes a 1980.

Fuente: 1) Las tasas de reemplazo de 1939 se tomaron de datos de SSIB, mencionados en Esping-Anderson (1990); 2), Aldrich (1982).

ba en la habilidad del gobierno para compensar las deficiencias del mercado privado, consideraba que las pensiones con financiamiento público constituirían un medio por el cual el naciente estado benefactor podría garantizar un ingreso mínimo a todos los ancianos. El monto de las pensiones que Beveridge preveía todavía es objeto de discusiones, pero evidentemente su propósito era ofrecer una pensión más generosa a un porcentaje de ancianos mayor que el cubierto por los planes anteriores basados en el principio de la necesidad (Atkinson 1991a).

¿Cómo financiar estos objetivos ambiciosos? Como los sistemas de pensiones financiados se habían desacreditado debido a la desorganización financiera de los períodos bélicos y entre guerras, los planes de pensiones públicos pasaron a ser cada vez más participatorios, a financiarse con impuestos sobre la nómina y a hacer sus pagos con ingresos corrientes. Las condiciones para el éxito de un sistema tal no podían ser mejores. Los dos elementos cruciales de un sistema de pensiones de reparto —aumento de la población y aumento del salario real— registraban tasas históricamente altas (Maddison 1987). Un editorial de Paul

Samuelson publicado en la revista *Newsweek* del 13 de febrero de 1967 capta ese entusiasmo:

La belleza del seguro social es que actuarialmente es insolvente. Toda persona que llega a la edad de la jubilación recibe el privilegio de un beneficio que excede por mucho lo que ha aportado... ¿Cómo es posible? Esto se debe al hecho de que el producto nacional está aumentando a una tasa de interés compuesto y cabe esperar que seguirá haciéndolo por un período que va más allá de lo previsible. En un grupo de población que va en aumento siempre habrá más jóvenes que viejos. Lo que es más importante, dado que el ingreso real está aumentando a razón de un 3% anual, la base imponible sobre la cual descansan los beneficios es, en cualquier período, mucho mayor que los impuestos pagados tradicionalmente por la generación que ahora está jubilada ... Una nación que crece es el timo más ingenioso que se haya concebido jamás.

El resultado fue la creación de nuevos sistemas de seguro social o de componentes múltiples en Suiza (1949), los Países Bajos (1957), Suecia (1960), Noruega (1966) y Canadá (1966), y la enorme expansión de los sistemas de Estados Unidos, el resto de Europa y Japón. Todos los sistemas públicos de pensiones se ampliaron y sus beneficios se incrementaron, generalmente mediante la introducción de un componente de gran magnitud relacionado con los ingresos en un sistema que ya tenía un componente más pequeño que se basaba en el principio de la necesidad o era uniforme (Cuadro 4.2). Australia y Nueva Zelanda fueron los únicos países industriales que rehusaron adoptar el sistema de hacer que las pensiones dependieran de los ingresos y aportes anteriores. Estos nuevos y onerosos planes de reparto con ingresos corrientes produjeron una transferencia vitalicia masiva a las generaciones que se jubilaron en los años sesenta y setenta, con lo cual la pobreza se redujo mucho entre los ancianos.

Pero no está claro si se consideraron o no suficientemente las consecuencias a largo plazo. Hoy en día, cuando los planes de los países de la OCDE están empezando a llegar a su madurez, las condiciones propicias al éxito de los planes de reparto están desapareciendo rápidamente. La población ha dejado de aumentar. Las tasas de mortalidad de los ancianos están disminuyendo, con lo cual se eleva la proporción de éstos en la población. El aumento de los salarios se ha desacelerado extraordinariamente y los planes públicos de pensiones de los países industrializados están en dificultades.

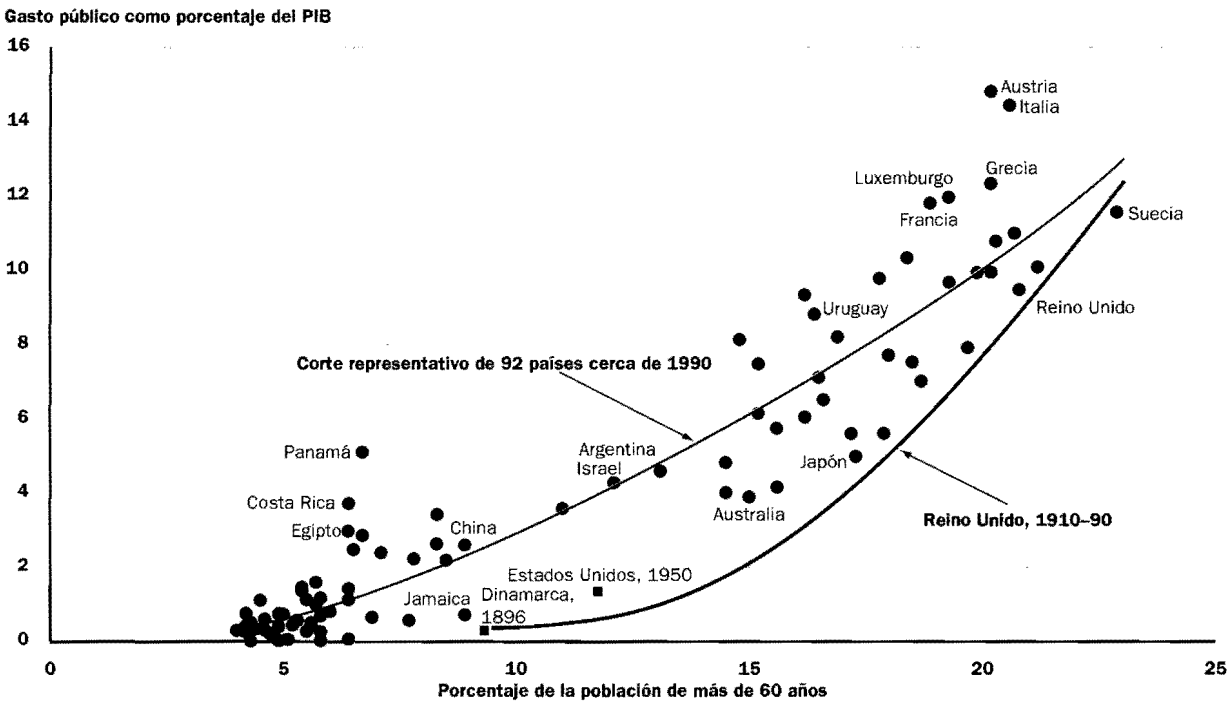
Países en desarrollo y en transición

El entusiasmo por los planes públicos de pensiones pronto se difundió entre los países en desarrollo. Aun antes de la segunda guerra mundial, países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay tenían planes participatorios de cobertura muy amplia, los cuales se suponía inicialmente que estuvieran financiados. Cuando las bajas tasas de rentabilidad de la inversión y los crecientes beneficios se hicieron sentir en los planes financiados, estos sistemas cambiaron al financiamiento con ingresos corrientes, lo cual permitía pagar pensiones más generosas a un mayor número de ancianos. Después de la segunda guerra mundial, unas pocas ex colonias británicas —India, Singapur y posteriormente algunos países africanos— optaron por los sistemas de previsión financiados. Pero la mayoría de los países en desarrollo, algunos de ellos recientemente independizados y comenzando a establecer sus políticas sociales, adoptaron planes participatorios de reparto. En la Unión Soviética y los países de Europa Oriental, las pensiones por ancianidad formaban parte de la seguridad financiera que supuestamente el comunismo daba a todos los trabajadores desde la cuna hasta la tumba.

Los países en desarrollo crearon los planes públicos de pensiones en una etapa de desarrollo económico y demográfico mucho más temprana que los países industriales; eran más pobres cuando iniciaron sus planes, tenían una población más joven y estaban en condiciones inferiores en lo que respecta a cobrar impuestos y administrar programas públicos complejos. Cuando Alemania y Estados Unidos instituyeron su primer plan nacional de pensiones, más del 8% de su población tenía más de 60 años. En cambio, docenas de países en desarrollo establecieron esos programas cuando sólo el 4% de su población tenía más de 60 años, y la mayoría de ésta vivía en zonas rurales.

Los países en desarrollo también prometieron tasas de reposición de ingresos más altas que las que establecieron los países industriales cuando comenzaron. Como consecuencia, hoy en día muchos países en desarrollo gastan en pensiones más de lo que gastaban los países industriales cuando éstos se encontraban en una etapa semejante de desarrollo. En una muestra transversal actual de 92 países, se advierte un gasto en pensiones como porcentaje del PIB muy superior al del Reino Unido cuando éste se encontraba en una situación demográfica comparable (Gráfico 4.1). Sin embargo, salvo unas pocas excepciones (Mauricio y Trinidad y Tabago), los países prestan escasa atención al alivio de la

Gráfico 4.1 Gasto en pensiones durante la transición demográfica: tendencia histórica del Reino Unido frente a la tendencia mundial actual



Nota: Por razones de espacio, no se identifican todos los puntos. En el caso del Reino Unido, la línea corresponde a 15 observaciones realizadas entre 1910 y 1990; en el del corte representativo de 92 países cerca de 1990, véase el Gráfico 1.8. Para mayores detalles, véase el texto.
Fuente: Palacios (1994a); Johnson (1985); Reino Unido (1899); U.S. Social Security Administration.

Los países en desarrollo gastan más en pensiones que los países industriales cuando se encuentran en la misma etapa de la transición demográfica.

pobreza y a la asistencia social no participatoria. Un resultado es la yuxtaposición de un sistema público formal de pensiones para una minoría privilegiada de trabajadores a un sistema informal para la mayoría de la población. Un segundo resultado, muy obvio en los países de América Latina y Europa Oriental, es que muchos países en desarrollo y en transición ya no pueden permitirse sus sistemas de pensiones.

**¿Por qué un pilar público dominante?
 El aspecto político de la seguridad social**

La administración y el financiamiento públicos evidentemente se necesitan para el aspecto redistributivo de los programas de seguridad

económica en la vejez. Pero el aspecto del ahorro y el seguro se podría abordar, en gran parte, mediante planes privados, impuestos y reglamentados por el gobierno. Algunos opinan que este sistema sería más eficiente. Otros consideran que si el gobierno va a redistribuir, por una parte, y a imponer y reglamentar el ahorro y el seguro, por la otra, sería más eficiente en función del costo que se encargara de todo de una vez. Una cuestión importante que se analiza en este informe es la de si la combinación de estas funciones en un solo pilar público dominante constituye o no un método eficiente.

Además de esta cuestión normativa, está la cuestión de la evolución de planes públicos dominantes en la mayoría de los países. ¿Por qué tienen tanta aceptación entre el público estos programas combinados, y por qué decidieron los ciudadanos y los rectores de las políticas financiarlos con impuestos sobre la nómina y pagos con ingresos corrientes? Una explicación es que los trabajadores que pagan los impuestos con que se financia el programa consideran que éste es un contrato permanente implícito entre generaciones. Los trabajadores actuales pagan las pensiones de los jubilados actuales y esperan recibir pensiones por las cuales otros pagarán en el futuro, de una manera muy semejante a la del sistema informal. Pero hay muchas cosas que siembran la duda respecto a esta explicación. No puede exigirse el cumplimiento de los contratos implícitos. A menudo se han modificado. Suelen tener problemas de evasión y manipulación estratégica y se trata de una redistribución previsible vitalicia entre generaciones, de modo que no todos los grupos se benefician.

Otra explicación es que los trabajadores quizás no se interesen mucho por los programas de seguridad económica en la vejez cuando son jóvenes, pero cuando llegan a una edad mediana han adquirido derechos considerables en el programa de reparto. A esa altura, su situación es mejor si el programa continúa, aun cuando hubiera sido todavía mejor que desde el comienzo se hubieran acogido a un plan totalmente financiado, con contribuciones definidas. Esto no explica por qué un país escoge el pago con ingresos corrientes, en primer lugar, pero sí explica por qué, una vez en marcha, es muy difícil modificar estos planes. Tienen partidarios implícitos que se encuentran en la etapa de mayor influencia política de su vida.

Otra explicación política es que los trabajadores de ingreso mediano y alto se dan cuenta de que se necesita un límite inferior básico de ingresos para evitar la pobreza en la vejez, pero desean lograr este objetivo con un mínimo de redistribución. El método de financiamiento usado por

los planes públicos siempre contiene numerosas disposiciones que limitan la redistribución. Por ejemplo, los programas participatorios ayudan sólo a la gente que ha trabajado la mayor parte de su vida. Los impuestos sobre la nómina normalmente se basan en los ingresos provenientes del trabajo y no en la renta devengada por el capital. Los ingresos imponibles tienen un tope. Por lo general las pensiones de las personas con salarios altos son más grandes. Los ricos viven más que los pobres y por consiguiente reciben una mayor cantidad de pagos anuales. Las disposiciones del pilar público limitan de esta manera la redistribución que beneficia a los pobres, y por este motivo ese pilar les parece más aceptable políticamente a las personas ricas.

Quizás la explicación política más plausible de la popularidad de los planes públicos se encuentre en la transición demográfica y el ciclo de vida de un programa típico (véanse el Capítulo 3 y la Nota informativa 6). Los sistemas de reparto en general han sido instituidos en períodos de rápido aumento de la población, y al comienzo han pagado generosos beneficios a personas ancianas que han aportado relativamente poco. En países con una población joven (muchos trabajadores), un sistema de seguridad económica en la vejez que no ha llegado a la madurez (pocos jubilados) y una cobertura que va en aumento, los beneficios actuales y prometidos pueden ser generosos y tener un costo bajo en materia de impuestos actuales. En esas circunstancias, prácticamente todo el mundo —jóvenes y viejos, ricos y pobres— se benefician en los primeros años. La apariencia de rentabilidad elevada se intensifica por el hecho de que los empleadores suelen pagar parte del impuesto, y los trabajadores no se dan cuenta de que gran parte del costo se les traspa en forma de salarios más bajos.

Los problemas surgen más adelante, a medida que los sistemas llegan a la madurez, la tasa de natalidad se reduce y la esperanza de vida aumenta, con lo cual disminuyen tanto el rendimiento como las transferencias de las generaciones futuras. Estos efectos se intensifican cuando el aumento de la productividad se atenúa, quizás como reacción ante el propio sistema de seguridad económica para la vejez. Quienes son partidarios de un plan público de reparto al comienzo quizás no se den cuenta de que sus nietos pagarán un alto precio. No obstante, muchos años más tarde quizás lamenten el hecho de haber:

“tomado el camino dorado pero peligroso de las pensiones no financiadas y de los programas de seguridad social dotados de fondos

insuficientes ... Cuando el aumento de la población se desacelera, de modo que ya no tenemos la cómoda tasa de crecimiento que permitía el timo, o incluso cuando empezamos a experimentar una disminución del total, las espinas del camino dorado empiezan a revelarse en toda su magnitud” (Samuelson en Wise, 1985, pág. 442).

Cómo funcionan los planes públicos de pensiones

LA MAYORÍA DE LOS PLANES PÚBLICOS FUNCIONA BASICAMENTE con ingresos corrientes provenientes de un impuesto sobre la nómina y paga un beneficio definido, pero el sistema tiene numerosas modalidades. Algunos países acumulan grandes reservas, otros usan ingresos generales. El beneficio definido puede cambiar con frecuencia, y ser uniforme o estar supeditado a la necesidad o vinculado con los ingresos. (En el Capítulo 6 se examinan los planes administrados por el sector público que tienen financiamiento total y se basan en aportes definidos, conocidos como fondos de previsión.)

Los pagos con ingresos corrientes frente al financiamiento parcial

En un plan puramente participatorio de reparto, los beneficios que reciben los jubilados de hoy determinan el impuesto que pagan los trabajadores de hoy. Si el sistema se financia con un impuesto sobre la nómina (como suele ser el caso), la tasa del aporte o del impuesto sobre la nómina, C , depende de la tasa del beneficio, B , (razón beneficio medio-salario medio) multiplicado por el coeficiente de dependencia, D (razón beneficiarios-trabajadores cubiertos), o sea, $C = BD$. Por ejemplo, si hay un jubilado por cada cuatro trabajadores y a los beneficiarios se les ha prometido una pensión media igual al 40% del salario medio, para cubrir el costo del sistema se necesitará un aporte del 10% (Cuadro 4.3).

Si el coeficiente de dependencia aumenta a un jubilado por cada dos trabajadores, el aporte ha de aumentar a 20% o bien los beneficios deben cortarse a 20% del salario medio. Si se agregaran importantes factores que no están incluidos en esa ecuación —costo administrativo, desempleo, jubilación anticipada, beneficios pagaderos a sobrevivientes, topes a los ingresos imposables y evasión— el aporte necesario podría

Cuadro 4.3 Aportes requeridos según distintos beneficios y coeficientes de dependencia en sistemas de reparto

<i>Tasa de beneficios (porcentajes)</i>	<i>Coficiente de dependencia</i>				
	<i>1/2</i>	<i>1/3</i>	<i>1/4</i>	<i>1/5</i>	<i>1/10</i>
100	50	33	25	20	10
80	40	27	20	16	8
60	30	20	15	12	6
40	20	13	10	8	4
20	10	7	5	4	2

Fuente: Funcionarios del Banco Mundial.

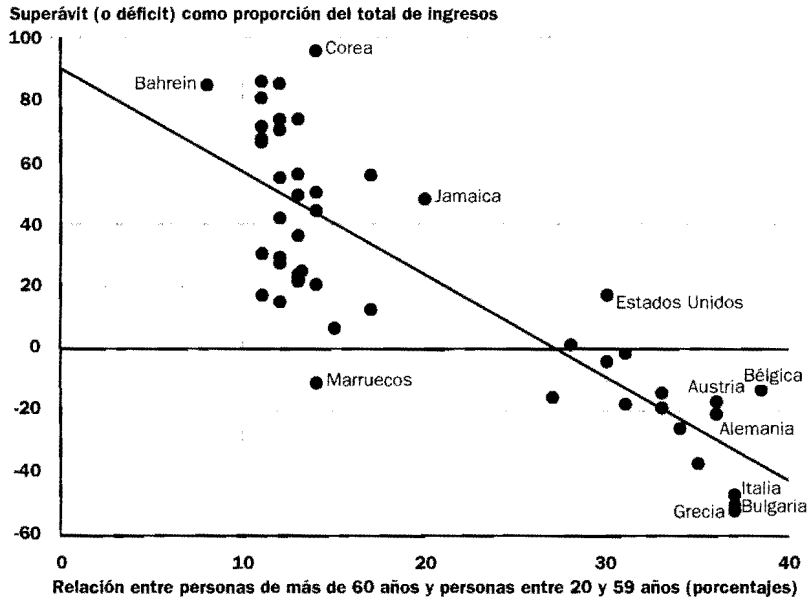
elevarse al 30% o más. Esta es la disyuntiva que muchos países ya están afrontando o tendrán que afrontar dentro de poco.

Los planes de reparto puros son escasos en el mundo real. La mayoría de los planes públicos acumulan un superávit en sus primeros años, pero a medida que los sistemas maduran y la población avanza en edad sus reservas desaparecen y los planes pasan del superávit al déficit. El superávit inicial es una ilusión, ya que sólo neutraliza en parte la deuda jubilatoria implícita que se está formando y el déficit posterior significa que parte de esa deuda se está cubriendo con ingresos impositivos (o de bonos) más amplios. Este es el ciclo de vida de los sistemas de reparto (Nota informativa 6 y Gráfico 4.2). Hoy en día, los sistemas financiados parcialmente (o de primas graduadas) son comunes en países en que la población es joven como Corea, Egipto, Filipinas, Guyana, Honduras, Jordania, México, y Túnez. Unos pocos países industriales —como Canadá, Estados Unidos, Japón y Suecia— también tienen sistemas parcialmente capitalizados y han acumulado considerables reservas en previsión de las pensiones que dentro de poco tendrán que empezar a pagar. Pero la mayoría de los países industriales y los países latinoamericanos y de Europa Oriental más antiguos emplean principalmente el sistema de pagos con ingresos corrientes, complementado con recursos cada vez mayores del tesoro nacional.

Beneficios y riesgos definidos

Los planes públicos de pensiones usan para el beneficio definido una fórmula que promete una pensión específica a cada jubilado. En su mayoría contienen también disposiciones relativas a incapacidad y bene-

Gráfico 4.2 Superávit o déficit del sistema jubilatorio como proporción de sus ingresos (1986) y coeficiente de dependencia de los ancianos (1990)



Los superávit iniciales de los sistemas de pensiones son ilusorios, y pronto se convierten en un déficit y en una pesadilla.

Nota: Por razones de espacio, no se identifican todos los puntos. $R^2 = 0,68$. $SUR/REV = 89,0086 - 327,688 \times OADEP$, en la cual SUR/REV es la relación entre el superávit o déficit del sistema y su total de ingresos y OADEP es el coeficiente de dependencia de la ancianidad.

Fuente: Calculado a partir de datos de la OIT (1992a); base de datos sobre población del Banco Mundial.

ficios pagaderos a los sobrevivientes, y su característica más importante es que, en teoría, los beneficios definidos reducen el riesgo de la incertidumbre económica en la vejez; el riesgo se traspa a los trabajadores más jóvenes, que resisten mejor los cambios inesperados. Esta falta de riesgo es algo ilusoria, pues la mayoría de los gobiernos cambian los beneficios prometidos muchas veces durante la vida de un trabajador (Recuadro 4.1).

La segunda característica importante de estas fórmulas es que cortan la vinculación entre los beneficios y los aportes. En las rentas vitalicias que venden las compañías privadas de seguros se hace que los beneficios definidos dependan de los aportes conforme a principios actuariales y de mercado, pero las fórmulas que se utilizan en los planes públicos de pensiones casi nunca lo hacen. Para mantener esta conexión, el plan público tendría que “vender” en esencia una pequeña anualidad al trabajador

Recuadro 4.1 ¿Cómo se determinan los beneficios definidos?

LOS PARTIDARIOS DE LOS PLANES PÚBLICOS CON beneficios definidos sostienen que los gobiernos deben proteger a los jubilados contra los caprichos de los mercados de capital y otros riesgos. La tasa de los aportes se reajusta para cubrir el beneficio definido, y con esto los riesgos se traspasan a los trabajadores jóvenes que, según se piensa, están mejor dotados para adaptarse a los cambios inesperados. ¿Hasta qué punto están definidos los beneficios en los planes públicos de pensiones de reparto? En la mayoría de los países los beneficios fluctúan menos de un año a otro que los precios de la bolsa de valores, pero a largo plazo los beneficios definidos cambian con frecuencia, de modo que persisten grandes riesgos.

Cálculo del beneficio definido. Cuando el beneficio definido es uniforme los trabajadores saben exactamente qué pensión recibirán, pero cuando los beneficios están vinculados con los ingresos, el monto de ésta depende de la base salarial que se use para calcularla, del estado civil y de otros aspectos de la situación personal e historial de empleo del trabajador. A menudo las fórmulas son tan complicadas que muy pocos pueden calcular la pensión que recibirán. La complejidad quizás sea en parte beneficiosa, pues introduce flexibilidad en el sistema de modo que las pensiones se puedan adaptar a distintas circunstancias. Los beneficios más altos para los trabajadores con cargas familiares son un ejemplo de los beneficios contingentes eficientes, pero otras contingencias pueden incrementar el riesgo y prestarse a la manipulación estratégica. La vinculación de las pensiones con los salarios de los últimos años son un ejemplo de esto.

Cambio de las reglas. Aun cuando los trabajadores tengan información suficiente para calcular sus pensiones, su intento será inútil porque las fórmulas de los beneficios cambian con mucha frecuencia. No hay un solo plan público con beneficios definidos que haya mantenido la misma fórmula durante el ciclo de vida de los miembros de un grupo. Cuando los planes públicos han registrado superávit y el clima fiscal ha sido favorable, los gobiernos frecuentemente han incrementado los beneficios. La tasa media de reposición del salario se elevó al doble en el Japón entre 1969 y 1980 (OCDE 1988b) y en Estados Unidos la razón pensión media-salario medio aumentó de 0,14 a 0,37 entre 1950 y 1980 (U.S. Social Security Administration, varios años). Francia elevó la tasa de reposición del salario en un 50% y rebajó la edad de la jubilación a 60 años en la década de 1970. Pero cuando los planes públicos de pensiones han registrado déficit —sea debido a la maduración del plan, al envejecimiento de la población o a la presión fiscal general— los gobiernos han reducido los beneficios.

- Alemania, Estados Unidos y Suecia han programado un aumento de la edad de jubilación, y Francia y el Reino Unido están considerando esta posibilidad.
- Francia aumentó recientemente el número de años usados para calcular la base salarial y el número de años necesarios para tener derecho a una pensión completa.

a cambio de las contribuciones que éste efectuó durante ese año. El monto dependería de la edad del trabajador (los jóvenes consiguen mejores condiciones) y la esperanza de vida (lo que plantea problemas relativos al agrupamiento de las categorías de riesgos que se examinan en la Nota informativa 10), así como de la futura tasa de interés prevista en la economía y la edad de jubilación, fecha en la cual podrían comenzar

- Estados Unidos redujo el beneficio definido de los jubilados de ingreso alto mediante el procedimiento de gravar el 50% de la pensión en 1984 y elevar ese porcentaje al 85% en 1994. Durante este período disminuyó también la tasa media de reemplazo del salario.
- Japón redujo los beneficios definidos en 1986.
- En 1992 Islandia abandonó el beneficio uniforme universal y adoptó el beneficio supeditado a la necesidad; como resultado de esto se redujeron o eliminaron los beneficios de miles de jubilados.
- Turquía está considerando la posibilidad de elevar la edad de jubilación y reducir la tasa de reemplazo del salario, además de otras reformas más radicales para resolver el problema de un sistema de pensiones al borde de la insolvencia.
- Los beneficios han sido gravemente menoscabados por la inflación —y en algunos casos por su reducción directa— en los antiguos países socialistas, pues el ingreso per cápita decreciente, una población que avanza en edad y la jubilación anticipada no dejan otra alternativa.

Aunque muchos de estos cambios constituyen una reforma acertada, los trabajadores que planificaron su jubilación conforme a las normas antiguas no han sido protegidos. El instrumento más vastamente utilizado para reducir los beneficios definidos es el de la inflación sin indización (Recuadro 4.8).

Beneficios definidos que cambian. En varios países la gente ha entablado un juicio para determinar si la promesa de ciertos beneficios se puede exigir legalmente o no. La Corte Suprema de los Estados Unidos dictaminó en 1960 que los beneficiarios de la seguridad social no tenían un contrato exigible legalmente y que el gobierno podía reducir los beneficios en cualquier momento (Ferrara 1985). En 1992 la Corte Suprema del Brasil dictaminó lo contrario, pues determinó que el gobierno debía cumplir las promesas hechas a los jubilados. Un año después el gobierno del Brasil todavía no había pagado esos beneficios, que habrían exigido elevar el nivel de éstos en un 147%, a un costo de US\$10.000 millones (Lloyd-Sherlock 1992). En 1994, después de un largo pleito, los tribunales constitucionales italianos establecieron que el gobierno tenía que hacerse cargo de la diferencia entre la totalidad de los beneficios cubiertos y los beneficios reducidos que había pagado, tomando como fecha de partida 1983. Esto implicaba para el gobierno un monto de US\$3.800 millones en pagos atrasados más una suma superior a los US\$380 millones al año (*Financial Times*, junio de 1994). No se sabe muy bien ni cómo ni cuándo podrá el gobierno italiano recaudar esas sumas; es posible que en parte los recursos se consigan reduciendo lo prometido en cuanto a pensiones futuras. La experiencia ha enseñado a quienes participan en la mayoría de los planes públicos de todo el mundo, especialmente de los países en desarrollo, que sus beneficios definidos están, en gran parte, indefinidos.

los pagos. Cada año el trabajador compraría una anualidad por una cantidad ligeramente distinta ya que se modifica tanto el monto de la contribución anual como las variables que determinan el valor de la anualidad. A la fecha de retiro del trabajador se sumarían todas estas pequeñas anualidades para así determinar el total de la pensión.

Si bien es factible que los planes públicos funcionen en esta forma, ninguno lo hace; una razón posible es que entrañaría llevar registros

detallados y proyectar con cuidado las tasas de interés pero la razón probable es que exigen que se hagan explícitas todas las redistribuciones. En cambio, estos planes recurren a una fórmula de beneficios definidos que no establecen una dependencia actuarial entre beneficios y aportes y entrañan redistribuciones sustanciales que están implícitas y no son transparentes.

Beneficios uniformes, supeditados a la necesidad o vinculados con los ingresos

La fórmula para el beneficio definido adopta distintas formas en distintos países:

- Universal y uniforme, el mismo beneficio para todos los que pasan de una cierta edad, prescindiendo de su ingreso y trayectoria de trabajo.
- Uniforme, relacionado con el empleo, el mismo beneficio para cada empleado por año de empleo cubierto.
- Supeditado a la necesidad, un beneficio mayor para las personas que tienen ingresos bajos o pocos bienes.
- Garantía de una pensión mínima o suplemento de un plan de ahorro obligatorio.
- Relacionados con los ingresos, beneficios mayores para los que han ganado y aportado más.

Los beneficios uniformes y supeditados a la necesidad son más comunes en los países industriales que en los en desarrollo, posiblemente porque dan mejores resultados cuando la cobertura es muy amplia y la recaudación de impuestos es eficaz (Cuadro 4.4). El beneficio uniforme es el elemento principal de los planes públicos de Canadá, Islandia, Mauricio, Nueva Zelanda, los Países Bajos y Sudáfrica. En Japón, el beneficio uniforme es participatorio y universal. Los trabajadores y las personas que trabajan por cuenta propia efectúan aportes uniformes para sí mismos y sus cónyuges que son cargas familiares, y todos los participantes reciben un beneficio uniforme a los 65 años. Jamaica, el Reino Unido y Suiza usan una fórmula uniforme relacionada con el empleo como parte importante de sus planes. Los beneficios de base amplia, supeditados a la necesidad, predominan en Australia, Hong Kong y Trinidad y Tabago. Canadá, Dinamarca, Noruega y Suecia ofrecen una combinación generosa de beneficios uniformes, supeditados a la necesidad y vinculados con

Cuadro 4.4 Gasto en beneficios universales uniformes o según las necesidades para los ancianos, países seleccionados, 1986-92

	<i>Gasto en pensiones universales uniformes o según las necesidades como porcentaje del gasto total en pensiones por ancianidad</i>	<i>Cantidad que recibe pensiones uniformes o según las necesidades como porcentaje del número de personas de más de 65 años</i>	<i>Beneficios universales uniformes o según las necesidades como porcentaje del salario no agrícola</i>		<i>Gasto en pensiones universales uniformes o según las necesidades como porcentaje del gasto total en pensiones por ancianidad</i>	<i>Cantidad que recibe pensiones uniformes o según las necesidades como porcentaje del número de personas de más de 65 años</i>	<i>Beneficios universales uniformes o según las necesidades como porcentaje del salario no agrícola</i>
<i>Poder adquisitivo per cápita de más de US\$11.200</i>				<i>Poder adquisitivo per cápita de menos de US\$11.200</i>			
Nueva Zelanda ^a	100	100	39	Mauricio	94	100	10
Hong Kong	100	73	21	Trinidad y Tabago ^b	57	56	—
Australia ^a	100	80	28	Costa Rica ^b	16	20	11
Países Bajos	100	100	38	Jamaica	8	16	—
Islandia	73	93	30	Portugal	8	16	15
Dinamarca	72	89	29	Letonia	5	6	—
Canadá	64	97	27	Uruguay	5	16	17
Noruega	57	88	30	Venezuela	5	12	7
Suecia	39	100	28	Brasil	4	22	—
Irlanda	33	39	17	Grecia	1	2	—
Finlandia	32	100	22	Egipto	0	7	—
Reino Unido	7	20	13	Rumania	0	11	—
Francia	6	17	19	Argentina ^b	—	3	6
Luxemburgo	4	7	—	China	—	4	—
Alemania	4	—	—				
Italia	4	9	25				
Bélgica	3	5	33				
España	2	3	16				
Estados Unidos	1	7	13				

— No disponible.

a. No incluye el gasto en el plan para los empleados públicos.

b. Para la columna 2, 1983.

Fuente: Eurostat (1992), Secretaría de estadística de los países nórdicos (1993); U.S. Social Security Administration (varios años); Banco de Previsión Social del Uruguay (1991); D. Mitchell (1993); Organización Panamericana de la Salud (1989b y 1990b); Holzmann (1992); Mauricio (1987); Jamaica (1993); Palacios (1994b).

los ingresos. En países como Chile, que tienen un plan de ahorro obligatorio, el pilar público puede adoptar la forma de una pensión adicional o mínima, que tiene por objeto hacer que el individuo llegue a un cierto nivel cuando el ahorro individual no basta para alcanzarlo. Esta es una variación especial del sistema del beneficio supeditado a la necesidad. En

casi todos los países de la OCDE que tienen beneficios uniformes o supeditados a la necesidad, la pensión básica es alrededor de 20% a 30% del salario medio no agrícola. La proporción es mucho más baja, más variable y más difícil de definir en los países en desarrollo.

La mayoría de los países tienen pensiones cuyos beneficios están vinculados con los ingresos, suplementadas con un componente más pequeño supeditado a la necesidad. En teoría, los aportes y los beneficios que están vinculados con los ingresos anteriores, también lo están entre sí, con lo cual se reduce el incentivo a la evasión. Pero en la práctica esta conexión por lo general no es muy firme, y las tasas de los aportes son más altas en los planes en que los beneficios están vinculados con los ingresos, de modo que de hecho pueden incrementar los incentivos a la evasión.

Hay dos tipos de fórmulas para calcular los beneficios vinculados con los ingresos. Conforme a la más común, que es la que usan prácticamente todos los países en desarrollo, los jubilados reciben una pensión igual a su salario básico multiplicado por una tasa de acumulación por cada año de servicio cubierto. La base salarial que cuenta a efectos de jubilación normalmente está constituida por los últimos uno a tres años de ingresos, lo cual favorece a los trabajadores de salario alto cuyo ingreso aumenta pronunciadamente con la edad.

En los países de la OCDE, como Estados Unidos y Suiza, la pensión se basa en un promedio anual de los ingresos de un período de 30 a 35 años, y los ingresos de los primeros años se revalúan de acuerdo con la inflación o con el aumento del salario medio de la economía. En esos países se paga una proporción más alta del salario medio a los trabajadores de ingreso bajo. Esta fórmula progresiva es difícil de aplicar en los países en desarrollo, en los cuales los trabajadores entran y salen del sistema y es relativamente fácil declarar un ingreso inferior al verdadero.

La elección entre los beneficios uniformes, supeditados a la necesidad y vinculados con los ingresos es la piedra angular de la formulación de un sistema. Los sistemas que ofrecen beneficios uniformes y supeditados a la necesidad permiten separar más fácilmente la función de redistribución de la función de ahorro mediante un sistema de pilares múltiples, y su objetivo en cuanto a la reducción de la pobreza es limitado. Los sistemas en que los beneficios están vinculados con los ingresos combinan estas funciones y facilitan el crecimiento de un pilar público dominante (Recuadros 4.2 y 4.3). (Para mayor información sobre los beneficios y otras características de los planes públicos de pensiones, véase el Cuadro A.7 del Apéndice).

Impuestos sobre la nómina o financiamiento con ingresos generales

Las pensiones públicas —especialmente las vinculadas con los ingresos— se financian en principio mediante un impuesto sobre la nómina destinado a ese fin específico, en general con un tope a los ingresos imponibles. Este impuesto, que suele ser compartido por los trabajadores y los empleados, va desde el 3% en unos pocos países de África y

Recuadro 4.2. Ventajas y desventajas de los beneficios uniformes frente a los beneficios supeditados a la necesidad

LOS PLANES CON BENEFICIOS SUPEDITADOS A LA necesidad tienen dos ventajas fundamentales:

- Con el mismo gasto global tienen un menor costo administrativo o permiten otorgar pensiones de mayor cuantía y, por lo tanto, aliviar la pobreza en mayor grado. (El programa de Australia que es de este tipo abarca el 70% de la población pero su costo es sólo la mitad —como proporción del PIB— del costo del programa universal de beneficios uniformes de Nueva Zelanda.)
- Impide que los ricos reciban transferencias vitales de mayor cuantía que los pobres, lo cual es de especial importancia en los países en los cuales sólo se cubre a los grupos de ingresos más altos, o en los cuales la esperanza de vida de los ricos es mucho mayor que la de los pobres.

Los planes de este tipo tienen también tres desventajas fundamentales:

- Tienen costos administrativos, suponen un cierto estigma social y participar en ellos acarrea ciertos problemas. (En el Reino Unido, el 21% de las personas que podrían solicitar este suplemento no lo hace.)
- Crean incentivos nocivos para el ahorro mientras la gente es joven, o para el trabajo cuando es vieja y está próxima al nivel de ingresos decisivo (la trampa de la pobreza).

- Pueden ser impopulares desde el punto de vista político en épocas de restricciones presupuestarias, puesto que no se modifican los grupos de ingreso mediano.

En contraposición, *los beneficios uniformes*:

- Implican un mínimo de contabilidad y transacciones de costo muy bajo, lo que es una consideración importante en los países en que el personal administrativo competente y los registros laborales son escasos.
- Evitan la alta tasa impositiva marginal y el desincentivo al trabajo y al ahorro entre los pobres, así como el estigma social y los problemas de participación inherentes a los programas que supeditan los beneficios a la necesidad.
- Y proporcionan un ingreso mínimo básico (por ejemplo, 20% del salario medio) para todos los ancianos, lo que les permite no sólo brindar coaseguro, sino además lograr un apoyo político más amplio.

La gran desventaja de los beneficios uniformes es su alto costo que lleva al aumento de las tasas impositivas, gran parte del cual recae en los grupos de ingreso más elevado. Algunos de estos costos pueden “recuperarse” gravando los beneficios con impuestos a la renta que, en un sistema progresivo, reducirían

(Continúa en la próxima página.)

Recuadro 4.2 (continuación)

en última instancia los beneficios de los ricos. Esto, sin embargo, no sería eficaz en los países en desarrollo que tienen poca capacidad para recaudar estos impuestos. Es probable que las desventajas superen a las ventajas en los países de ingreso muy bajo, porque los costos de transacción del pago de pensiones reducidas a todos y cada uno de los ancianos serían relativamente altos. Lo mismo ocurriría en los países que tienen una distribución muy desigual del ingreso, en los que un pequeño beneficio uniforme tiene escaso valor para los ricos mientras que focalizar las transferencias públicas en los pobres reviste suma importancia.

Una variante, la del *beneficio uniforme relacionado con el empleo*, en virtud de la cual se provee un beneficio uniforme específico (por ejemplo, 0,75% del salario medio) por año de servicio, tiene muchas de las mismas ventajas que el sistema anterior pero en distinto grado, y quizás se la prefiera en situaciones en que los recursos administrativos y fiscales no permiten la cobertura universal. En comparación con los beneficios uniformes universales, los que se vinculan con el empleo:

- Cuestan menos o permiten otorgar pensiones más altas a los empleados con antigüedad.
- Requieren más contabilidad (de los años de servicio cubiertos).
- Son menos susceptibles de llegar a los grupos más pobres, como el de las mujeres ancianas y

el de la gente que ha estado desempleada durante largos períodos de su vida adulta, y por este motivo constituye un medio menos eficiente para aliviar la pobreza —y ésta es su gran desventaja.

- Son más susceptibles de desalentar la evasión —y ésta es su mayor ventaja.

Un plan que garantice una pensión mínima o que complemente otros planes puede usarse junto con un plan de ahorro obligatorio. A los trabajadores que no logran ahorrar lo suficiente para tener una pensión mínima cuando se jubilaran se les podría dar la diferencia, financiándola con ingresos tributarios generales. Este sistema:

- Es la forma menos costosa de reducir la pobreza.
- Elimina los costos de transacción, el estigma social y los problemas de participación porque el beneficio se concede automáticamente y conforme a los registros que lleva el plan de ahorro obligatorio.
- Minimiza los efectos negativos sobre el trabajo y el ahorro.
- A las personas que tienen una pensión superior al mínimo les proporciona una protección menor que la que obtendrían en el caso de beneficios uniformes.

de Asia Meridional que tienen una población muy joven hasta más del 25% en países con población mayor y sistemas maduros, como Brasil, Bulgaria, Hungría, Italia, Polonia, Rusia y Uruguay (Gráfico 4.3). El tope de los ingresos imponibles varía considerablemente, pero a menudo es entre dos y tres veces el salario medio. Cuanto más bajo es el tope menos progresiva es la estructura tributaria y mayor es la tasa impositiva necesaria para cubrir los gastos.

Los beneficios universales uniformes y los supeditados a la necesidad a menudo se financian deliberadamente con ingresos generales, de acuerdo con su objetivo redistributivo. Pero aun en el caso de los planes en que los beneficios están vinculados con los ingresos, que se supone que sean participatorios, a menudo el impuesto sobre la nómina no basta para pagar los beneficios crecientes, y los déficit imprevistos se cubren con transferencias del tesoro general (Gráfico 4.2). Australia, Hong Kong, Nueva Zelandia y Sudáfrica financian los beneficios uniformes y supeditados a la necesidad con ingresos generales. Chile paga la pensión mínima garantizada con recursos del tesoro público. Canadá y Dinamarca financian beneficios uniformes y supeditados a la necesidad con ingresos generales, y los beneficios vinculados con los ingresos mediante impuestos sobre la nómina. En Francia, Grecia e Italia, pese a los elevados impuestos sobre la nómina, los aportes son inferiores a los beneficios prometidos, y los grandes déficit se cubren con ingresos tribu-

Recuadro 4.3 Ventajas y desventajas de los beneficios vinculados con los ingresos

A VECES SE ADUCE QUE LOS BENEFICIOS VINCULADOS con los ingresos:

- Permiten aprovechar las economías de escala y la consolidación cuando las funciones del ahorro, el seguro y la redistribución están combinadas en un solo plan público.
- Permiten otorgar pensiones más adecuadas y reducir el riesgo de la longevidad en el caso de la clase media, obligando a los trabajadores a aportar más cuando son jóvenes y pagándoles una pensión de mayor cuantía cuando son viejos.
- Establecen un vínculo más estrecho entre los aportes y los beneficios que las pensiones uniformes o basadas en la necesidad, y por lo tanto desalientan la evasión.
- Reciben una aceptación popular amplia que a largo plazo permite conceder beneficios para todos, inclusive los pobres.

El argumento opuesto es que al combinar estas funciones en un solo plan público con el sistema de

vincular los beneficios con los ingresos aumentan las distorsiones laborales y la evasión, y se reduce la redistribución real a los grupos de ingreso bajo:

- Para pagar beneficios más altos a trabajadores con ingreso alto y al mismo tiempo tratar de aliviar la pobreza entre los trabajadores de ingreso bajo se requiere una elevada tasa de aporte que no esté estrechamente vinculada con los beneficios. El aporte, cuando se percibe como un impuesto, puede inducir a los trabajadores a evadirlo y a retirarse de la fuerza laboral formal, mientras que en el caso de los empleadores quizás los lleve a reducir el número de trabajadores.
- El gran gasto público implícito en los sistemas de pensiones vinculados con los ingresos se suma a la carga fiscal del gobierno y puede impedir que los recursos del caso se destinen a otros importantes bienes públicos.

(Continúa en la próxima página.)

Recuadro 4.3 (continuación)

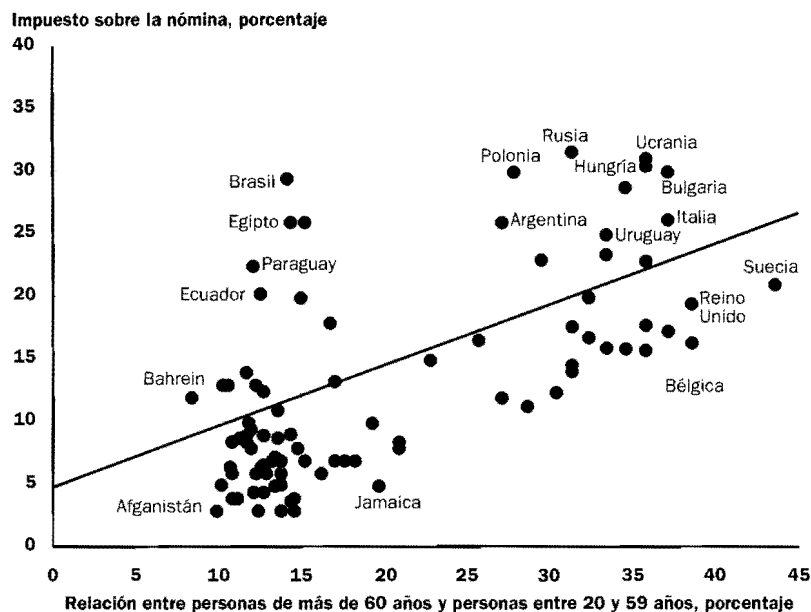
- Esos sistemas son complicados y fácilmente pueden llevar a la manipulación estratégica o a la presión política para que se prometan pensiones exageradas o jubilación anticipada que benefician sobre todo a algunos grupos privilegiados.
- Aun cuando las fórmulas de los beneficios vinculados con los ingresos parezcan ser progresivas, cuidadosos estudios empíricos demuestran que no lo son (Recuadro 4.6). A menudo los ricos reciben transferencias mayores que los pobres. Los países de la OCDE que tienen grandes componentes uniformes o supeditados a la necesidad en sus planes públicos de pensiones (Canadá, los Países Bajos y Suecia) tienen una tasa de pobreza mucho más baja entre los ancianos —en comparación con otros grupos de población— que los países que tienen planes de pensiones predominantemente vinculados con los ingresos (Alemania y Estados Unidos [véase el Gráfico 3.2]).
- Dado que el acceso a los beneficios vinculados con los ingresos depende del historial de empleo, estos planes son de poca ayuda para las mujeres que han trabajado durante un tiempo relativamente corto o que han tenido trabajos mal remunerados. En los países de la OCDE que tienen beneficios vinculados con los ingresos, las mujeres ancianas que viven solas tienen una tasa de pobreza mucho más alta que la de otros grupos.
- Las tasas de aporte altas y la promesa de pensiones generosas reducen la oferta de fondos y la demanda de planes complementarios, con lo cual disminuyen las posibilidades de establecer un pilar sólidamente financiado. La falta de diversificación aumenta el riesgo para los ancianos. Muchos países han terminado por no cumplir sus promesas relativas a las pensiones; en particular, no han protegido las pensiones contra la inflación. Cuando la gente se da cuenta de que no se puede confiar en esas promesas quizás sea muy tarde para tomar disposiciones respecto a otras fuentes de ingreso que les brinden ayuda en la ancianidad.

tarios generales. (Para mayor información sobre las fuentes de financiamiento, véase el Cuadro A.6 del Apéndice.)

¿Qué fuente de financiamiento es mejor, el impuesto sobre la nómina o los impuestos generales? En los países industriales, los impuestos generales sobre la renta o sobre el consumo son más eficientes porque tienen una base más amplia. También son más progresivos, porque gravan todas las formas de ingreso (la proporción de ingresos provenientes del trabajo es alrededor del 60% al 70%).

En los países en desarrollo la situación es más compleja. Por una parte, los impuestos sobre la nómina tienen una base más pequeña (típicamente sólo el 30% al 40% del ingreso nacional) y, por consiguiente, requieren una tasa mucho más alta que los impuestos sobre la renta y, por esta razón, introducen más distorsiones. La rigidez de los salarios puede obligar a los empleadores a pagar una proporción más alta del impuesto sobre la nómina, con lo cual se reducen el empleo y el producto (véase la sección siguiente). Por otra parte, es posible que los países en

Gráfico 4.3 Impuesto sobre la nómina para pensiones frente a coeficiente de dependencia de los ancianos, países seleccionados, 1990



Las tasas del impuesto sobre la nómina suben en forma pronunciada cuando aumenta la edad de la población y maduran los sistemas de pensiones, pero en algunos países los valores son muy superiores al promedio.

Nota: Por razones de espacio, no se identifican todos los puntos. $R^2 = 0,46$. $PTAX = 1,7035 + 57,34 \times OADEP$, en la cual PTAX es el impuesto sobre la nómina para pensiones.

Fuente: Calculado a partir de datos del U.S. Social Security Administration (1993); base de datos sobre población del Banco Mundial.

desarrollo no tengan la capacidad necesaria para recaudar impuestos sobre la renta. Los demás impuestos generales (sobre el consumo o a las importaciones) que pueden cobrar también causan distorsiones (Banco Mundial 1991b). Además, en los países en desarrollo los impuestos generales suelen ser regresivos y recaudan grandes sumas en las zonas rurales de ingreso bajo, en tanto que la cobertura de los programas formales de seguridad económica para la vejez por lo general se limita a los trabajadores urbanos de ingreso relativamente alto. En esas circunstancias, el uso de los impuestos generales para financiar las pensiones podría causar una redistribución nociva de los beneficios, de los pobres rurales a los ricos urbanos.

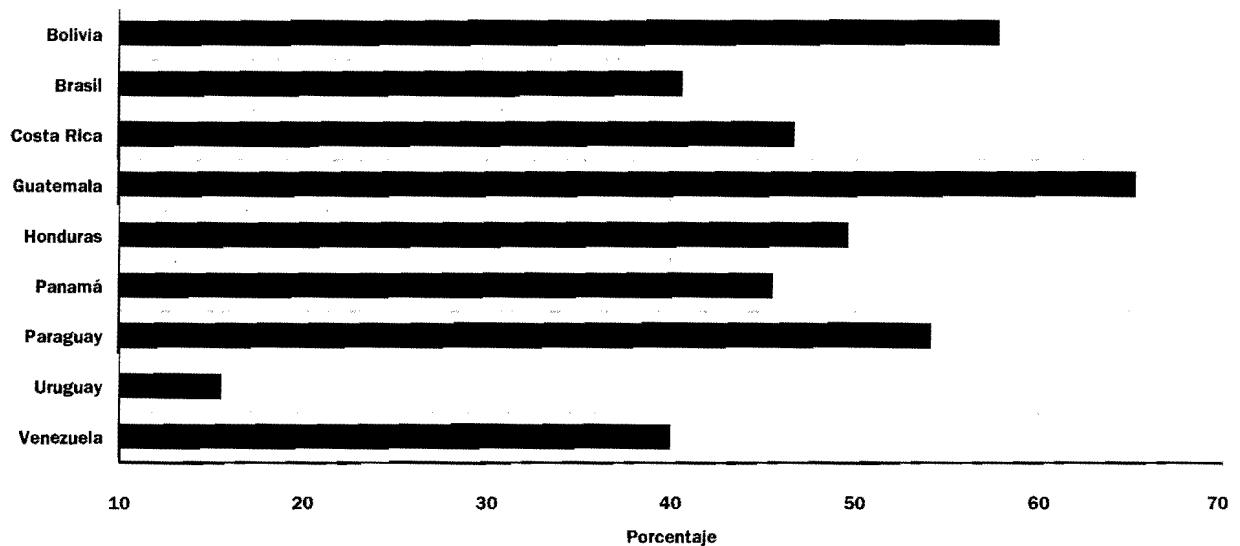
Por lo tanto, el tipo de impuesto que deban escoger los países en desarrollo no está claramente definido desde el punto de vista de la eficiencia o la equidad. Por estas razones, la cantidad de tributación eficiente

Una conclusión de política: cuando existe rigidez salarial, se pierde menos eficiencia si los trabajadores pagan directamente la mayor parte del impuesto. Cuando no hay rigidez salarial, el efecto económico es muy similar en última instancia, sin tomar en cuenta quien paga inicialmente el impuesto. Sin embargo, el efecto político puede ser bastante diferente —si los trabajadores pagan probablemente tendrán conciencia del costo y no mostrarán una inclinación excesiva a respaldar programas públicos de pensiones excesivamente generosos.

El escape al sector informal. Otra diferencia entre las economías industriales y las economías en desarrollo radica en la exigencia poco estricta del pago de impuestos en los países de ingreso bajo, en los cuales es fácil para los trabajadores escapar al sector informal. La evasión es particularmente fácil en países en que la cobertura de la fuerza de trabajo es pequeña y el sector informal es de gran tamaño. A menudo los empleadores también se pasan al sector informal para evitar los impuestos. Hasta las empresas grandes pueden dar parte de su trabajo a contrato a empresas pequeñas que funcionan informalmente. En realidad, el sector informal está integrado en su mayor parte por trabajadores y empleadores que desean soslayar los impuestos sobre la nómina y la reglamentación de otro tipo. Un estudio reciente sobre la ciudad de Caracas, Venezuela, reveló que los impuestos sobre la nómina representaban el 33% del costo del trabajo en el sector formal (Cartaya 1992). Alrededor de la mitad de los trabajadores de Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Paraguay trabajan en el mercado laboral informal (Gráfico 4.4 y Nota informativa 7 en la que se examina la evasión).

El crecimiento del sector informal frustra el objetivo principal del sistema público de pensiones, que es velar por que los trabajadores efectúen aportes en su juventud para tener seguridad económica en la vejez. También menoscaba la capacidad fiscal del gobierno, la productividad del trabajo y el producto nacional. Los trabajadores y empleadores del sector informal por lo general tratan de evitar todo tipo de impuestos, con lo cual se reduce el ingreso público. También es posible que los trabajadores de ese sector tengan una productividad más baja porque tienen menor acceso al capital, a la capacitación en el trabajo y a los mercados más grandes de productos. Si la producción marginal por trabajador de la fuerza laboral informal fuera inferior en un 20% a la de un trabajador del sector formal, y si debido al impuesto sobre la nómina el 20% de los trabajadores escogieran el sector informal, la contribución del trabajo al PIB anual disminuiría en un 4%. Por consiguiente, la pér-

Gráfico 4.4 Porcentaje de la fuerza laboral en el sector informal, países seleccionados de América Latina, fines del decenio de 1980



Fuente: Psacharopoulos y otros (1993).

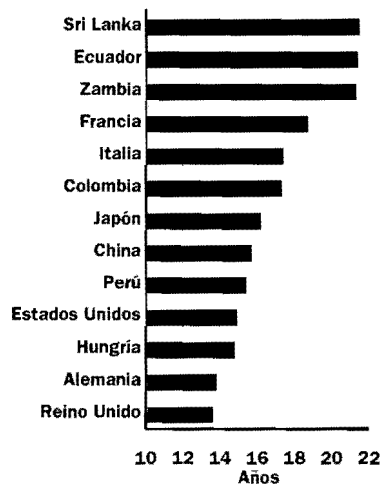
didada de eficiencia del mercado laboral causada por los impuestos altos sobre la nómina quizás sea mayor en los países en desarrollo que en los países industriales.

Jubilación anticipada. En los países en desarrollo y en las economías en transición, legalmente se requiere menos edad para jubilarse que en los países de ingreso alto. Tanto la edad de jubilación como la participación de los hombres de más edad en la fuerza de trabajo han disminuido casi en todas partes (Nota informativa 8 y Cuadro NI-8.1).

En los planes de pensiones públicos de los países en desarrollo la edad legal para jubilarse es típicamente 60 años para los hombres y 55 para las mujeres, frente a 65 para hombres y mujeres en la mayoría de los países de ingreso alto. Una explicación obvia es la menor esperanza de vida, pero el hecho de que los trabajadores cubiertos tienen un ingreso más alto y viven un número de años superior al promedio sugiere otra explicación: las disposiciones relativas a la jubilación anticipada se deben a la influencia de grupos políticos que las usan como un medio disimulado de beneficiarse con los planes públicos de pensiones. El hecho de que en

Un sector informal grande facilita la evasión impositiva y por lo tanto un plan público de pensiones no puede cumplir sus objetivos.

Gráfico 4.5 Duración esperada del retiro en el caso de los hombres, países seleccionados, fines del decenio de 1980



Nota: Se refiere a la esperanza de vida a la edad legal de retiro.

Fuente: Naciones Unidas (1992b); U.S. Social Security Administration (1993).

Los hombres que se jubilan a la edad normal de retiro suelen vivir más en los países en desarrollo que en los industriales.

muchos países en desarrollo la persona media vive más años después de la jubilación que en los países industriales, lo cual somete los planes públicos de pensiones a una gran presión, está en consonancia con esa explicación. Por ejemplo, el jubilado ecuatoriano medio suele vivir ocho años más que el jubilado alemán medio después de la jubilación (Gráfico 4.5).

En muchos países la edad de jubilación efectiva es aún más baja que la edad de jubilación legal debido a que los planes públicos ofrecen múltiples oportunidades para la jubilación anticipada pero ninguna recompensa, y a menudo sanciones, para la jubilación tardía. En algunas economías socialistas en transición la edad de jubilación real es, en promedio, menos de 55 años, debido a que muchas personas jóvenes tienen derecho a pensiones por incapacidad o a otros beneficios especiales. En China y Rumania se ha tratado de facilitar la reestructuración de las empresas fomentando el retiro anticipado (Recuadro 4.4).

La edad de jubilación, que es baja y sigue bajando, queda de manifiesto en la escasa y decreciente participación en la fuerza laboral de los individuos que tienen entre 55 y 64 años de edad. Su proporción ha ido disminuyendo casi en todas partes durante los últimos 30 años, pero con mayor rapidez en los países ricos que en los pobres. Muchas fuerzas intervienen para producir este fenómeno, pero los planes de pensiones públicos y privados han sido una de las causas de esa reducción. Los planes públicos de pensiones de la mayoría de los países industriales establecen un límite para el ingreso que puede obtener la gente con su trabajo, lo cual constituye un poderoso incentivo para que las personas dejen de trabajar, pues si exceden ese límite pueden perder una parte o la totalidad de su pensión. El hecho de que la disminución ha sido más lenta en los países más pobres puede deberse a que el porcentaje de cobertura de los planes públicos es pequeño, a que en algunos casos no hay un límite para lo que la gente puede ganar con su trabajo, y a que existe un gran sector informal que permite que la gente siga trabajando extraoficialmente después de la jubilación (Cuadro A.10 del Apéndice).

Ha disminuido la oferta de trabajadores experimentados, y como resultado de esto la fuerza laboral se ha reducido en un 1% a 2% en los países en desarrollo y en un 3% a 6% en los países industriales. Esto se torna ineficiente si la producción perdida llega a tener un costo superior al valor del tiempo libre de que gozan los trabajadores jubilados. En Eslovenia, el abrupto aumento de los ingresos con la edad que se observó después de la transición del mercado indica que la mano de obra

Recuadro 4.4 ¿Sirve la jubilación anticipada para reducir el desempleo y facilitar la privatización?

ALGUNOS GOBIERNOS CONSIDERAN QUE LA jubilación anticipada es una cura indolora para el desempleo, porque dicen que las vacantes que dejan los que se retiran temprano puede ocuparla un trabajador más joven que, de lo contrario, no lograría encontrar empleo. En España, sólo se permite la jubilación anticipada si la persona es reemplazada por otra más joven que acaba de ingresar a la fuerza laboral. En las economías socialistas de Europa Oriental y la antigua Unión Soviética se han ocultado durante mucho tiempo tanto el desempleo como el subempleo fomentando la jubilación anticipada, práctica que se ha intensificado en los últimos años en vista de la reforma y privatización de las empresas. En 1990, como parte de su programa de reestructuración, Rumania modificó los requisitos para la jubilación, haciéndolos más fáciles, lo que provocó un aumento del 40% del número de jubilados entre 1989 y 1992. China ha hecho lo mismo. En algunos países se están considerando "comprar" a los trabajadores que se oponen a la privatización para que se retiren, y pagar sus pensiones con recursos del erario con el propósito de reducir las obligaciones de las empresas estatales y aumentar su atractivo para los posibles inversionistas.

Si bien la jubilación anticipada resulta atractiva a corto plazo, es una forma costosa y muy miope de reducir el desempleo y favorecer la reforma de las empresas. Con ella decrece la fuerza laboral del país (en especial los trabajadores con experiencia), baja el producto potencial, se alivia la presión política en favor de la reducción del desempleo y, por último, se produce una redistribución regresiva. A menudo, los beneficios de la pensión son mucho mayores que los

del desempleo y el costo que esto entraña perdura por muchos años. Al gobierno le queda una obligación grande, resultado de la suma de la privatización y el retiro anticipado. Es posible, además, que las disposiciones relativas a este tipo de jubilación sean muy difíciles de modificar una vez desaparecida la necesidad a corto plazo.

Son pocas las pruebas de que la jubilación anticipada reduce el desempleo. Muchas de las vacantes que crea nunca se llenan, quizás porque en algunas industrias se reduce en forma permanente la oferta de trabajo. Un trabajador más joven no sustituye cabalmente a otro de más edad y experiencia; sus capacidades son distintas y en algunos casos complementarias pero no sustitutivas. La productividad de algunos trabajadores jóvenes quizás no esté al nivel del salario vigente, mientras que algunos otros tal vez posean ciertas aptitudes especiales que les permitirían encontrar empleo de cualquier manera. Cuando Bulgaria y Rumania trataron de aumentar el empleo de trabajadores jóvenes en las empresas públicas bajando el límite de edad para la jubilación, las empresas no incorporaron nuevos trabajadores sin experiencia sino que redujeron el empleo. Y para alentar la jubilación anticipada, el gobierno tuvo que aumentar los niveles actuales y futuros de este gasto, lo que produjo un impuesto más alto sobre la nómina que, a su vez, tal vez lleve a un mayor desempleo.

La jubilación anticipada no es un recurso indoloro sino una solución costosa del problema del desempleo y de reestructurar las empresas. El problema del desempleo se debe atacar en otras formas y los planes de pensiones deben estar orientados a las personas que tienen una edad de verdad avanzada.

experimentada está bien remunerada y que la jubilación anticipada tiene un alto costo social (Orazem y Vodopivec 1994). Elevar la edad de la jubilación normal, permitir la jubilación anticipada sólo con pensiones reducidas actuarialmente y recompensar a los que trabajan hasta pasada

la edad de la jubilación normal con un aumento de la pensión vitalicia prevista son importantes medidas que se pueden tomar para reducir el efecto negativo en el empleo. En muchos países, si se pudiera recuperar esta producción perdida se podría cubrir una gran parte del gasto total en pensiones (véase la Nota informativa 8 donde se examina más en detalle la jubilación anticipada).

Efecto en el ahorro y los mercados de capital

Algunos economistas opinan que con los sistemas de reparto se ha reducido el ahorro nacional. Otros sostienen que no se ha producido tal efecto. En resumen, un sistema de reparto puede ser nocivo para el ahorro debido al aumento no previsto del consumo de la primera generación que llega a la edad de jubilación y a la transferencia de ingresos prevista, en forma de pensiones altas, para la primera generación de participantes en edad de trabajar. Sin embargo, los autores de diversos estudios empíricos sobre los países industriales han llegado a conclusiones muy distintas, según los datos, el período y el modelo. Un problema difícil es el de estimar cuánto habría ahorrado la gente si no hubiera existido la seguridad social. En los países en desarrollo se han realizado muy pocos estudios empíricos, pero aparentemente el efecto negativo de los planes de reparto en el ahorro ha sido pequeño, y las razones para ello son por lo menos cuatro: la cobertura no es amplia; la falta de instrumentos de ahorro en los cuales se pueda confiar significa que, para comenzar, son muy pocos los ahorros y los activos; las transferencias privadas dentro de la familia pueden contrarrestar las transferencias públicas, y el nuevo sistema de pensiones quizás no infunda confianza a la gente joven, que seguirá ahorrando para la vejez. (En la Nota informativa 4 se examinan con mayores detalles las repercusiones de los planes de reparto y de los totalmente financiados.)

Los sistemas de reparto, aun cuando tuvieran un efecto negativo pequeño en el ahorro en comparación con la situación que se daría si no existieran las pensiones, representan una oportunidad perdida de aumentar el ahorro a largo plazo mediante planes obligatorios financiados de gran magnitud. Esto podría ser importante, en vista de la escasez de capital que se observa actualmente en muchos países industriales y en desarrollo.

Desde este punto de vista, los planes públicos financiados en parte quizás surtan un efecto más positivo en el ahorro a largo plazo y la acumulación de capital que los planes puramente de pagos con ingresos

corrientes. Pero este efecto depende esencialmente de la forma en que los fondos se administren y de la forma en que afecten al gasto público. Si se usan para incrementar el gasto y el déficit del gobierno, el ahorro nacional no aumentará ni siquiera en caso de que aumente el ahorro privado. Si se usan sólo para inversiones públicas, se perderá parte del potencial de desarrollo del mercado de capital privado. Y si esas inversiones tienen una productividad baja se perderá una parte de su efecto en lo que respecta a fomentar el crecimiento. Las observaciones sobre muchos países no son concluyentes pero están en consonancia con estas posibilidades.

En los países jóvenes con sistemas que no han llegado a la madurez, como en África, América Central y Asia Meridional, los fondos de pensiones a menudo acumulan reservas, que casi siempre deben invertirse forzosamente en valores del gobierno o de las empresas estatales. Con frecuencia la tasa de interés nominal de esos valores es inferior a la tasa de inflación, y con la devaluación la rentabilidad disminuye aún más. Rara vez se permite la diversificación internacional. El destino final de esos fondos no se conoce, debido a que no hay datos y a que el dinero es intercambiable en el presupuesto público. No obstante, la gran rentabilidad negativa de muchos fondos de pensiones públicos durante los años ochenta sugiere que el capital se asignó ineficientemente en países en que el capital es escaso. Los países en desarrollo deben tener especial cuidado a este respecto, pues debido al clima político inestable, a la falta de mercados financieros desarrollados y al gran número de empresas estatales que arrojan pérdidas hay un mayor peligro de que en los planes de administración pública se haga mal uso de las reservas para pensiones de los ancianos (Recuadro 4.5 y Gráfico 4.6).

Repercusiones en el suministro de bienes públicos

En los países que tienen una población joven y sistemas que no han llegado a la madurez, los fondos de pensiones públicos registran superávit que pueden financiar el suministro de bienes públicos. El problema estriba en que, debido a que el impuesto no es transparente, puede suceder que se escojan bienes públicos “equivocados”, con bajo valor social. En los países que tienen una población de más edad y sistemas que han llegado a la madurez, es posible que los fondos de pensiones públicos reduzcan el suministro de importantes bienes públicos, porque registran déficit que se cubren con recursos del tesoro general.

Recuadro 4.5 ¿Qué sucede con las reservas de las pensiones en el pilar público?

LAS RESERVAS DE LA MAYORÍA DE LOS PILARES públicos devengan tasas de interés negativas, como resultado de las tasas de interés nominales bajas, la inflación alta, la responsabilización poco estricta de las personas que las administran y la prohibición de invertir las o colocarlas en el extranjero. Los fondos se usan exclusivamente para comprar bonos del gobierno o de las empresas públicas, o para financiar préstamos para vivienda otorgados a tasas de interés bajas. Esto equivale a un impuesto no transparente a los trabajadores, cuyos aportes no estarán disponibles para pagar sus pensiones cuando se jubilen.

El rendimiento real medio fue de -23,8% en Turquía entre 1984 y 1988 (AISS 1990c) y de -12% en Egipto durante los últimos diez años (datos del Banco Mundial). El Banco Nacional de Inversiones de Egipto acredita intereses reales negativos a los fondos de pensiones y de hecho transfiere los fondos al tesoro. Debido a las tasas de inflación más moderadas, en Túnez el rendimiento ha sido alrededor de -3% en los últimos años, pero los "bonos de desarrollo" y los préstamos al gobierno para "vivienda social" constituyen una amenaza en lo que respecta a las perspectivas financieras a mediano plazo de los fondos del seguro social (Vittas 1993a). El peor caso quizás sea el del Perú en la década de 1980, cuyo fondo nacional de previsión obtuvo un rendimiento de -37% (Gráfico 4.6).

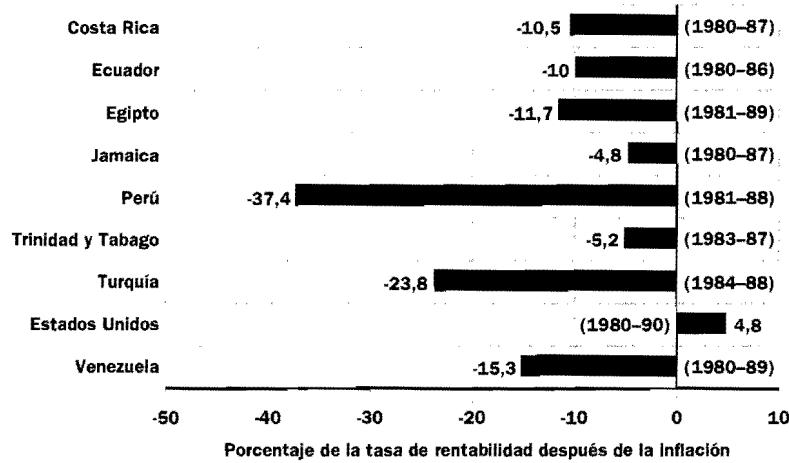
Rusia ha usado recientemente las reservas de los fondos de pensiones para mantener las empresas públicas a flote y para comprar bonos del gobierno que en 1992 devengaban un interés real mensual inferior a -20%. Hungría usó los primeros superávit de su sistema de pensiones reformado para otorgar préstamos para vivienda en condiciones concesionarias. Los fondos para pensiones comenzaron a acumularse en China después de las reformas de media-

dos de los años ochenta, al empezarse a exigir que los nuevos trabajadores a contrato efectuaran aportes a fondos administrados por las empresas o por algún organismo estatal. A menudo esos fondos se han depositado en cuentas bancarias en las cuales devengan un interés negativo.

En muchos países latinoamericanos la descapitalización de las reservas para pensiones es aún peor (Mesa-Lago 1991a). En el Ecuador, las hipotecas y los préstamos personales otorgados a miembros de la elite ascendían al 19% de la cartera de préstamos del instituto de la seguridad social. Los trabajadores de ingreso bajo y los campesinos tenían poco acceso a esos fondos. En 1988 los préstamos en cuestión devengaron un interés de -42%, en una época en que los prestatarios podían depositar el dinero en los bancos comerciales a una tasa de interés real positiva. Los préstamos para compra de propiedades y las hipotecas también contribuyeron a que los activos del instituto se redujeran del 2,8% del PIB al 1,4% de éste entre 1986 y 1989.

En los años ochenta México y Venezuela usaron las reservas de los fondos de pensiones para subsidios a la vivienda, con las mismas consecuencias financieras desastrosas. Venezuela también usó las reservas de los fondos de pensiones para cubrir los déficit de empresas estatales que estaban en mala situación; en 1989 las acciones de estas empresas representaban más de la mitad de la cartera del instituto de seguridad social (Márquez 1992). Ese año las reservas reales para pensiones se redujeron en más de un 70%. El interés medio devengado por las inversiones del fondo de pensiones fue de -13% en los años ochenta. Varios países latinoamericanos están planificando una reestructuración total de sus sistemas de seguridad económica en la vejez para resolver la crisis de los fondos de pensiones.

Gráfico 4.6 Rentabilidad real media anual de la inversión de planes de pensión con financiamiento parcial administrados por el sector público, decenio de 1980



La mayoría de los fondos de pensiones administrados por el sector público pierden dinero.

Nota: Los países se seleccionaron sobre la base de la disponibilidad de datos durante un quinquenio como mínimo. Se muestran promedios simples de datos anuales ajustados según la inflación.

Fuente: Mesa-Lago (1991a); AISS (1990c); Márquez (1992); Palacios (1994b).

En la mayoría de los países de la OCDE, en los países de América Latina con población de más edad y en las economías socialistas en transición los pagos de pensiones constituyen la partida más grande del presupuesto público consolidado. La mayoría de estos planes comenzaron como fondos participatorios que se autofinanciaban y registraban superávit, pero éstos desaparecieron rápidamente. Cuando por último venció la deuda de la seguridad social que se había ido formando entre bastidores, los déficit se generalizaron. En 1990 Uruguay destinó una tercera parte del presupuesto público consolidado a pagos del sistema de seguridad económica para los ancianos, lo cual comprendió un 10% de ingresos generales que se usó para pagar el 27% de las pensiones (Szalchman y Uthoff 1992). Italia destina el 37% de su presupuesto público a las pensiones (datos de la OCDE). En Turquía el déficit actual de las pensiones asciende a casi el 2% del PIB (Banco Mundial 1993).

Este gran gasto por concepto de pensiones públicas ha contribuido a la crisis fiscal de muchos países. Dado que los ingresos tributarios están limitados por razones económicas y políticas, a los países que tienen

grandes obligaciones por concepto de pensiones les resulta difícil financiar bienes públicos que impulsan el crecimiento, como la educación, la infraestructura y los servicios de salud.

Parecería que los países deberían usar el financiamiento parcial para el pilar público en los primeros años a fin de acumular reservas para pagar pensiones en años posteriores. Pero en muchos casos estas reservas agravan la situación, porque inducen a los gobiernos a gastar más, en consumo en vez de inversión, y a disipar las reservas a través de las tasas de interés reales negativas. Los fondos no están ahí cuando se necesitan, y entretanto han fomentado el gasto público antieconómico.

Dado que las reservas de las pensiones públicas deben ser invertidas en bonos del gobierno con tasa de interés baja, algunos analistas sostienen que esto fomenta la propensión del gobierno a financiar sus gastos incurriendo en déficit, absorbiendo ahorro que de otra manera se podría haber destinado a la inversión privada productiva. Otros analistas opinan que estas reservas simplemente se usan para comprar bonos públicos que de otra manera serían comprados por ahorradores privados. En ese caso, una tasa de interés baja implica un impuesto oculto a los trabajadores pero no desalienta la inversión privada. La cuestión es si los ahorros de las pensiones reducen o no el ahorro privado de las familias, y si el acceso monopsonista a las reservas para pensiones induce o no al gobierno a gastar más en consumo actual. Es difícil resolver esta cuestión, pues en los estudios empíricos no se encuentra una refutación inequívoca de los hechos.

En un estudio se examinó la experiencia con los superávits de los fondos de pensiones en Canadá, Estados Unidos, Japón y Suecia. Aparentemente las reservas para pensiones no incrementaron el gasto público en Japón, pero lo facilitaron a nivel provincial en Canadá, país en el cual los fondos para pensiones deben invertirse obligatoriamente en bonos del gobierno (Munnell y Ernsberger 1989). Cuando la seguridad social tiene reservas es mejor mantenerlas separadas del resto del presupuesto, encomendar su administración a una institución autónoma e invertir las en valores públicos y privados. Pero esto puede producir falta de responsabilidad, manipulación política o nacionalización encubierta de sector privado, en especial si las reservas son cuantiosas. No obstante, el hecho de que esto se hace rara vez sugiere que esa opción no es viable políticamente.

Estados Unidos tiene un presupuesto unificado del gobierno y los fondos fiduciarios y en general declara el déficit neto. Los fondos fidu-

ciarios del sistema de la seguridad social y el sistema de pensiones de los empleados públicos son los mayores compradores de bonos del gobierno y tienen en su poder un 25% de la deuda explícita, que se deduce del total de la deuda declarada. Los fondos fiduciarios devengan una tasa de interés de mercado, y en ese sentido están en mejor situación que las reservas de las pensiones públicas de otros países. Por otra parte, la tasa de mercado de los bonos públicos podría haber sido más alta si todos los bonos tuvieran que haberse vendido en el mercado abierto y los fondos fiduciarios han obtenido menos utilidades que los planes de pensiones ocupacionales de administración privada durante el mismo período (Gráfico 3.7). La deuda nacional de Estados Unidos ha crecido al mismo tiempo que los fondos fiduciarios desde 1983; hay quienes opinan que esos grandes fondos fiduciarios le han permitido al gobierno incrementar el déficit, y esto quizás haya deprimido, a su vez, la inversión privada (Marlow y Crain 1990). Dentro de unos 20 años el gobierno de Estados Unidos tendrá que comenzar a rescatar su deuda no declarada con los fondos fiduciarios, para pagar pensiones a la generación nacida en los años siguientes a la segunda guerra mundial. Luego tendrá que elevar otros impuestos o reducir otros gastos públicos importantes hasta un nivel muy inferior al actual (Weaver 1993).

¿Quién se beneficia y quién se perjudica?

LOS SISTEMAS DE REPARTO IMPLICAN REDISTRIBUCIÓN ENTRE generaciones. Los sistemas con beneficio definido también entrañan redistribución dentro de las generaciones, pues los beneficios no están vinculados con los aportes de manera actuarialmente justa. La gran ventaja que ofrecen los planes públicos de pensiones con respecto a los demás planes es la posibilidad de redistribuir el ingreso, encauzándolo hacia individuos y generaciones de ingreso bajo. Por otra parte, cuando la fórmula del beneficio definido no está concebida cuidadosamente, o el total de salarios de la economía no aumenta con la rapidez suficiente, el resultado puede ser una reorientación nociva, de los pobres a los ricos.

¿Qué indican los hechos acerca de la redistribución vitalicia real lograda con los planes públicos de beneficio definido y pagos con ingresos

corrientes? El primer paso del cálculo consiste en determinar el valor actual de los aportes pagados y el valor actualizado previsto de los beneficios recibidos por un trabajador en toda su vida (e incluso un período más largo, pues los beneficios generalmente comprenden pagos a los sobrevivientes). La diferencia entre estas dos cosas es la transferencia neta, o redistribución vitalicia, al trabajador. Esta es positiva si los beneficios vitalicios esperados son mayores que los aportes, y negativa si no lo son.

A veces se calcula la tasa de rentabilidad que permitiría tener beneficios iguales a los aportes. Si la redistribución es positiva, la tasa de rentabilidad excede de la tasa de interés de mercado, lo cual significa que el trabajador obtuvo una rentabilidad mayor, a través del sistema de pensiones, que la que habría podido obtener con otra inversión. Normalmente la transferencia neta, o tasa de rentabilidad, se calcula entre grupos de personas: pobres y ricos, hombres y mujeres, casados y solteros, primeros jubilados y jubilados ulteriores. Debido a la gran cantidad de datos que se requiere, hay pocos estudios en que se hayan medido los efectos redistributivos vitalicios. Esos estudios indican que las primeras generaciones de jubilados verdaderamente reciben ayuda, pero a expensas de las generaciones siguientes, y la redistribución de los ricos a los pobres es escasa dentro de una generación.

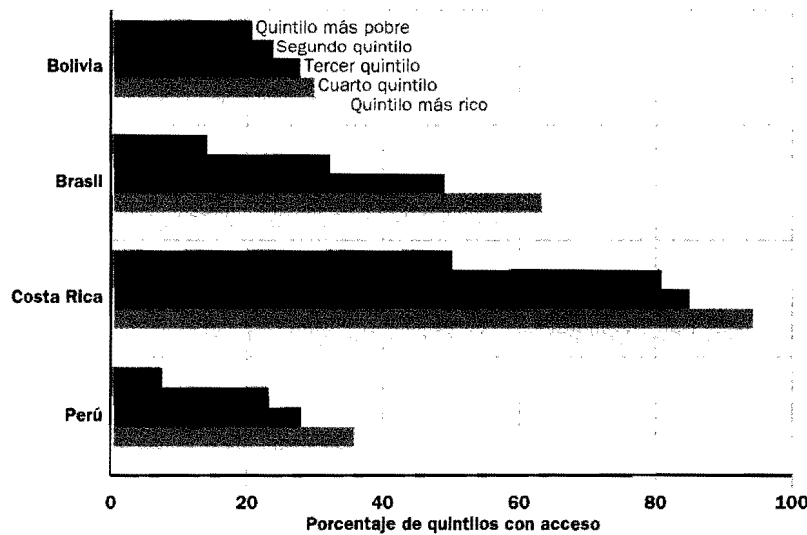
Redistribución dentro de una misma generación

La redistribución dentro de una misma generación se refiere a la transferencia de los ingresos vitalicios previstos de individuos nacidos más o menos al mismo tiempo, especialmente la redistribución entre clases de ingresos. En el caso de Estados Unidos, Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, que son los principales países en los cuales se han hecho estudios, se ha encontrado una redistribución escasa de los ricos a los pobres a pesar de las fórmulas progresivas de los beneficios, las pensiones mínima y máxima, y otros mecanismos creados ostensiblemente para este fin. Esos mecanismos han fracasado debido a que las personas de ingreso alto se incorporan en la fuerza laboral más tarde en la vida y viven más tiempo después de la jubilación, de modo que durante su vida aportan menos y reciben más que las personas de ingreso bajo. El fracaso se ha debido también a elementos como los topes bajos de los ingresos imponibles y el uso difundido de las fórmulas basadas en los ingresos para determinar los beneficios, de acuerdo con las cuales cuanto mayores son los ingresos mayores son las pensiones. Estos estudios también

han revelado redistribuciones “caprichosas” dentro de cada generación, es decir, redistribuciones de las cuales la mayoría de los ciudadanos quizás no se percaten y que pudieran desaprobado. Por ejemplo, los planes públicos a menudo redistribuyen de las familias con dos miembros que devengan ingresos a las familias con un solo miembro que devenga ingresos y de las mujeres que trabajan en el mercado laboral a las que se quedan en su casa.

En general no hay estudios sobre la redistribución de los ingresos vitales en los países en desarrollo, pero hay indicaciones indirectas de que en éstos la redistribución dentro de una generación es aún menos progresiva. Normalmente, los trabajadores de ingreso alto del sector formal de las zonas urbanas constituyen el principal grupo cubierto, pero puede suceder que los planes del caso sean financiados en parte por contribuyentes de ingreso más bajo (Gráfico 4.7). Además, algunos grupos privilegiados tienen derecho a ciertas fórmulas mejores para calcular los beneficios y la jubilación anticipada, hay grandes diferencias en el número de años que viven las personas y en los perfiles de los ingresos por edades, y

Gráfico 4.7 Acceso a la seguridad social en América Latina, por quintilo de ingresos, fines del decenio de 1980



Se supone que los programas de seguridad social ayudan a los pobres pero, por lo general, ayudan más a los ricos.

Nota: Quintilos ordenados según el ingreso per cápita; “acceso” se refiere al de miembros de familias que tienen por lo menos un participante activo en un programa de seguridad social.

Fuente: Psacharopoulos y otros (1993).

la pensión depende sobre todo del salario del último año. En su forma actual, ni los planes públicos de los países industriales ni los de los países en desarrollo parecen ser eficaces en lo que respecta a favorecer a los ancianos de los grupos de ingresos bajos mediante la redistribución (Recuadro 4.6).

Redistribución entre generaciones

El segundo tipo de transferencia —entre generaciones— se produce en todos los sistemas no financiados, y se mide comparando la diferencia entre los beneficios y los costos vitalicios de generaciones sucesivas de jubilados. Todas las pruebas empíricas de que se dispone hasta la fecha indican que esas transferencias son mucho más grandes que las que se producen dentro de una misma generación, especialmente durante las primeras décadas de los sistemas sin financiamiento. En todos los casos, a las primeras generaciones les ha ido mejor que a las ulteriores, prescindiendo del ingreso. Esto significa que las generaciones que tienen entre 30 y 50 años cuando se establece el sistema siempre resultan favorecidas, mientras que sus hijos y nietos resultan perjudicados. En Estados Unidos, la tasa de rentabilidad real fue más del 15% en el caso de los trabajadores que se jubilaron en los años cincuenta y sesenta y alrededor del 8% en el de los que se jubilaron en los años setenta, lo cual entraña una gran transferencia positiva del sistema de seguridad social a estos dos grupos de trabajadores (Moffitt 1984, Hurd y Shoven 1985). Pero se prevé que la rentabilidad bajará a alrededor del 2% en el caso de los trabajadores que se jubilen después del año 2000, lo cual es menos de lo que habrían obtenido con otras inversiones (Gráfico 4.8).

La redistribución de las generaciones más jóvenes a las más viejas quizás sea equitativa si las primeras tienen ingresos mucho más altos que las segundas. Pero si el ingreso nacional no aumenta rápidamente los trabajadores jóvenes con salarios medios o inferiores al promedio quizás se encuentren subvencionando las pensiones de jubilados que tienen una situación económica mejor. En Estados Unidos, las mayores transferencias de los años sesenta y setenta correspondieron a ancianos ricos (porque sus ingresos y pensiones eran mayores y vivían más años) (Hurd y Shoven 1985, Steurle y Bakija 1994). Hoy en día y mañana los trabajadores de ingreso mediano, e inclusive algunos de ingreso bajo, pagarán el precio de esto y obtendrán menos de lo que aportaron. Es probable que esta redistribución regresiva entre las generaciones se acentúe en los

Recuadro 4.6 La redistribución dentro de una misma generación

POR MEDIO DE LOS SISTEMAS PUBLICOS DE reparto se puede redistribuir el ingreso vitalicio, de los ricos a los pobres. De ese objetivo proviene el argumento a favor de la administración pública y el financiamiento mancomunado con fórmulas complejas para el cálculo de los beneficios en vez de cuentas separadas con categorías de riesgos que tengan una base actuarial. A fin de cumplir el objetivo de la redistribución, Estados Unidos y Filipinas tienen una tasa de reposición del salario más alta para los individuos que durante su vida de trabajo hayan tenido salarios bajos. Los Países Bajos usan un beneficio uniforme y Suiza una combinación de beneficios uniformes relacionados con el empleo y progresivos relacionados con los ingresos (Recuadro 4.9). Con el mismo fin, muchos países en desarrollo usan niveles mínimos o máximos explícitos para las pensiones. Ninguno de estos mecanismos parece funcionar en la forma esperada.

Por qué los pobres no se benefician más que los ricos. Las pruebas empíricas indican que cuando se consideran ciertas características del ingreso de los trabajadores, los sistemas públicos redistribuyen una cantidad de ingreso vitalicio muy pequeña a los pobres. Para comenzar, las personas con buena situación económica viven más tiempo que los pobres y, por consiguiente, cobran pensiones durante un período más largo (Capítulo 3). Muchas personas pobres efectúan aportes pero mueren antes de llegar a la edad a la cual podrían cobrar beneficios. Las personas que viven más años que el promedio requieren ingresos vitalicios mayores para mantener su nivel de vida y las pensiones están estructuradas de manera de protegerlas contra esta eventualidad. No obstante, la diferencia entre el número de años que viven los ricos y el número de años que viven los pobres es predecible, y no aleatoria, de modo que la diferencia de los beneficios recibidos por ese concepto está prevista y constituye una redistribución más bien que un seguro. ¿Desea la sociedad transferir ingresos a los ricos porque éstos viven más

años? No sabemos si los ciudadanos bien informados y los rectores de las políticas consideran que esto es equitativo, pero es exactamente lo que hacen muchas sociedades.

Además de cobrar una pensión durante menos años, los trabajadores de ingreso bajo generalmente se incorporan a la fuerza laboral más temprano porque han dejado la escuela antes, pero a menudo no logran acumular un gran crédito adicional durante esos años de aporte adicional. Alemania y Hungría otorgan crédito para fines de una pensión a estudiantes que asisten a colegios y universidades, lo cual significa que durante esos años se les acreditan beneficios para una pensión sin que efectúen aportes. En las fórmulas empleadas para el cálculo de las pensiones en que se da una ponderación mayor a los ingresos de los años inmediatamente anteriores a la jubilación también se perjudica a los trabajadores de bajo ingreso en comparación con los trabajadores más instruidos, de ingreso más alto, cuyos salarios aumentan con la edad. Este método es muy común en los países en desarrollo.

Los mecanismos de financiamiento introducen otro elemento regresivo en la mayoría de los sistemas públicos de pensiones. En los países de la OCDE, en los cuales la cobertura es casi universal, el sistema se financia con impuestos sobre la nómina en vez de impuestos generales a la renta y los ingresos imponibles normalmente tienen un tope. En los países en desarrollo, en los cuales la cobertura es pequeña, el efecto regresivo proviene del uso de los ingresos generales para subvencionar planes de pensiones para los trabajadores de mejor situación económica. Guatemala paga una tercera parte del costo de su plan público de pensiones con ingresos generales obtenidos de toda la población, pese a que su programa de pensiones cubre a menos del 33% de ésta. El hecho de que los aportes se pueden deducir de los impuestos, característica común en los planes públicos de pensiones, también favorece más a los trabajadores de salario alto que a los de salario bajo.

(Continúa en la próxima página.)

Recuadro 4.6 (continuación)

Pruebas empíricas. Considerando todas estas fuerzas de distribución regresiva, no es de sorprender que diversos estudios sobre Estados Unidos, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia hayan revelado una redistribución escasa o nula de los ricos vitalicios a los pobres vitalicios. En el caso de los Países Bajos se encontró que el ingreso se había redistribuido principalmente de los individuos solteros a los casados, prescindiendo del ingreso (Nelissen 1987). En un estudio del sistema sueco se encontró que no había ninguna redistribución dentro de una misma generación y que el sistema era regresivo cuando se consideraban las diferencias en la tasa de mortalidad (Stahlberg 1990). En el Reino Unido las diferencias de las tasas de mortalidad relacionadas con el ingreso y los perfiles de ingresos contrarrestan la progresividad de los beneficios (Creedy, Disney y Whitehouse 1992). En Italia la redistribución dentro de una generación también tiene implicaciones regionales. Un estudio reveló un régimen de transferencias de los pobres del sur a los ricos del norte, debido a que en el norte los perfiles de los ingresos por edades son más abruptos, la gente vive más años y el coeficiente de dependencia de los ancianos es más alto (Schioppa 1990).

En varios estudios se han examinado los efectos del sistema de la seguridad social de Estados Unidos dentro de una misma generación, y se ha encontrado muy poca corroboración de la afirmación de que los pobres vitalicios obtengan una tasa de rentabilidad mucho más alta que los demás. Cuatro estudios revelaron una diferencia escasa o nula entre la tasa de rentabilidad de los trabajadores de ingreso vitalicio bajo y de los de ingreso vitalicio alto que se jubilaban en el

mismo año, en especial después de efectuar los ajustes correspondientes a diferencias en la tasa de mortalidad y otras características relativas al ingreso (Aaron 1977, Hurd y Shoven 1985, Burkhauser y Warlick 1981, Steurle y Bakija 1994). En otros tres estudios se encontró un pequeño efecto progresivo (Meyer y Wolff 1987, Rofman 1993b, Leimer y Petri 1981). En muchos de estos estudios no se tienen en cuenta los beneficios recibidos por los hijos sobrevivientes; con esto es probable que aumente el grado de progresividad. Pero en esos estudios tampoco se tiene en cuenta el hecho de que los trabajadores pobres probablemente tienen una tasa de actualización más alta que la de los trabajadores ricos, con lo cual el sistema resulta menos progresivo. Los estudios también han revelado varios otros tipos de redistribución no transparente, que quizás no hayan sido deliberadas ni se desearan: de los trabajadores solteros a las parejas casadas, de las familias con dos asalariados a las que tienen un asalariado, de las mujeres que pertenecen a la fuerza laboral a otras mujeres (Feldstein y Samwick 1992; Boskin y otros 1987).

Países en desarrollo. Se ha comprobado indirectamente que en los planes públicos de pensiones de los países en desarrollo la redistribución dentro de una generación es muy regresiva. Típicamente sólo los trabajadores del sector formal de las zonas urbanas están cubiertos y los muy pobres están excluidos (Gráfico 4.7). Las diferencias en las tasas de mortalidad, la edad a que empiezan a trabajar y los perfiles de ingresos por edades son todavía más pronunciadas que en los países de la OCDE. Muchos países en desarrollo tienen planes múltiples que otorgan un tratamiento más generoso a grupos privilegiados de

países en desarrollo, en los cuales los grupos de ingreso alto son los primeros en estar cubiertos.

Antes de adoptar o ampliar un sistema de seguridad económica para los ancianos los países deben calcular cuidadosamente las transferencias probables entre generaciones durante largos períodos, estableciendo

trabajadores con más influencia política. En el Brasil, a los trabajadores de ingreso más alto les es más fácil documentar su empleo cubierto, de modo que tienen derecho a generosos beneficios vinculados con los años de servicio. En Egipto y México los funcionarios públicos reciben una protección mejor contra la inflación que los trabajadores del sector privado y en Colombia la tasa de sus aportes es más baja que la de los trabajadores del sector privado, pese a lo cual obtienen la misma tasa de reposición para sus pensiones. En Brasil, Hungría, Turquía y muchos otros países el número de empleados de oficina que se jubilan a los 40 ó 50 años suele ser mayor que el de la clase obrera, con lo cual su rentabilidad aumenta en comparación con el de los que siguen trabajando. En Colombia, pese a que todos los jubilados actuales reciben transferencias netas que constituyen aproximadamente la misma proporción de beneficios para todos los grupos de ingresos, el valor absoluto de la transferencia es ocho

veces mayor en el caso de un trabajador de salario alto que en el de un trabajador que gana el salario mínimo (Cuadro R-4.6).

El mal uso de las reservas de los fondos de pensiones contribuye aún más a las transferencias regresivas dentro de una generación. En Ecuador y Filipinas las reservas de los fondos de pensiones se prestan a los trabajadores de ingreso alto a tasas de interés reales negativas de hasta el 40% anual. En Trinidad y Tabago los trabajadores que tienen una buena situación económica toman en préstamo reservas de los fondos de pensiones en forma de hipotecas a tasas de interés inferiores a las del mercado.

Ni un solo estudio sobre ningún país ha demostrado concluyentemente que los planes públicos de pensiones hayan logrado una redistribución considerable del ingreso, de los ricos vitalicios a los pobres vitalicios, cuando se han considerado las diferencias de mortalidad. De hecho, en algunos países la redistribución es de los pobres a los ricos.

Cuadro R-4.6 Efectos distributivos del plan público de pensiones de Colombia

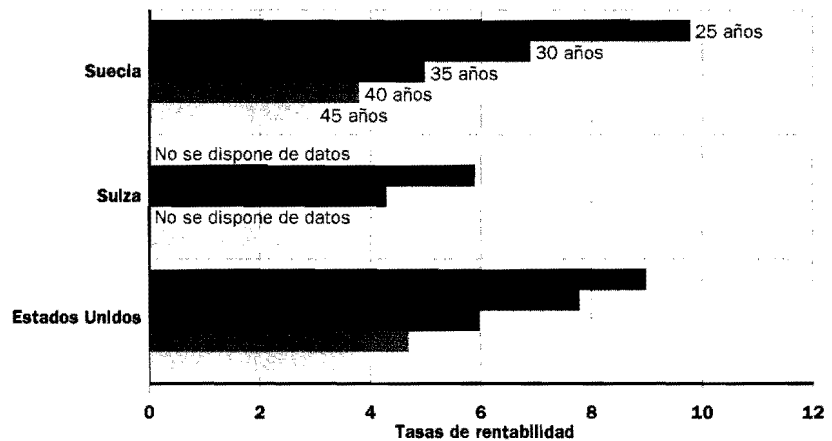
	<i>Valor actual de los beneficios</i>	<i>Valor actual de los impuestos pagados</i>	<i>Valor actual de las transferencias</i>	<i>Transferencias de los beneficios (porcentaje)</i>
Trabajador con salario mínimo	12,8	3,1	9,8	76,5
Trabajador con el quintuplo del salario mínimo	51,8	15,4	36,9	71,3
Trabajador con el décuplo del salario mínimo	102,0	30,7	72,8	71,4

Nota: Un trabajador casado sin hijos contribuye durante 30 años y se retira a los 60 años.

Fuente: Fernández Riva (1992).

para ello un sistema de cuentas entre generaciones que permita seguir la trayectoria de los beneficios recibidos y aportes efectuados por cada generación (Auerbach, Gokhale y Kotlikoff 1994). Los rectores de las políticas estarán entonces en mejores condiciones para determinar si las transferencias previstas son convenientes o no y, en caso negativo, qué

Gráfico 4.8 Tasas de rentabilidad para las generaciones que se retiren 25 a 45 años después de la creación de un plan público de pensiones



A medida que maduran los programas públicos de pensiones, disminuye la rentabilidad para los jubilados recientes.

Nota: Fechas iniciales de planes de pensiones públicos relacionados con el ingreso: Suecia, 1960; Suiza, 1949; Estados Unidos, 1935. Las tasas de Suecia corresponden a hombres únicamente, las de Suiza a hombres solteros de ingreso alto; no se dispone de datos para los grupos de 25 y 45 años de edad.

Fuente: Stahlberg (1989); Hauser y otros (1983); Moffitt (1984).

modificaciones hay que introducir en el sistema para hacerlo más equitativo (véase la Nota informativa 9 para mayor información sobre las redistribuciones entre generaciones).

Reducción de la pobreza

El plan público, aun cuando no haya redistribuido los recursos significativamente entre distintas clases de ingresos, probablemente ha contribuido a aliviar la pobreza entre los ancianos. Este es un efecto temporal que cabe esperar de las grandes transferencias entre generaciones de todos los sistemas de reparto. Pero en muchos países esa transferencia está llegando a su fin y tornándose negativa, de modo que ya no contribuirá a aliviar la pobreza. Los beneficios pagaderos a cargas familiares y sobrevivientes deberían ayudar a reducir la pobreza entre las mujeres ancianas, pero las tasas de pobreza de éstas siguen siendo más altas que las de los hombres en países de la OCDE con grandes pilares públicos, tal como sucedía con los sistemas informales. El plan público también podría aliviar la pobreza entre los ancianos desplazando el consumo de

manera más permanente, de la juventud a la vejez (función de ahorro), o creando oportunidades para aunar riesgos (función de seguro) que no existirían si no fuera por este pilar. Estos efectos de ahorro y seguro reducirían la incidencia de la pobreza entre los ancianos aun cuando el ingreso vitalicio de personas con distintas clases de ingresos permaneciera invariable. Un pilar de ahorro obligatorio reduciría la pobreza en la vejez exactamente por las mismas razones.

Hay aún menos pruebas empíricas de los efectos de los planes públicos en la pobreza de los ancianos que de sus efectos redistributivos vitalicios. Según indicaciones fragmentarias, los ancianos no son particularmente pobres en los países en desarrollo, tanto en los que tienen como en los que no tienen grandes planes públicos de pensiones (Capítulo 3). La información sobre los países de la OCDE indica que la pobreza fue desproporcionada entre los ancianos durante la gran depresión y poco después de la segunda guerra mundial, pero ha disminuido mucho en los últimos 40 años. En York, Inglaterra, los ancianos constituían más del 66% de los pobres en 1950 (Crowntree y Lavers 1951) pero menos del 25% en los años ochenta (Estudio del ingreso de Luxemburgo). En Estados Unidos, la tasa de pobreza absoluta de los ancianos bajó del 35% en 1959 al 12% en 1991 (U.S. Bureau of the Census, varios años). Actualmente en Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Suecia la tasa de pobreza relativa es más baja entre los ancianos que entre la población en edad de trabajar (Gráfico 3.2). La mayoría de estos países tienen en sus programas grandes componentes uniformes o supeditados a la necesidad.

Evidentemente, la enorme expansión de los programas de seguridad económica en la vejez que se produjo durante este período contribuyó en parte a esa disminución, pero es difícil determinar hasta qué punto, porque intervinieron otros factores. La prolongada prosperidad de los años cincuenta y sesenta en los países de la OCDE permitió que la gente ahorrara para la vejez. El rápido aumento de los precios de las propiedades benefició a los trabajadores que eran dueños de sus viviendas. La situación general de la mujer mejoró algo. Además, la seguridad social transfirió ingresos a todos los grupos de jubilados más antiguos durante este período, pero este efecto fue sólo temporal. En el futuro los países tendrán que orientar sus beneficios y costos con mucho más cuidado para lograr el mismo grado de alivio de la pobreza.

Si los objetivos son reducir la pobreza y redistribuir el ingreso a los pobres vitalicios, los países deben ser cautelosos con los sistemas que

otorgan pensiones vinculadas con los ingresos y se financian con ingresos corrientes, que producen grandes transferencias entre generaciones —de los últimos grupos que se jubilan a los primeros— pero pocas transferencias igualadoras dentro de una misma generación. También deben desconfiar de los sistemas no transparentes, que no permiten ver fácilmente quién se beneficia y quién se perjudica. Para reducir la probabilidad de las transferencias poco equitativas los sistemas públicos de pensiones deben:

- Evitar al comienzo del plan pagar a las personas de ingreso medio y alto beneficios que excedan de sus aportes.
- Usar para la determinación de los beneficios una fórmula como la del beneficio uniforme o supeditado a la necesidad, o la garantía de una pensión mínima.
- Si se usa una fórmula que vincula las pensiones con los ingresos, comprimirla de modo que no haya gran diferencia entre el máximo y el mínimo.
- Considerar el impuesto sobre la renta tanto de los beneficios como de los aportes y la rentabilidad imputada.
- Establecer un mínimo pero no un tope para los ingresos imponibles.
- Una vez que la cobertura sea casi universal, financiar los beneficios con ingresos generales.
- Utilizar otros sistemas de financiamiento, como los planes de ahorro obligatorio para proporcionar pensiones más altas a los grupos de ingreso más alto.

La inviabilidad financiera del pilar público

LOS PLANES DE PENSIONES PÚBLICOS ESTAN SOMETIDOS A UNA presión financiera creciente. El problema tiene tres niveles. En primer lugar, algunos están al borde de la insolvencia, sobre todo en América Latina y Europa Oriental. En segundo lugar, los déficit de las pensiones están presionando a los tesoros públicos, que ya están sometidos a una gran presión y no pueden salvar la situación. En tercer lugar, detrás de la crisis fiscal del gobierno está la crisis más profunda de los mercados del trabajo y del capital, que están funcionando mal y obstaculizando el crecimiento, el cual constituye en último término la única

forma de vencer estas dificultades. Este problema de niveles múltiples pone en peligro la viabilidad financiera a largo plazo de los planes de pensiones, que quizás no permitan cumplir las promesas hechas a los trabajadores.

La situación peor se da en América Latina y Europa Oriental. Argentina trató de hacer frente a la crisis fiscal y la inflación del final de los años setenta elevando la tasa de los aportes e indizando las pensiones. El alza de los aportes llevó a una mayor evasión, la indización hizo subir los costos, y cuando la tasa de desempleo aumentó también a mediados de los años ochenta, el resultado fue un déficit aún mayor. Para evitar la insolvencia, Argentina redujo arbitrariamente el monto de las pensiones, a un nivel inferior al determinado por la ley, e incrementó las transferencias de ingresos generales. La reducción arbitraria de los beneficios fue recusada judicialmente con éxito, lo cual dejó al gobierno con cuantiosos pasivos por concepto de pensiones por pagar y un sistema de pensiones muy debilitado. Después de un prolongado debate político, Argentina redujo sus pensiones públicas y ahora está reestructurando radicalmente su sistema de seguridad económica para la vejez, adoptando un sistema de pilares múltiples.

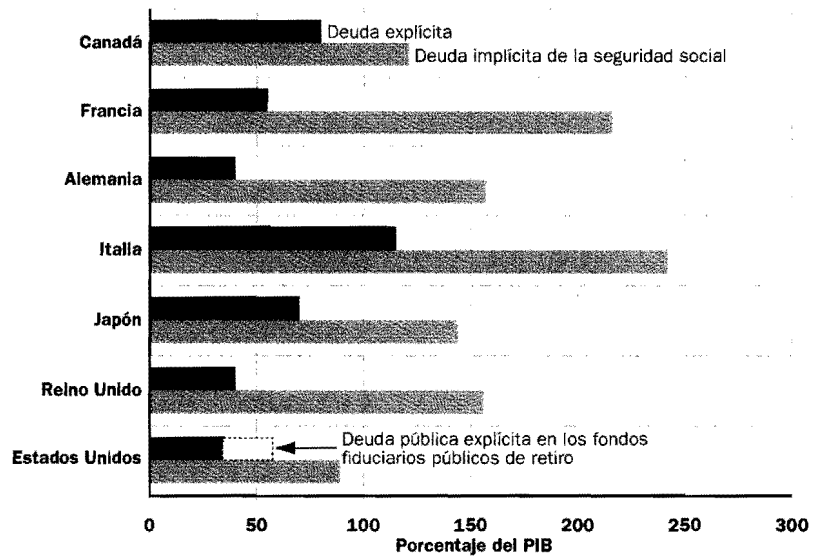
En Hungría, que tiene 10,3 millones de habitantes, 2,9 millones recibían una pensión en 1993 (incluidos 100.000 huérfanos). Como resultado, el sistema de ese país tiene uno de los coeficientes de dependencia más altos del mundo, estimándose que hay 0,75 beneficiarios por cada participante que contribuye. Para sufragar los enormes gastos del sistema —10% del PIB en 1993— el impuesto sobre la nómina que se destina a las pensiones se elevó a más del 30%, y con esto ha aumentado la evasión y se ha tornado difícil para las empresas húngaras competir en los mercados internacionales. En 1993, los pagos en mora más intereses penales de las empresas húngaras ascendían al 3% del PIB y según las previsiones aumentarían aún más. Hungría está tratando de decidir qué hacer, cómo restablecer su sistema de pensiones y modificarlo de modo que ayude a la economía en vez de perjudicarla (datos del Banco Mundial).

Aparentemente la situación es mejor en los países de la OCDE, pero sobre éstos también se ciernen problemas que se pueden resumir al examinar la magnitud de su deuda implícita por concepto de seguridad social. Los países con grandes planes públicos de pensiones tienen una deuda implícita con los jubilados y con los trabajadores que han adquirido considerables derechos en materia de seguridad social. El valor actual de esta deuda implícita depende del número de trabajadores

cubiertos y de jubilados, la distribución por edades y el número de años que se espera que vivan, el monto del beneficio medio, la edad de jubilación y la tasa de descuento usada para calcular el valor actual. En los países de la OCDE la deuda de la seguridad social varía entre el 90% y más del 200% del PIB (van der Noord y Herd 1993). Aunque su magnitud no se conoce con certeza, precisamente debido a que es implícita, la deuda implícita por concepto de seguridad social de todos los países es mucho mayor que la deuda explícita (Gráfico 4.9). En muchos casos, si se sumaran ambos componentes la deuda nacional se triplicaría.

Los actuales impuestos sobre la nómina no son ni remotamente suficientes para pagar esta deuda. En la mayoría de los países, la diferencia entre los ingresos esperados y los gastos excederá del 200% del PIB durante los próximos 150 años, y principalmente durante los próximos 50 años. Habría que imponer un impuesto mucho más alto para pagar estas obligaciones, o bien no cumplir con lo prometido. En el Gráfico 4.9 se indica también la deuda que los países tendrían que hacer explícita si decidieran abandonar el sistema de los pagos con ingresos

Gráfico 4.9 Deuda explícita frente a deuda implícita de la seguridad social en siete países de la OCDE, 1990



A menudo, la deuda explícita del país parece menor porque la deuda de los planes públicos de pensiones está oculta, pero es menester pagarla antes de reformarlos.

Nota: Se supone una tasa de actualización de 4%.
Fuente: Van der Noord y Herd (1993).

corrientes. Es probable que la perspectiva de tener que hacer explícita y transparente una deuda implícita de esa magnitud constituya un elemento disuasivo respecto a la reorganización del sistema de pensiones.

En los países en desarrollo la deuda implícita es más pequeña debido a que la cobertura es menor y la población es más joven, pero las estimaciones correspondientes a Argentina, China, Colombia y Turquía indican que la deuda de la seguridad social ya pasa del 33% del PIB debido a los generosos beneficios prometidos, y está aumentando rápidamente (BID 1993, Lora y otros 1992, Banco Mundial 1993).

¿Cómo llegaron estos países a tales dificultades y cómo pueden salir de ellas? Los planes públicos de muchos países de ingreso mediano y alto están en crisis hoy en día por las siguientes razones:

- La población está envejeciendo.
- Los sistemas de pensiones han llegado a la madurez.
- La cobertura ya no se puede ampliar fácilmente.
- El coeficiente de dependencia del sistema se ha elevado debido a la jubilación anticipada y los beneficios por incapacidad.
- Un número creciente de trabajadores y empleadores están eludiendo la elevada tasa de aporte.
- La proporción del salario que se repone con la pensión es demasiado alta.
- Los topes al ingreso imponible son demasiado bajos.
- Las reservas de los fondos de pensiones están devengando un interés bajo, incluso negativo.
- La productividad no está aumentando con la rapidez suficiente.

En el Recuadro 4.7 se describen estos problemas en los países de Europa Oriental con economías en transición.

La reforma de los sistemas de pensiones siempre es dolorosa y a veces políticamente imposible. Lo que deben hacer los países cuyos sistemas todavía son jóvenes es evitar estos errores costosos e irreversibles.

La tentación de las poblaciones jóvenes y los sistemas que no han llegado a la madurez

Los sistemas de pagos con ingresos corrientes son engañosos. Cuando las poblaciones son jóvenes, los sistemas no han llegado a la madurez y la cobertura se puede extender fácilmente a grupos más jóvenes, los países se inclinan a ofrecer beneficios generosos porque los costos son bajos. Pero los

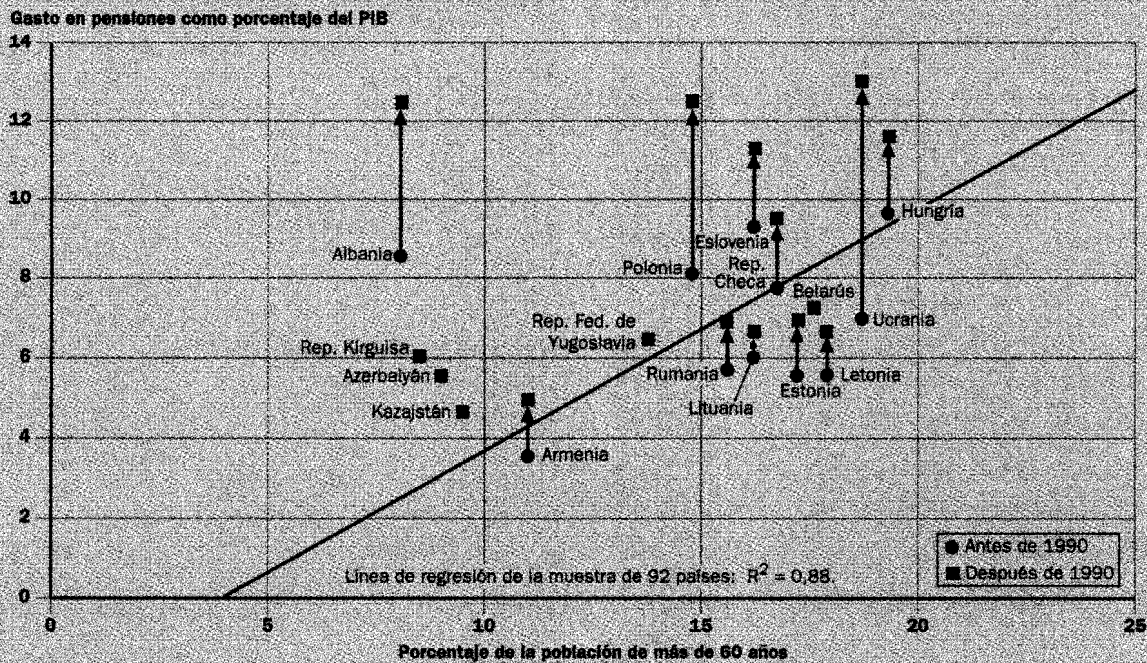
Recuadro 4.7 Los problemas de las pensiones en Europa Oriental

EN LAS ECONOMÍAS SOCIALISTAS EN TRANSICIÓN la situación ha resultado ser distinta de aquella a la cual los ancianos se habían acostumbrado y previsto. Los antiguos gobiernos centralizados habían prometido seguridad económica desde la cuna hasta la tumba —apoyo a las familias con hijos, un trabajo con un salario modesto y sin muchas diferencias y la compensación de estos salarios relativamente bajos con una pensión generosa después de la jubilación— a los ciudadanos que respetaran las normas. Pero cuando a los jubilados les llegó la hora de cobrar, los cofres estaban vacíos.

Los sistemas destinados a proveer seguridad económica en la vejez forman parte del problema y no de la solución. Las economías en transición tienen sólo un pilar, administrado por el sector público, que fun-

ciona con el sistema de pagos con ingresos corrientes y se financia con los impuestos sobre la nómina. Contrariamente a lo sucedido en los países miembros de la OCDE, los planes de pensiones ocupacionales y el ahorro voluntario no existían en el régimen de planificación centralizada. La intermediación financiera privada y los mercados financieros competitivos nunca se desarrollaron y el ahorro privado era pequeño. Un plan público predominante con una alta tasa impositiva podía funcionar en una economía centralizada con un gobierno autoritario, pero no puede funcionar en una economía de mercado que depende de los incentivos, el cumplimiento de las obligaciones, la movilización descentralizada del capital y la competencia en los mercados mundiales sobre la base de los costos y los precios.

Gráfico R-4.7 Relación entre el porcentaje de la población de más de 60 años y el gasto en pensiones, economías en transición, antes y después de 1990



Fuente: Para más detalles, véase Palacios (1994b).

Los países de Europa Oriental gastan en beneficios por ancianidad mucho más de lo que cabría esperar basándose en su ingreso o su demografía, y ese gasto ha aumentado rápidamente (Gráfico R-4.7 y Cuadro A.11 del Apéndice). Al disminuir el PIB, la proporción de éste que absorben los ancianos a través del gasto público ha aumentado. En muchos países las pensiones constituyen la partida más grande del presupuesto público, y en Bulgaria, Hungría, Polonia y la República Eslovaca asciende a más del 15% del gasto, lo cual representa entre un 10% y un 14% del PIB. Esta proporción del PIB es tan alta como la de los estados benefactores de la OCDE, en los cuales la proporción de ancianos, el ingreso per cápita y la capacidad para recaudar impuestos son mucho mayores. ¿Cómo se llegó a esta situación y qué consecuencias ha traído?

Altas tasas reglamentarias de reposición de los salarios. La mayoría de los países de Europa Oriental han establecido la tasa reglamentaria de reposición en alrededor del 80% de los salarios. Si bien la inflación ha menoscabado los valores, la pensión media sigue constituyendo un porcentaje muy alto del salario medio: 67% en Hungría, 70% en Polonia y 85% en Eslovenia.

Altos coeficientes de dependencia y altas tasas de jubilación anticipada. Debido a que las tasas de natalidad están disminuyendo, los coeficientes de dependencia son más altos en las economías en transición que lo que cabría esperar basándose en los niveles de ingresos. Y el coeficiente de dependencia del sistema es aún más alto debido a la jubilación anticipada, el desempleo y la evasión (muchos trabajadores y empleadores simplemente no pagan). La edad de jubilación media efectiva es 57 años en el caso de los hombres y 53 en el de las mujeres, con lo cual la razón beneficiarios-contribuyentes es de 0,6 en Hungría, 0,7 en Rumania y de 0,87 en Bulgaria, país en que cada trabajador debe mantener casi a un jubilado.

Altos impuestos sobre la nómina. Los impuestos sobre la nómina que se necesitan para financiar estos

beneficios son enormes, típicamente del 30% para las pensiones más un 20% para seguro social de otro tipo. Las empresas están en una situación muy difícil: los salarios administrados les impiden traspasar totalmente el impuesto sobre la nómina a los trabajadores, y el traspaso parcial se traduce en salarios reales bajos que siguen disminuyendo. Esta situación promueve el desplazamiento hacia la creciente economía informal, crea conflictos entre los trabajadores y los empleadores y entre los trabajadores y los jubilados, desalienta la empresa privada, impide que las empresas puedan competir en los mercados internacionales y priva al gobierno de ingresos que podría invertir en bienes públicos que se necesitan mucho y que fomentarían el crecimiento. El cambio a una base tributaria más amplia aliviaría parcialmente esa presión, pero los países no tienen todavía la capacidad institucional que esto requiere.

Falta de indización. Los beneficios y los gastos reales se están reduciendo implícitamente debido a la elevada inflación y la falta de indización. Esta última no es viable a menos que los países reduzcan los beneficios explícitamente. Las pensiones reales no se están reduciendo con mayor rapidez que los salarios reales y los trabajadores jóvenes por lo menos pueden esperar un futuro mejor, pero para los jubilados ancianos el futuro es el presente.

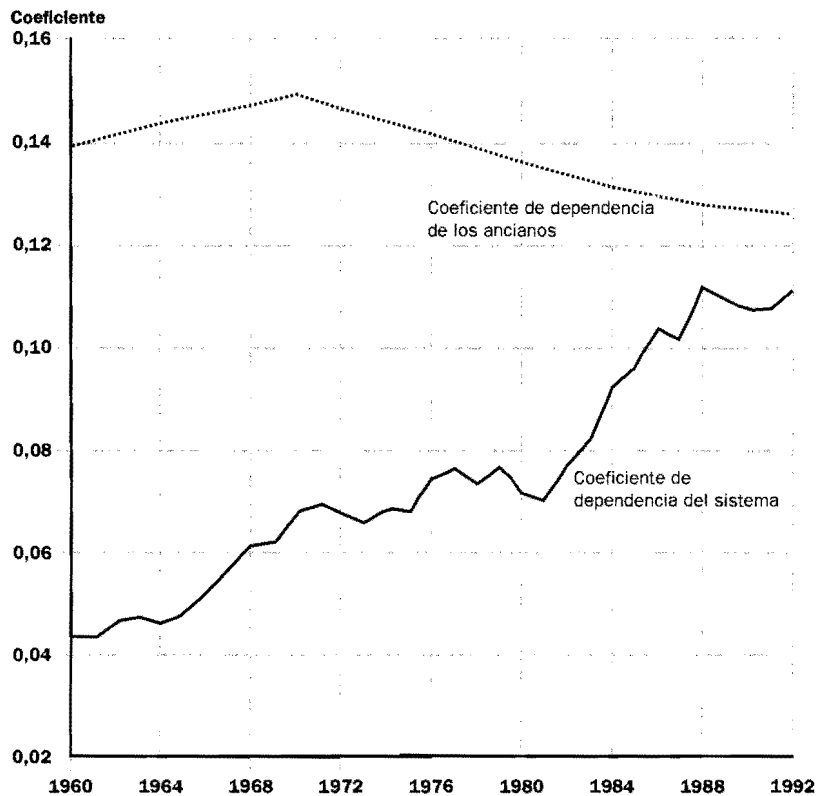
En resumen, las economías en transición ofrecen beneficios por ancianidad que los ancianos consideran insatisfactorios y que los jóvenes no se pueden permitir. Se destina demasiado dinero a las transferencias a personas que se acogen a la jubilación anticipada pero que todavía podrían trabajar, en tanto que las personas verdaderamente ancianas reciben pensiones apenas suficientes. Los impuestos altos y el gasto público excesivo en pensiones fomentan la evasión, distorsionan el empleo, desalientan la empresa privada y reducen o eliminan inversiones públicas en infraestructura productiva que pudieran impulsar el crecimiento económico. Evidentemente se necesita una reforma total del sistema.

costos no se mantendrán bajos indefinidamente. A medida que la población avanza en edad, los sistemas llegan a la madurez y la cobertura ya no se puede ampliar, esos beneficios quizás se tornen imposibles de pagar.

Envejecimiento de la población. El envejecimiento de la población se debe a la disminución de las tasas de natalidad y de mortalidad. En el pasado la mortalidad infantil registraba grandes reducciones, pero muchos demógrafos estiman que las tasas de mortalidad que experimentarán la reducción más rápida en los próximos años serán las de los ancianos, lo cual se traducirá en una gran presión sobre los sistemas de apoyo a la vejez. Con un aumento de la esperanza de vida de dos años por década entre los jubilados —el cual es inferior a la tendencia actual de muchos países— el coeficiente de dependencia y la tasa de los aportes necesarios podrían elevarse al doble durante la vida de los trabajadores actualmente jóvenes. Este proceso ya está bastante avanzado en América Latina, Europa Oriental y los países de la OCDE (véase la Nota informativa 3).

Madurez del sistema. Es posible hacer que un sistema nuevo llegue a su madurez instantáneamente mediante el procedimiento de dar derecho a una pensión a todos los ancianos, pero la mayoría de los países han optado por no otorgar beneficios a las personas que se jubilen antes del establecimiento del sistema o poco después de su introducción. Esta es la razón por la cual muchos países de África y América Central cuyos sistemas de pensiones son nuevos tienen un coeficiente de dependencia mucho más bajo que el coeficiente de dependencia demográfico. Pero el coeficiente de dependencia del sistema se eleva rápidamente a medida que el sistema adquiere antigüedad. Los jubilados sin derecho a pensión fallecen y son reemplazados por jubilados con derecho a ésta. México es todavía un país joven que envejece lentamente, pero aún así el coeficiente de dependencia de su sistema se elevó al triple durante los últimos 30 años, lo cual constituye un aumento mucho más rápido que el de la población (Gráfico 4.10).

Ampliación de la cobertura. La cobertura de los trabajadores acogidos al pilar público generalmente empieza con una base estrecha. A medida que pasa el tiempo y los costos del sistema aumentan, los gobiernos a menudo financian los generosos beneficios prometidos mediante un aumento de la cobertura, de modo de incluir trabajadores jóvenes en otras tareas. Debido a que las personas de edad que realizan esos trabajos no tienen derecho a beneficios pero los trabajadores jóvenes efectúan aportes, el coeficiente de dependencia de los sistemas baja y los

Gráfico 4.10 Maduración de los planes de pensión mexicanos, 1960-92

México tiene una población joven pero un sistema de pensiones bastante maduro, de modo que el coeficiente de dependencia del sistema aumenta con rapidez mientras el coeficiente de dependencia de los ancianos sigue cayendo.

Fuente: Instituto Mexicano de Seguridad Social (1993); B. Mitchell (1983); cálculos de los funcionarios del Banco Mundial.

planes de pensiones siguen sin llegar a la madurez. Muchos países latinoamericanos aumentaron su cobertura considerablemente en los años sesenta y setenta. Aunque el aumento de la cobertura se presenta como una medida igualitaria para ayudar a los trabajadores de ingreso bajo recién incorporados al sistema, a menudo quienes se benefician son los trabajadores de ingreso alto. Ecuador tenía una cobertura del 29% en 1982, pero sólo el 15% de las personas cubiertas eran campesinos. En 1991 la cobertura había aumentado al 43%, y casi la mitad de los trabajadores eran campesinos. La mayoría de éstos todavía no pueden

recibir una pensión, pero sus aportes (aunque son pequeños) están ayudando a financiar la jubilación de los trabajadores urbanos.

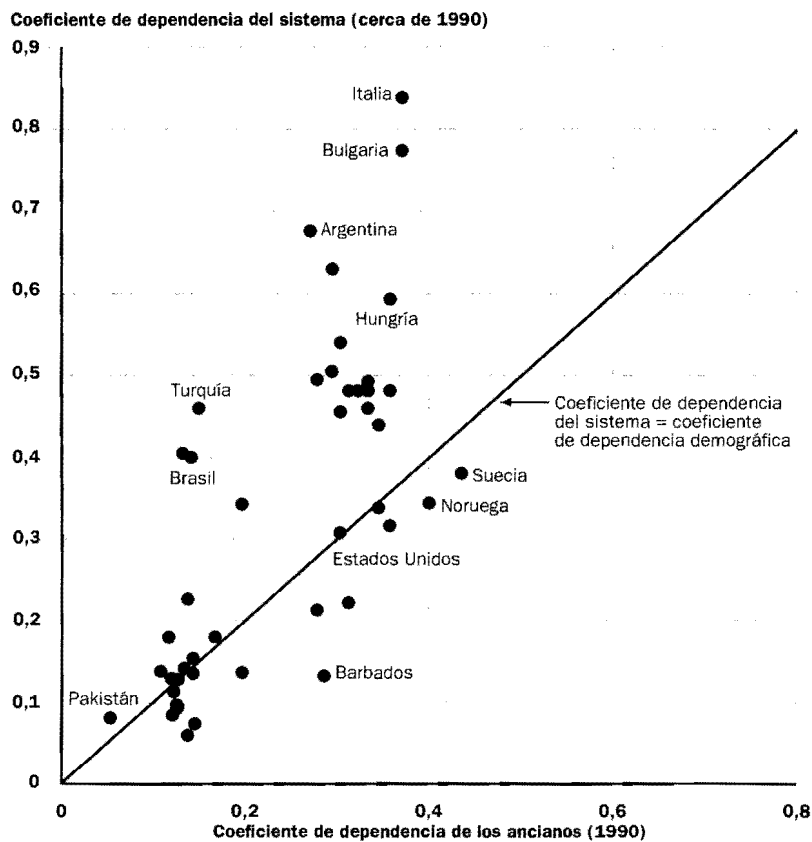
Durante los últimos 20 años las finanzas de los planes públicos de pensiones de los países de la OCDE han recibido la ayuda del aumento del número de mujeres que participan. Simultáneamente con la disminución de la tasa de fecundidad, muchas mujeres han dejado los trabajos domésticos, que no están sujetos al impuesto de la seguridad económica para la vejez, para realizar trabajos de mercado, incrementando así los aportes al sistema. Con esto el número de trabajadores que efectúan aportes ha aumentado en un 10% o más pero el número de beneficiarios ha aumentado muchísimo menos, pues muchas mujeres habrían tenido derecho a una pensión como carga familiar de sus esposos. Por consiguiente, el rendimiento incremental que devengan las familias por concepto de estos aportes a la seguridad social es bajo, hasta negativo, y su ingreso disponible vitalicio disminuye. Por otra parte, esos aportes han permitido que los sistemas de seguridad económica en la vejez de varios países de la OCDE se mantengan a flote sin elevar los impuestos de manera más transparente.

La cobertura no puede aumentar indefinidamente y tampoco es posible seguir incorporando nuevos trabajadores jóvenes. A medida que la tasa de ampliación de la cobertura se desacelera y los trabajadores nuevos envejecen, el coeficiente de dependencia del sistema se eleva. Luego hay que aumentar la tasa de los aportes o reducir los beneficios, o bien el tesoro tendrá que cubrir la diferencia. Cuando el plan de pensiones tropieza con dificultades financieras, es probable que los últimos empleados en ingresar en el sistema, que suelen pertenecer a grupos de ingresos más bajos que los participantes iniciales, obtengan un rendimiento inferior al que esperaban.

Políticas que sitúan el coeficiente de dependencia del sistema por encima del coeficiente de dependencia demográfico

El envejecimiento de la población y la madurez de los sistemas son una de las causas de las dificultades de los programas para la vejez, pero no la única. En Argentina, Brasil, Hungría y Turquía, entre otros países, los coeficientes de dependencia de los sistemas son mucho más altos que los coeficientes de dependencia demográfica debido a las modalidades que se han escogido para los planes públicos de pensiones (Gráfico 4.11). Las principales causas son la jubilación anticipada, los requi-

Gráfico 4.11 Coeficiente de dependencia del sistema frente al de los ancianos, países seleccionados



En materia de políticas, ciertas opciones pueden hacer aumentar el coeficiente de dependencia del sistema muy por encima del coeficiente de dependencia demográfica, lo que significa problemas para los planes públicos de pensiones.

Nota: Por razones de espacio, no se identifican todos los puntos. El coeficiente de dependencia de los ancianos es el número de personas de 60 años o más dividido por el número de personas de 20 a 59 años. Los coeficientes de dependencia del sistema corresponden a años que varían entre 1987 y 1992 y se refieren al número de jubilados dividido por el número de participantes en el sistema.

Fuente: Palacios (1994b).

sitos poco estrictos para las pensiones por incapacidad, el desempleo y la evasión que se produce cuando la alta tasa de los aportes no está vinculada estrechamente con la de los beneficios. Además, y esto no es de sorprender, las mismas fallas de diseño que crean problemas en toda la economía causan problemas para los sistemas públicos de pensiones, en lo que respecta a su viabilidad financiera a largo plazo.

Jubilación anticipada. La jubilación anticipada —además de ser un lastre para el crecimiento— amenaza doblemente a la viabilidad financiera de los planes públicos de pensiones, pues reduce el número de trabajadores que efectúan aportes e incrementa el número de jubilados que reciben pensiones. Supóngase que hay un número igual de personas en cada grupo de edades y que los trabajadores ingresan en la fuerza laboral a la edad de 25 años, se jubilan a los 65 y se mueren a los 85. En ese caso el coeficiente de dependencia es de un jubilado por cada dos trabajadores, y un aporte del 20% bastará para pagar una pensión igual al 40% del salario medio. Si la edad para jubilarse aumenta a 70 años, la tasa de aporte baja a 13,3%. En cambio si el límite de edad se rebaja a 55 años, el coeficiente de dependencia es de uno a uno y la tasa del aporte necesario se eleva al 40%, y así ha venido ocurriendo en muchos países. Por ejemplo, en Francia el gasto en pensiones como proporción del PIB se elevó a más del doble en los últimos 20 años, y una tercera parte del aumento se debió a la jubilación a una edad más temprana, impulsada por la reducción de la edad de jubilación de 65 a 60 años en los primeros años de la década de 1980 (Guillermard 1991). Aunque el Brasil tiene características demográficas semejantes a las de México, el coeficiente de dependencia de su sistema es el triple, en gran parte debido a que los trabajadores se pueden jubilar más jóvenes. En Turquía, algunos trabajadores se jubilan en la cuarentena y más de la mitad se jubilan antes de los 55 años. El coeficiente de dependencia del principal plan público de pensiones es el triple del coeficiente de dependencia demográfico.

Elevar la edad de la jubilación —en forma regular, a medida que aumenta el número de años que viven las personas— probablemente sea la reforma más importante que se necesita para mejorar las perspectivas financieras de los planes públicos. Con esto aumentaría también la oferta de trabajadores experimentados en la economía. Debido a la edad fijada para la jubilación anticipada en muchos planes públicos de pensiones, éstos pagan actualmente generosos beneficios a trabajadores de edad mediana y quizás no cuenten con los recursos necesarios para seguirles pagando a medida que envejeczan, o para pagar a los trabajadores jóvenes cuando éstos se jubilen. Cuando Chile se encontró con este problema hace 15 años, elevó drásticamente la edad de jubilación de su pilar público poco antes de introducir un sistema de pilares múltiples. Argentina también aumentó la edad de jubilación, como parte de las grandes reformas que efectuó en 1994. Los beneficios deben reducirse de una

manera actuarialmente justa en el caso de la gente que se acoge a la jubilación anticipada, e incrementarse, también de una manera actuarialmente justa, en el de la gente que sigue trabajando después de la edad de jubilación normal.

Beneficios por incapacidad. En muchos países los requisitos fáciles de cumplir para los beneficios por incapacidad constituyen un importante conducto de la jubilación anticipada. En los Países Bajos, el 20% de los jubilados reciben pensiones de invalidez, y en Hungría, esta proporción es del 27%. Con esto aumenta el coeficiente de dependencia y, debido a que los beneficios por incapacidad son relativamente generosos, se eleva aún más la tasa de los aportes. Cuando se aumente el límite de edad, será mayor el número de personas que solicitará estos beneficios, ya que serán más los que están en condiciones de hacerlo y esto neutralizará en parte la ventaja de aumentar la edad para jubilarse. Los beneficios por incapacidad deben reservarse para las personas verdaderamente inválidas y no usarse para disfrazar el desempleo o la jubilación anticipada. Por lo tanto, es menester aplicar rigurosamente los criterios de incapacidad. Para evitar el abuso por parte de trabajadores en buena salud, algunos países ponen en los directorios o juntas que examinan las solicitudes de pensiones por incapacidad a personas verdaderamente inválidas.

El desempleo y el retiro de la fuerza laboral. Los trabajadores desempleados no efectúan aportes al sistema de pensiones pero terminan por tener derecho a una pensión. Los cónyuges que son cargas familiares y no trabajan en el mercado laboral, también pueden ser beneficiarios. La cobertura de los desempleados y de las cargas familiares y sobrevivientes es importante, pero eleva el coeficiente de dependencia y el costo del sistema, sobre todo en los países en que el desempleo es alto y la participación en la fuerza laboral es baja, lo que indica una fuerte interacción entre la salud de la economía en general y la salud del sistema de pensiones.

La manipulación estratégica y la evasión. Cuando el escape al sector informal es fácil y el período para el cumplimiento de las condiciones del plan es corto, la reacción de los trabajadores ante una tasa de aporte alta quizás sea abandonar el sistema tan pronto como puedan empezar a recibir beneficios. Cuando la tasa del impuesto sobre la nómina aumentó en Uruguay, la proporción de trabajadores que efectuaban aportes se redujo del 81% en 1975 al 67% en 1989, principalmente debido a la evasión (Szalchman y Uthoff 1992). En el Brasil los trabajadores tienen derecho a una pensión igual al 75% de su sueldo básico

después de sólo cinco años de aportes, razón por la cual después de ese período la evasión resulta muy rentable. En los años ochenta la tasa de evasión y aportes atrasados fue del 60% en el Brasil, 44% en Barbados y Jamaica y 33% en el Perú (Schulz 1992). En 1992 los pagos en mora ascendían al 29% del total de ingresos de la seguridad social en Estonia (Cavalcanti 1993) y a más del 20% en Hungría (datos del Banco Mundial). En muchos casos, trabajadores que no habían contribuido ya habían adquirido el derecho a una pensión (véase la Nota informativa 7 en la que se examina en detalle la evasión).

En los sistemas informales de seguridad económica en la vejez, en los cuales los aportes y los beneficios son compartidos dentro de la familia, la evasión y la manipulación estratégica se evitan mediante la vigilancia de los miembros de la familia y las fuertes presiones para cooperar (Capítulo 2). Pero en los sistemas formales estas sanciones sociales y la vigilancia mutua no existen, de modo que la gente puede explotar el sistema. La evasión y la manipulación estratégica elevan el coeficiente de dependencia y excluyen la opción de incrementar los ingresos mediante el aumento de la tasa de aporte, lo cual menoscaba la viabilidad financiera. El sistema de pensiones debe eliminar estas oportunidades y ofrecer incentivos adecuados. Los impuestos para el pilar público se deberían mantener al nivel más bajo posible y parte de la responsabilidad por el mantenimiento de los ancianos se traspasaría a un segundo sistema obligatorio que ofreciera un plan de contribución definida; los trabajadores tienen menos motivos para evadir un plan de ese tipo porque los beneficios dependen directamente de los aportes, y el precio de la evasión lo paga el individuo en cuestión y no el resto de la sociedad.

Otras fallas de los sistemas

Las fórmulas imperfectas que se usan para los beneficios, los altos costos administrativos y los topes bajos para el ingreso imponible intensifican las dificultades financieras que enfrentan muchos planes públicos y sus efectos negativos en la economía.

Beneficios insostenibles y fórmulas ineficientes para calcular los beneficios. Muchos países han fijado tasas reglamentarias de reposición de los salarios que son excesivamente altas. Y debido a que las fórmulas para calcular los beneficios generalmente se relacionan con los ingresos, los trabajadores de ingreso alto son los más favorecidos. En Costa Rica la pensión media ascendía al 68% del salario bruto medio de la economía

en 1992 (Caja Costarricense de Seguro Social 1992). En Hungría, Eslovenia y Polonia la pensión media a principios de los años noventa fue el 67%, 70% y 85%, respectivamente, del salario neto medio. Cuando otros países europeos se encontraban en una etapa similar de desarrollo antes de la segunda guerra mundial, la tasa de reposición se situaba entre el 15% y el 20% del salario bruto medio. Incluso ahora, en la mayoría de esos países las pensiones ascienden sólo al 35% ó 50% de los salarios brutos, o 40% a 50% de los netos (Cuadro 4.2), aunque Austria, Italia y Suecia pagan mucho más. Las tasas de reposición altas implican una tasa de aporte correspondientemente elevada; en los países en desarrollo y en transición esto conduce a la evasión, razón por la cual hay que elevar los impuestos aún más, creando un círculo vicioso que en último término puede llevar al derrumbe de todo el sistema. Un plan público que ofrece beneficios menores y más uniformes está más en consonancia con la viabilidad a largo plazo del sistema y con el objetivo de aliviar la pobreza y proveer un ingreso básico. Esto deja margen para la creación de pilares complementarios que eleven la tasa de reposición global de los salarios de una manera que cause menos distorsiones (Recuadros 4.8 y 4.9).

Costo administrativo elevado. En muchos países en desarrollo una gran parte del gasto total es administrativo; en el Brasil y Turquía éste asciende al 10% a 15%, frente al 1% a 2% en la mayoría de los países de la OCDE. El costo administrativo por trabajador (o jubilado) tiende a bajar a medida que aumenta el ingreso per cápita, debido al mejoramiento de la educación, de la infraestructura y del sistema de comunicaciones. También disminuye cuando aumenta el número de participantes en el plan, debido a las economías de escala (Nota informativa 5). Por consiguiente, hasta cierto punto es inevitable que los sistemas de los países pobres que no han llegado a la madurez tengan una alta proporción de gastos. Carecen de infraestructura humana y física, tienen una cobertura limitada y deben hacer frente a los costos fijos del establecimiento de un sistema nuevo. Pero los métodos ineficientes se suman a esa carga. En muchos países no hay registros eficientes. Cuando el Perú reformó recientemente su sistema de pensiones y trató de pagar la antigua deuda de su seguridad social, no había registros del empleo o los aportes anteriores en los cuales basar los pagos. En el Brasil, los únicos registros que hay se llevan en tarjetas de la seguridad social en poder de los trabajadores, que están expuestas al fraude fácil. La falta de registros permite que la gente cobre beneficios sin haber

Recuadro 4.8 Beneficios vinculados con los ingresos: lo que no hay que hacer

MUCHOS PAISES HAN TROPEZADO CON GRAVES dificultades financieras debido a que han adoptado fórmulas desacertadas para determinar los beneficios vinculados con los ingresos. Las decisiones desacertadas a ese respecto han producido beneficios generosos insostenibles que reciben desproporcionadamente los trabajadores de salario alto y han fomentado la evasión, la manipulación estratégica y la jubilación anticipada; además, los gobiernos a menudo eluden sus obligaciones mediante el procedimiento de no indizar los beneficios de acuerdo con la inflación.

Los problemas en el Brasil

Tasa de reposición alta. Las tasas de reposición reglamentarias ascienden al 75% a 100% de la base salarial calculada. Esas tasas, comunes en América Latina, son mucho más altas que las de la mayoría de los países de la OCDE.

Un período demasiado corto para el promedio de la base salarial y registros deficientes de los antecedentes de empleo. Debido a la elevada inflación y a la falta de registros públicos del historial de empleo de los trabajadores, la mayoría de los países en desarrollo cuentan solamente los últimos tres a cinco años al calcular el salario a efectos de la jubilación. El Brasil cuenta los últimos tres años, China y Sudán cuentan

sólo el último mes. La vinculación de las pensiones con los ingresos recientes es un medio sencillo de corregir el efecto de una inflación que aumenta rápidamente y de la falta de registros adecuados de los historiales de empleo, pero eleva los costos, se presta a la manipulación estratégica (por ejemplo, trabajar doble tiempo durante los últimos tres años para duplicar el monto de las pensiones), se traduce en beneficios desproporcionados para los trabajadores de ingreso alto y perfiles más pronunciados de ingresos por edades.

Tasas de acumulación decrecientes. La tasa de acumulación (proporción del salario básico respecto del cual el trabajador adquiere derechos de jubilación por cada año de empleo cubierto) es del 15% anual durante los primeros cinco años (75% del total) y del 1% anual de ahí en adelante, hasta llegar al 100% del salario básico. Después de los primeros cinco años los aportes agregan una cantidad pequeña a los beneficios, y después de treinta años no agregan nada. Esto abre las puertas a la manipulación estratégica —por ejemplo, permanecer en un empleo cubierto justo el tiempo necesario para adquirir el derecho a una pensión generosa y después evitar seguir pagando el impuesto sobre la nómina.

Jubilación anticipada. Aunque 65 años es la edad nominal de la jubilación, los trabajadores se pueden

efectuado aportes proporcionales. Una de las ventajas del sistema del beneficio uniforme es que crea menos problemas en cuanto a registros y reduce la corrupción y el fraude. Los países deben actuar con cautela y no establecer sistemas de pensiones complejos antes de contar con el tamaño y la capacidad administrativa esenciales para administrar esos planes eficazmente y a un costo bajo.

Topes bajos para los ingresos imponibles y reservas de escasa rentabilidad. Casi todos los planes públicos de pensiones tienen un tope para los ingresos imponibles. En algunos casos éste no es mucho más alto que el salario medio cubierto, de modo que una gran proporción del total

jubilarse anticipadamente sobre la base de sus años de servicio o por incapacidad. Muchos empleados pertenecientes a la clase media que se jubilan anticipadamente ingresan en el sector informal mientras cobran una pensión generosa en el sector formal.

Tasa de aporte elevada. La tasa de aporte actual es alrededor del 30%, pero esto no basta para cubrir los beneficios prometidos. En 1992 los tribunales ordenaron al gobierno que suministrara los fondos adicionales.

Indización incompleta. Hasta 1991 sólo dos de los tres años usados para calcular el salario a los fines de la jubilación se revaloraron al alza mediante la indización, de modo que con esto los beneficios se redujeron inmediatamente en un 25% a 30%. Se supone que la pensión mínima esté indizada de acuerdo con la inflación a fin de ayudar a los trabajadores de ingreso bajo, pero el gobierno a menudo se demora en hacer reajustes por concepto de la inflación, o rehusa hacerlos. Las pensiones superiores al mínimo están indizadas sólo parcialmente, de modo que en épocas de inflación su valor real baja hasta el nivel mínimo y la tasa de reposición se reduce enormemente.

Evasión. El corto período que se usa para el promedio, las tasas de acumulación decrecientes y la alta tasa de aporte fomentan la evasión, que en pro-

medio fue de bastante más del 25% durante los últimos diez años.

Las soluciones

El Brasil, tal como muchos otros países en desarrollo, ha dejado que la inflación reduzca los beneficios reales sin indizar, al no poder reducirlos explícitamente debido a los obstáculos políticos. Esto es ineficiente porque causa incertidumbre entre los trabajadores, y poco equitativo porque sus efectos son caprichosos e impredecibles.

Sería mejor rebajar la tasa de reposición, reducir la jubilación anticipada, adoptar una tasa de acumulación constante o creciente, usar un período más largo para el promedio del salario que se tome como base, e indizar totalmente la pensión resultante según los precios, los salarios, o ambos. Estas reformas permitirían reducir los costos a la mitad una vez que estuvieran totalmente en vigor. Una medida más radical sería hacer una reforma semejante a la que han efectuado recientemente varios países latinoamericanos: reducir el tamaño del pilar público, nivelar sus beneficios y suplementarlo con un plan de aporte definido en un pilar de administración privada.

de los salarios está exenta del impuesto sobre la nómina. Esto atenúa el posible efecto negativo del impuesto tanto en la oferta de trabajadores de salario alto como en lo que respecta a la evasión, pero también reduce el efecto redistributivo del plan y los ingresos del sistema. En muchos casos habría que elevar el tope de los ingresos imponibles y, en último término, traspasar la carga a una base imponible mayor.

La base de ingresos del plan público también está afectada desfavorablemente por el bajo rendimiento de las reservas para pensiones. Con una tasa de interés más alta y competitiva mejoraría la situación financiera del sistema, pero ésta no parece ser una alternativa posible desde el

Recuadro 4.9 Un medio mejor: los beneficios uniformes y supeditados a la necesidad que otorgan los países de la OCDE

SUIZA. EL SISTEMA PÚBLICO DE REPARTO DE SUIZA tiene para los beneficios una estructura que consta de dos partes. La primera parte es un beneficio uniforme vinculado con el empleo, basado en los años de empleo cubierto, y la segunda parte está basada en los ingresos vitalicios medios de cada trabajador. En el caso de un trabajador que haya completado su carrera, las dos partes producen una pensión que varía entre el 20% y el 40% del salario medio de la economía, lo cual constituye una escala de beneficios relativamente comprimida. La tasa de aporte es actualmente de sólo el 8,4% (dividida por partes iguales entre el trabajador y el empleador) y está suplementada por una transferencia del gobierno que asciende al 20% del gasto total del sistema.

El sistema tiene varias salvaguardias cuyo fin es reducir al mínimo la manipulación estratégica, las distorsiones del mercado laboral y la redistribución nociva. La tasa de aporte relativamente baja amortigua las repercusiones en la demanda o la oferta de trabajo. Al no haber un tope para el ingreso que se grava con el impuesto a la nómina y el uso de recursos provenientes de los ingresos generales, es posible mantener una base impositiva amplia, la tasa requerida en un nivel bajo y el efecto redistributivo con sentido positivo. Hay pocas oportunidades para la jubilación anticipada (antes de los 65 años en el caso

de los hombres y 62 años en el de las mujeres).

La pensión uniforme relacionada con el ingreso asegura una renta básica a la mayoría de los ancianos. Como es proporcional al total de años de servicio, evita los problemas de los trabajadores que nunca adquieren el derecho a una jubilación porque el período requerido es demasiado largo y de los que evitan aportes al sistema incorporándose al mercado informal, pero retienen el derecho a recibir una pensión sustancial. Si se toman los ingresos medios recibidos durante toda la vida como base del salario pensionable se desalienta a los trabajadores a subestimar lo que ganan cuando son jóvenes o a evadir los aportes cuando son mayores —y se minimiza la redistribución nociva hacia los trabajadores de ingreso más alto cuando al final de su carrera los salarios experimentan un aumento abrupto. Las pensiones están indizadas por el promedio aritmético de la inflación de precios y del aumento de los salarios. Esto protege a los jubilados contra la inflación —pero sólo parcialmente, lo cual ayuda a frenar toda espiral inflacionaria que vaya unida a una disminución real de los salarios— y permite que éstos participen en el crecimiento económico del país.

Países Bajos. Los Países Bajos aplican una fórmula más redistributiva: beneficio uniforme universal consistente en alrededor del 38% del salario

punto de vista político. Una alternativa consistiría en usar reservas públicas para financiar las pensiones y hacer que el plan público realmente efectuara sus pagos con ingresos corrientes, además de crear un segundo pilar obligatorio que estuviera totalmente financiado y fuera administrado por el sector privado.

Inflación, indización y aumento de la productividad

Uno de los argumentos más importantes a favor de un pilar público sólido para el programa de seguridad económica en la vejez es la protec-

medio bruto del sector manufacturero para las personas solteras y del 54% para las parejas, indizado según la inflación y suplementado con beneficios especiales supeditados a la necesidad. El sistema se financia con un impuesto sobre la nómina, con un tope para los ingresos imponibles igual a 1,7 veces el salario medio —un método menos progresivo y probablemente menos eficiente que el de Suiza. En parte debido al tope y en parte debido a que el beneficio medio es más alto, la tasa de aporte es del 15,2%. Esto se complementa con pagos del tesoro general (alrededor del 15% de los gastos del sistema) que cubren los aportes de los trabajadores de ingreso muy bajo. El alto costo de este programa puede producir distorsiones.

Australia. El sistema australiano es aún más redistributivo y menos costoso que el suizo o el neerlandés. Consiste en pagar una pensión condicionada a la necesidad y al patrimonio a las personas cuyos otros ingresos no basten para situar su estilo de vida en un nivel determinado. Alrededor del 70% de la población recibe por lo menos una parte de la pensión pública, la cual se financia con ingresos generales.

En resumen. Estas estructuras de beneficios, a diferencia de la del Brasil (Recuadro 4.8), minimizan la redistribución nociva y las posibilidades de

manipulación estratégica, y dejan amplio margen para los planes de pensiones suplementarios totalmente financiados y de administración privada.

Ninguno de estos sistemas está libre de problemas. Los generosos beneficios que se otorgan en los Países Bajos eliminan casi por completo la pobreza entre los ancianos pero el sistema es muy costoso y quizás induzca a la jubilación anticipada de los trabajadores de más edad y al desempleo entre los jóvenes. El sistema australiano es mucho más económico pero muchos ancianos quedan justo por encima del límite determinado para recibir los beneficios, mientras que algunos jubilados de clase media pueden hacer desaparecer sus ingresos y patrimonio para tener derecho a recibirlos. Tal como en el caso de los planes de reparto, las transferencias entre generaciones han sido grandes, en especial en los Países Bajos. Los costos aumentarán en forma pronunciada cuando la población avance en edad y los primeros intentos por abordar este problema han producido una intensa controversia política. A fin de aliviar la presión en el pilar público, Australia y Suiza decidieron recientemente que los planes ocupacionales fueran obligatorios, y en los Países Bajos virtualmente ya lo son como resultado de las negociaciones colectivas (véase el Capítulo 5).

ción de las pensiones contra la inflación. Cuando el costo de la vida aumenta, los ancianos que viven de pensiones de monto fijo son particularmente vulnerables. Los planes de seguro privados a veces ofrecen rentas vitalicias indizadas, respaldadas por bonos, acciones y otros activos cuyo valor aumentará a la par de la inflación. Pero en épocas de hiperinflación puede suceder que esos planes no puedan cumplir sus promesas. En teoría, el gobierno puede garantizar el valor real de las pensiones mediante el procedimiento de usar su facultad de imponer gravámenes para traspasar el costo de la inflación a las generaciones más jóvenes, que están en mejores condiciones para adaptarse y recuperarse. En

la práctica, las pensiones de muchos planes públicos de seguridad económica en la vejez no están indizadas según la inflación, o la indización es inadecuada, de manera que el valor real de las pensiones pagadas después de algunos años de jubilación es muy diferente de su valor inicial. La inflación sin indización es un medio por el cual la mayoría de los países han reducido los beneficios poco realistas que habían prometido.

La inflación debe ser tomada en cuenta tanto al establecer el beneficio inicial como al ajustar los beneficios después de la jubilación. En los sistemas que vinculan el beneficio con el ingreso, el beneficio inicial se calcula como un porcentaje del promedio de los salarios de cierto período. Muchos países de la OCDE usan un período largo, de 20 a 40 años, para calcular el promedio y revaloran los ingresos al alza para tener en cuenta la inflación de los salarios durante ese período. Los países en desarrollo acortan el período usado para calcular el promedio en vez de revalorar según la inflación, pero este método no resuelve adecuadamente el problema de la inflación. Por ejemplo, durante los años ochenta México usó como base salarial un simple promedio de los salarios nominales de los cinco años anteriores. Debido a la gran inflación de ese período, la base real de los nuevos beneficiarios se redujo a una pequeña fracción de lo que habría sido el monto revalorado.

La mayoría de los países con altas tasas de inflación reajustan periódicamente el nivel de las pensiones de los jubilados. En la mayoría de los países de la OCDE este proceso es en gran parte automático, aunque a veces se han omitido los reajustes por aumento del costo de la vida. En los países en desarrollo los ajustes normalmente no son automáticos, por lo general se atrasan, a veces son sólo parciales, y todo esto reduce el ingreso real de los jubilados. Los planes públicos de pensiones de los países socialistas en transición no tienen ninguna disposición relativa a la indización automática porque los precios eran estables cuando tenían planificación centralizada. Ahora que la escasez se traduce en aumentos de precios en vez de colas, los jubilados que viven de un ingreso fijo están en desventaja. En México, sólo las pensiones mínimas están indizadas, de modo que todas las pensiones gravitan rápidamente hacia el mínimo. En Venezuela la pensión media real disminuyó en un 80% entre 1974 y 1992 debido a la falta de indización según la inflación (Gráfico 4.12 y Recuadro 4.10) y en 1993 el 99% de los jubilados recibieron el mínimo (Instituto Venezolano de Seguro Social 1993).

Los obstáculos políticos impiden que los rectores de las políticas lleguen a la decisión explícita de reducir el gasto, pero la inflación a menu-

do reduce implícitamente los beneficios reales, como ha sucedido en Europa Oriental y en los países de la antigua Unión Soviética. Si estos países logran reducir la inflación, tendrán que encontrar algún medio más explícito de resolver el problema de los grandes beneficios y de los costos del pilar público que van en aumento, lo cual será difícil desde el punto de vista político, pero más justo y más eficiente. Los trabajadores que esperan que el valor real de sus pensiones se mantengan, no ahorran cuando son jóvenes para contrarrestar una pérdida de valor que no prevén, y no pueden compensarla cuando son viejos. Los trabajadores más realistas descuentan los beneficios prometidos y tratan de evitar los aportes cuando son jóvenes, y la inflación afecta en formas caprichosas a los distintos grupos. A fin de minimizar la evasión y maximizar la equidad, para comenzar el gobierno debe prometer pensiones modestas y que ins-

Gráfico 4.12 Niveles reales de pensión, Venezuela, 1974-92

Índice del valor real de la pensión, 1974 = 100



En Venezuela, la inflación destruyó el valor de las pensiones sin indizar.

Fuente: Márquez (1992).

Recuadro 4.10 La inflación y la indización en los sistemas públicos de pensiones

LA INDIZACION AUTOMATICA DE LOS BENEFICIOS de las pensiones públicas es común en los países industriales, pero la mayoría de los países en desarrollo ajustan las pensiones de acuerdo con la inflación sólo de manera irregular y ad hoc. Muchos países latinoamericanos y las economías socialistas en transición indizan sólo la pensión mínima. A causa de las altas tasas de inflación las pensiones reales medias se han desplazado hacia el mínimo, y en esas regiones entre el 40% y el 70% de los jubilados perciben actualmente el mínimo. Antes de la segunda guerra mundial los países industriales tampoco indizaban las pensiones y por este motivo las pensiones reales de Alemania, por ejemplo, se redujeron drásticamente durante el período de hiperinflación de los años veinte.

La inflación también surte otros efectos en los beneficios y las reservas de los planes de pensiones públicos. En el caso de los que otorgan beneficios definidos vinculados con los ingresos, con la inflación disminuye el valor real del salario que se usa como base a fines de la jubilación, si al efectuar los cálculos del caso no se revaloran al alza los salarios pasados. Muchos países tienen sistemas múltiples, y típicamente los empleados mejor remunerados reci-

ben mejor protección contra la inflación que el resto de la fuerza laboral. En México, por ejemplo, en el plan que cubre a los trabajadores del sector privado se toma en cuenta el salario de los últimos cinco años para determinar la base a fines de la jubilación, mientras que en la administración pública se considera solamente el salario del último año y, por consiguiente, en épocas de inflación se obtiene una base mucho más alta. En Túnez, Turquía y muchos otros países las reservas de las pensiones de administración pública están invertidas en bonos públicos denominados en términos nominales, que devengan intereses negativos y se descapitalizan en épocas de inflación.

La pensión media real se redujo en un 80% en Venezuela entre 1974 y 1992, en un 30% en Argentina entre 1985 y 1992 y en el 40% en Hungría en los años ochenta (Gráfico 4.12). En ninguno de los planes de esos países se protegió a los ancianos contra la inflación. Dado que la inflación desenfrenada suele ser un riesgo propio de cada país (y a menudo va unida a una devaluación), un plan privado que hubiera diversificado sus inversiones internacionalmente (y hubiera invertido parte de sus recursos en acciones y propiedades) habría permitido proteger mejor a los ancianos.

piren confianza e indizar las pensiones de modo de ajustarlas automáticamente según la inflación. En los planes en que los beneficios se calculan como proporción de los ingresos, los ingresos que se usen para calcular la base salarial deben ser revalorados totalmente de acuerdo con la inflación.

Las pensiones deben indizarse según los salarios, los precios, o una combinación de ambas cosas (como en Suiza). La indización según los salarios permite que los jubilados mantengan su posición relativa y que se beneficien con el aumento de la productividad, pero también los expone al riesgo de que disminuya el valor real de las pensiones. Si se prevé que los impuestos sobre la nómina aumenten, los países pueden

Aun cuando la indización está prescrita por la ley no hay una garantía sólida de que se la aplique a las pensiones. Cuando la inflación es muy alta, el gobierno a veces prescinde de las disposiciones relativas a la indización e introduce así un riesgo político. Brasil ha suspendido la indización en períodos durante los cuales el nivel de precios ha aumentado a razón del 1% diario. En 1984 Estados Unidos suspendió por un año la indización según la inflación. La indización fue suspendida por tres años en Bélgica en 1983-85 y dos años en Nueva Zelandia en 1992-93. Las suspensiones como éstas quizás se justifiquen cuando forman parte de un conjunto de reformas tendientes a reducir la proporción del presupuesto nacional que absorben todos, pero no son un buen sustituto de una reforma real.

Cuando los gobiernos reducen los beneficios reales para resolver una crisis fiscal faltan a su promesa implícita de proveer seguridad económica a los jubilados, y en cierto modo esto perjudica sobre todo a los ancianos. Los que se retiraron tiempo atrás reciben un tratamiento distinto al de los jubilados recientes, las personas que están trabajando pierden fe en el sistema, aumenta la evasión y se agravan los problemas financieros de los programas públicos de pensiones.

Lo que habría que hacer:

- Indizar las pensiones automáticamente según la inflación de precios o según una combinación de aumento de los salarios e inflación, teniendo el cuidado de establecer para las pensiones un valor real que se pueda mantener cuando la situación fiscal es difícil.
- Adoptar políticas complementarias que permitan proteger el ahorro contra la inflación, como emitir bonos indizados y promover los mercados financieros.
- Evitar la tentación de descapitalizar los fondos de pensiones al exigirles que inviertan en bonos del gobierno que a menudo devengan un interés real negativo.
- Fomentar la diversificación internacional de las inversiones de los fondos de pensiones.
- En el caso de las pensiones vinculadas con los ingresos, tomar como base los ingresos medios de todos los años de trabajo, revalorados en función de la inflación de precios o el aumento de los salarios, antes de aplicar la fórmula que se use para el cálculo de los beneficios.

optar por usar los salarios netos en vez de los brutos para el índice, a fin de mantener constante la situación relativa de los trabajadores y los jubilados una vez deducidos los impuestos. Esto es lo que se hace en Alemania y Japón (Recuadro 4.11). La indización de acuerdo con los precios permite mantener constante el valor real de los beneficios, protegiéndolos contra los aumentos de los precios o las bajas de los salarios, pero el valor relativo de los beneficios disminuye cuando los salarios reales aumentan. Cuando un país prevé que los salarios reales aumentarán durante largos períodos, la indización según los precios en relación o en parte con los precios y en parte con los salarios, permitirá contener el costo por jubilado y ayudará a cubrir el costo creciente de la transición

Recuadro 4.11 Indización de las pensiones públicas: ¿según los precios o según los salarios?

LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE LA OCDE Y ALGUNOS países en desarrollo reajustan las pensiones de acuerdo con la inflación, pero algunos vinculan el ajuste con la evolución de los precios y otros lo vinculan con la evolución de los salarios. En el primer caso, las pensiones varían de acuerdo con el nivel de precios y su valor real absoluto se mantiene invariable. La indización según los precios significa que el riesgo de sufrir un cambio en el nivel de vida que a veces va unido a la inflación recae sobre los jóvenes, pues cuando la economía se desacelera hay que elevar la tasa de los aportes. El aislamiento de los ancianos quizás haga más difícil para los gobiernos reducir la gran demanda global causada por la inflación. La indización según los precios también significa que los ancianos no participan en ningún aumento de la productividad que se produzca después de su jubilación. El argumento a favor de la indización según los precios es que los ancianos tienen menos capacidad que los jóvenes para adaptarse a la disminución del ingreso real y se preocupan menos por el aumento de éste debido a que sus hábitos de consu-

mo ya están establecidos. Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido indizan las pensiones según los precios.

La indización de las pensiones según los salarios significa que las pensiones se ajustan a la evolución de éstos. Los ancianos comparten el aumento del salario real cuando éste sube y su disminución cuando baja. El argumento a favor de la indización según los salarios es que no se debe dejar que todo el peso de la disminución del ingreso per cápita real recaiga en las familias jóvenes y que el crecimiento económico debe favorecer también a los ancianos. Además, la indización según los salarios ayuda a mantener las pensiones iguales para todos los beneficiarios en los sistemas en que éstas son uniformes, supeditadas a la necesidad o mínimas, en los cuales es probable que las pensiones de los beneficiarios nuevos aumenten de acuerdo con el salario medio. Además, puesto que la mayoría de los programas públicos de pensiones se financian con un impuesto sobre la nómina, con la indización según los salarios todo el sistema adquiere mayor capacidad de recuperación ante las pertur-

demográfica. También ayudará a los países a acumular los recursos necesarios para la transición a un sistema de pilares múltiples.

Conclusión

COMO RESULTADO DE LAS POLÍTICAS QUE ESCOGEN LOS gobiernos y las acciones de los individuos que tratan de obtener el máximo aportando el mínimo, la tasa efectiva de aporte necesaria para la solvencia del sistema a menudo es mucho más alta que la tasa determinada por la demografía. Por otra parte, el impuesto de tasa alta lleva a una evasión aún mayor. En última instancia, la situación del

baciones externas que alteran los salarios reales. Austria y México se cuentan entre los países que usan la indización según los salarios. Alemania y Japón usan la indización según los salarios después de las deducciones: cuando los impuestos sobre la nómina aumentan para cubrir el costo creciente del seguro social, los ancianos comparten la carga con los trabajadores al recibir una pensión menor. Posiblemente otros países adopten ese sistema en el futuro.

Cuando la productividad no varía, la indización según los salarios equivale a la que se hace según los precios. Pero cuando la productividad varía —sea debido a perturbaciones aleatorias, a bajas cíclicas o al crecimiento— estos dos tipos de indización producen pensiones reales y tasas de aporte distintas, así como grados diferentes de seguridad económica en la vejez. El método que se prefiera dependerá de si a las personas les interesa más su posición relativa o su posición absoluta, y de si están o no dispuestas a pagar un impuesto sobre la nómina más alto en el presente para poder financiar un mayor nivel de consumo después de la jubilación.

Cuando la productividad va en aumento, con la indización según los salarios la tasa de aporte necesaria se mantiene constante si los demás factores permanecen invariables, mientras que con la indización según los precios la tasa de aporte puede bajar. Los rectores de las políticas quizás deseen usar el fruto del aumento de la productividad para otros fines, por ejemplo, para contrarrestar el creciente coeficiente de dependencia que se prevé para el período de la transición demográfica o para financiar el cambio a un sistema de pilares múltiples. Cuando la indización es según los precios en vez de los salarios se puede atenuar el aumento de la tasa de aporte necesaria para resolver los otros problemas. Cuando la gente desea preservar su posición tanto relativa como absoluta y los gobiernos desean captar parte del ahorro generado por el aumento de la productividad, la mejor solución es una combinación de indización según los salarios (posiblemente después de deducir los impuestos) e indización según los precios, por partes iguales, que es el sistema actual de Suiza.

sistema se ha tornado insostenible en muchos países; lo fundamental es que lo mismo ha ocurrido con el sistema porque ha obstaculizado el crecimiento económico.

En América Latina y en las economías en transición de Europa Oriental los altos impuestos sobre la nómina han hecho subir los costos de las empresas, han empujado a los trabajadores hacia el sector informal y han fomentado la evasión generalizada; además, han desviado el gasto público, apartándolo de otros bienes importantes. Varios países latinoamericanos están reformando radicalmente sus sistemas de pensiones en bancarrota en el marco de la reforma de sus economías. También en los países en transición los sistemas de pensiones y las economías en general han llegado al borde del colapso, pero los rectores de las políticas todavía no han decidido qué harán para restablecerlos. En casi todos los

países en desarrollo lo que sucede es que los jubilados frecuentemente comienzan con pensiones generosas, pero éstas no están bien protegidas contra la inflación y otras perturbaciones económicas. La inflación, sumada a los empréstitos que han tomado los gobiernos a bajas tasas de interés nominales, también ha agotado las reservas para pensiones. Los ancianos permanecen en la inseguridad financiera.

Los países de la OCDE aparentemente tienen menos dificultades en ese sentido porque sus mercados laborales funcionan mejor, tienen una mayor capacidad para recaudar impuestos y tasas más bajas de inflación. No obstante, es posible que los sistemas de reparto hayan frenado el ahorro a largo plazo y la acumulación de capital en comparación con la situación que se habría producido si los sistemas contaran con financiamiento total. Con las edades fijadas para la jubilación anticipada y los límites a lo que pueden ganar los jubilados sin perder sus pensiones ha disminuido la tasa de participación en la fuerza laboral de los trabajadores mayores. A medida que la generación nacida entre fines de la década de 1940 y principios de la de 1950 se jubile, los países de la OCDE tendrán que escoger entre tres opciones muy difíciles —elevar las tasas impositivas, reducir la tasa de los beneficios y usar para las pensiones fondos que se podrían destinar a otros importantes bienes públicos—, que serán aún más difíciles cuando las políticas relativas a los ancianos hayan obstaculizado el crecimiento (Recuadro 4.12).

¿Se han obtenido ventajas en materia de seguro y distribución que justifiquen el precio que se ha pagado? A pesar de la meta del alivio de la pobreza, la redistribución de los planes públicos de pensiones dentro de una misma generación no ha sido muy progresiva; a menudo ha sido caprichosa y a veces nociva, pues ha favorecido a los grupos de ingreso alto. El mayor efecto redistributivo ha sido entre generaciones y ha favorecido a los primeros grupos de jubilados y perjudicado a los grupos siguientes. En los países industriales, esta transferencia positiva probablemente ha sido lo que más ha contribuido a reducir la pobreza entre los ancianos y proveer un seguro de longevidad durante los últimos treinta años. Pero estas transferencias están próximas a su fin y a tornarse negativas.

En los países en desarrollo el día de mañana, tal como en los países de la OCDE hoy en día, la transición demográfica y la maduración del sistema crearán graves presiones financieras y entre generaciones para los planes de reparto. A fin de mejorar su viabilidad financiera a largo plazo, eficiencia y equidad, estos planes deben modificarse de varias maneras, según cual sea el punto de partida (Recuadro 4.13):

Recuadro 4.12 Dificiles decisiones para los paises de la OCDE

EN LOS PAISES DE LA OCDE, CON LA POBLACION que avanza en edad y los sistemas de pensiones que llegan a la madurez se está agrandando la diferencia entre los aportes y las pensiones que se prevén para el futuro. En la mayoría de estos países el valor actual de los beneficios, que según lo programado habrá que pagar de aquí a 2150, excede del valor actual de los aportes previstos en dos o tres veces el valor del PIB actual (Cuadro R-4.12, columna 1). La carga fiscal implícita en esta diferencia ha sido objeto de acaloradas discusiones en muchos de esos países, pues hay que determinar la proporción adecuada en que

habrá que reducir las pensiones reales y elevar los impuestos para poder cubrir el creciente déficit de las pensiones. No obstante, hasta la fecha los países han tomado medidas que sólo han producido un alivio temporal, a costa de menoscabar los beneficios y elevar los impuestos sobre la nómina, sin resolver el problema del déficit a largo plazo.

En consecuencia, durante los últimos diez años:

- Estados Unidos ha sometido a tributación las pensiones de los jubilados de ingreso alto, sus-
- (Continúa en la próxima página.)*

Cuadro R-4.12 Distintos supuestos sobre financiamiento de obligaciones jubilatorias

País	(1) Déficit jubilatorio ^a del plan de reparto (porcentaje del PIB)	Aumento impositivo necesario como porcentaje del PIB con		(4) Actualización requerida del salario parcial (porcentaje)	(5) Aumento necesario de la edad de jubilación
		(2) Plan de reparto sin modificación ^b	(3) Financiamiento parcial		
Alemania	160	6,2	3,6	50	11
Canadá	250	6,3	4,4	20	16
Estados Unidos	43 ^c	4,4	1,1	50	4
Francia	216	5,5	4,0	60	8
Italia	233	11,9	5,3	40	10
Japón	200	6,8	4,3	30	9
Reino Unido	186	4,8	3,5	50	12

Definición de las columnas:

- 1) Déficit entre ingresos y gastos esperados.
- 2) El sistema de reparto se mantiene sin modificaciones importantes.
- 3) Un aumento único de la tasa de aporte desde 1990.
- 4) El grado en que se actualizan los ingresos reales de toda la vida de un trabajador en relación al aumento del salario real.
- 5) Aumento requerido de la edad de jubilación suponiendo que la actual es de 60 años.
 - a. Sistema de reparto.
 - b. Si se financia con un impuesto sobre la nómina significará un aumento de 15 a 20 puntos de la tasa. El ingreso de la mano de obra es sólo dos tercios del PIB y el ingreso que supere un cierto tope no es imponible, de modo que la masa salarial cubierta es sólo un tercio del PIB (Cuadro A.4 del Apéndice).
 - c. Esta cifra se basa en el supuesto de que se rescatan los bonos públicos en el fondo fiduciario de la seguridad social para cubrir parte de las obligaciones futuras.

Fuente: Adaptado directamente del Cuadro 9, página 26, Van der Noord y Herd (1993).

Recuadro 4.12 (continuación)

pendió la indización según la inflación por un año, ha elevado los impuestos sobre la nómina y ha establecido un programa para aumentar la edad de la jubilación.

- El Reino Unido modificó el sistema de las pensiones públicas en 1988, reduciéndolas del 25% del promedio de los salarios más altos de 20 años al 20% del promedio de los salarios de todos los años de trabajo.
- Francia incrementó el número de años de aportes que se usan para calcular las pensiones e introdujo un nuevo impuesto a la renta cuyo producto está destinado específicamente a financiar el enorme déficit de la seguridad social.
- Bélgica redujo el nivel real de las pensiones mediante el procedimiento de suspender la indización en los primeros años de la década de 1980.
- Alemania ha reducido gradualmente el porcentaje del salario que se repone con la pensión, introduciendo en la fórmula el salario deducidos los impuestos en vez del salario incluidos éstos.
- Italia ha anunciado que próximamente aumentará la edad de jubilación en cinco años.

- Japón redujo la tasa de acumulación usada para calcular los beneficios.

Estos ajustes ad hoc distan mucho de ser suficientes. En un informe reciente de la OCDE se estimó la magnitud del déficit de siete países y se determinó la tasa de aportes que se necesitaría para cubrir los déficit previstos para el período 1990-2150 si no se modifican las políticas actuales relativas a los beneficios (columna 2). En el informe se compara también esta posibilidad de no hacer ningún cambio con tres reformas hipotéticas —cada una de las cuales empezaría de inmediato— para equilibrar las finanzas de las pensiones: financiamiento parcial, indización parcial de los salarios en las fórmulas del cálculo de los beneficios, y jubilación a una edad más avanzada. En las simulaciones se usó una tasa de actualización del 4% para el período 1990-2010 que se redujo gradualmente al 3% a partir de ese último año, y se supuso un aumento del salario real del 1% en Estados Unidos y del 2% en los demás países de la OCDE.

La opción del financiamiento parcial entraña un único aumento en la tasa de aporte, a fin de acumular un superávit temporal para pagar las crecientes pensiones (columna 3). Los sistemas públicos de pensiones de Estados Unidos y Japón cuentan

- Aumento de la edad de jubilación, reducción de las oportunidades e incentivos para una jubilación anticipada.
- Reducción de la tasa reglamentaria de reposición del salario en los casos en que ésta sea demasiado alta.
- Adopción de una fórmula que produzca beneficios relativamente uniformes, supeditados a la necesidad o una pensión mínima garantizada.
- Cuando los beneficios están relacionados con los ingresos, vinculación con los salarios de un período largo.
- Reducción de la tasa de aporte y aumento del tope de los ingresos imponibles.

actualmente con financiamiento parcial, pero de una magnitud que no basta para cubrir el déficit. La segunda opción, la de reducir la indización de los salarios, se podría llevar a la práctica mediante la reducción de la revaloración al alza del salario calculado a fines de la jubilación; las pensiones serían de menor monto porque ya no reflejarían el aumento total de la productividad que se hubiera producido durante los años de servicio del trabajador (columna 4). La última opción indica en cuántos años habría que aumentar la edad de jubilación actual para eliminar el déficit de ingresos de los planes de pensiones (columna 5).

Si no se hace ningún cambio en los programas de pensiones actuales, habrá que incrementar gradualmente los aportes, en un 5% a 6% del PIB en la mayoría de los países y en casi el 12% en Italia (columna 2). Esto significaría un aumento gradual del impuesto sobre la nómina de alrededor del 15% a 20%, según el país. Si se usara el financiamiento parcial, habría que elevar el impuesto en un 3% a 4% del PIB, lo que exigiría un aumento inmediato del impuesto sobre la nómina de aproximadamente 9 a 12 puntos porcentuales en la mayoría de los países. Por lo menos una parte de la carga recaería en los jubilados, y continuaría así el proceso de erosión de

los beneficios que comenzó en los años ochenta. Para equilibrar las finanzas de los fondos de pensiones mediante la revaloración de los salarios, al calcular las pensiones habría que reducir a la mitad el ajuste por concepto de aumento de los salarios en la economía. El aumento de la edad de jubilación exigiría aplazar la jubilación entre ocho y doce años, opción políticamente imposible a corto plazo pero mucho más probable a largo plazo. En realidad, la jubilación a una edad más avanzada es probable además de eficiente.

Estas opciones no agotan las posibilidades pero ilustran algunas de las difíciles decisiones que tendrán que tomar los países de la OCDE. ¿Se reducirá el nivel de las pensiones? ¿De qué manera afectará esto a los ancianos cuyo ingreso ya es bajo? ¿Aceptarán los trabajadores, cuyos salarios aumentan lentamente o no aumentan en absoluto, un incremento del impuesto sobre la nómina y otros impuestos? ¿Se reducirán otros programas públicos para poder cubrir el déficit de las pensiones? ¿Disminuirá la confianza que inspiran las promesas de los gobiernos en materia de pensiones? En resumen, ¿sobrevivirán los sistemas públicos de pensiones en su forma actual?

- Eliminación de las reservas para pensiones que invariablemente devengan un interés inferior al del mercado.
- Indización según la inflación o el aumento de los salarios.

El efecto a corto plazo de muchas reformas será limitado, pues los compromisos respecto a los jubilados y los trabajadores que se acercan a la jubilación predominan en el costo total de los sistemas. Esos compromisos fueron fáciles de contraer pero son difíciles de anular, lo que demuestra que los costos iniciales de los sistemas de reparto inducen a error y la seguridad económica en la vejez requiere planificación a muy largo plazo. Para evitar crisis en el futuro, los países que actualmente

Recuadro 4.13 Características básicas de un pilar público reformado

EL PILAR PÚBLICO DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD económica en la vejez deben ofrecer beneficios que estén distribuidos equitativamente, ofrecer una salvaguardia contra la pobreza y al mismo tiempo ser de costo razonable y, por consiguiente, viables a largo plazo. Los elementos de un pilar público que se indican a continuación son esenciales en razón de sus propios méritos y como preludio de una reforma más fundamental consistente en el cambio a un sistema de pilares múltiples que comprenda también un plan de pensiones financiado y descentralizado.

- *Una pensión uniforme o supeditada a la necesidad, o la garantía de una pensión mínima* en un plan de ahorro obligatorio es la manera más sencilla y menos costosa de proveer un nivel mínimo de seguridad económica para todos. En el caso de los países de ingreso alto los beneficios uniformes podrían ser universales y financiarse con ingresos generales. En el caso de los países de ingreso bajo los beneficios podrían vincularse con los años de servicio cubiertos y financiarse con un impuesto sobre la nómina. Los países cuyos pilares públicos otorgan pensiones en gran parte uniformes o supeditadas a la necesidad gastan menos que otros países por concepto de seguridad económica en la vejez y su gasto está mejor orientado hacia la meta del alivio de la pobreza.
- Los beneficios deben fijarse a un *nivel realista* que asegure a la gente contra la pobreza y deben estar *indizados* (según los precios o según una combinación de precios y de salarios después de deducir los impuestos) para que retengan su valor con el transcurso del tiempo.
- No se recomienda el método de vincular los beneficios con los ingresos, pero en caso de usarse *la tasa de reposición del salario debe basarse en los ingresos de todos los años de servicio*, con una estructura de acumulación que recompense a los trabajadores por permanecer en el sistema. Los empleados que trabajen poco tiempo deben recibir una pensión reducida pero no ser excluidos totalmente.
- *La edad de jubilación debe elevarse regularmente, de acuerdo con la esperanza de vida del país.* Los sistemas de jubilación anticipada han constituido una importante fuente de problemas financieros en los planes públicos de pensiones y una fuerza negativa en la economía. Los empleados que se jubilan anticipadamente y los que trabajan más allá de la edad de jubilación deben recibir beneficios reducidos y aumentados, respectivamente, de una manera actuarialmente justa.
- Las medidas encaminadas a *reducir el costo* del sistema de seguridad económica en la vejez deben complementarse con medidas destinadas a incrementar los ingresos, como el aumento o la eliminación del tope de los ingresos imponibles, la ampliación de la base imponible en el caso del impuesto a la renta o al consumo y la inversión de las reservas de los planes financiados parcialmente de una forma que permita maximizar su rentabilidad.
- *Las reservas para pensiones deben mantenerse separadas de los fondos generales del gobierno y las inversiones deben estar diversificadas.* Hay que evitar la inversión forzosa en valores del gobierno, que a veces devengan intereses negativos. Sería mejor todavía, debido a que esos cambios quizás no sean políticamente viables y a que las reservas para pensiones seguirán desviándose hacia proyectos públicos de bajo rendimiento, que el pilar público funcionara estrictamente conforme a *una base financiada con impuestos*. Las reservas para pensiones deben acumularse en un pilar de administración privada, mejor protegido contra las influencias políticas.

están formulando o ampliando sus sistemas de seguridad económica en la vejez deben calcular la viabilidad financiera a largo plazo y las transferencias y efectos entre generaciones de sus planes, teniendo en cuenta los cambios demográficos proyectados (véanse el Capítulo 3 y la Nota informativa 3). En el pasado muy pocos países han empleado este método.

El hecho de que estos problemas son universales sugiere que las fallas son endémicas y no el producto de un error accidental de diseño. Estos problemas adquieren la mayor gravedad en los países en los cuales se supone que el plan público sea la única fuente de seguridad económica en la vejez y la ayuda de otros pilares es escasa o nula. En esa situación, el plan público tiene un problema inherente, pues se espera que cumpla objetivos múltiples pero incompatibles.

Los sistemas actuarialmente justos proveen una forma de seguro y ahorro para los trabajadores pero en general no cumplen el objetivo de la redistribución. Cuando lo cumplen, no vinculan los beneficios estrechamente con los aportes, fomentan la evasión que causa distorsiones y no son un buen instrumento de ahorro o de seguro. Los objetivos múltiples en pugna producen un sistema oneroso, complejo y carente de transparencia, expuesto a la manipulación política y en último término insostenible.

La complejidad de un pilar público dominante permite que grupos influyentes ejerzan presión política para que se incluyan disposiciones que no son ni equitativas ni eficientes, que los beneficiarán, y traspasar el costo oculto a otros trabajadores, de su generación o de generaciones futuras. Esa estrategia es particularmente tentadora cuando la población es joven, los sistemas no han llegado a la madurez y a los políticos les interesa más el presente que el futuro. Esta perspectiva política ayuda a explicar por qué las fallas de diseño descritas en este capítulo —jubilación anticipada, tasa de aporte elevada que se evade, topes bajos para los ingresos imposables, pensiones demasiado generosas para la primera generación de jubilados y beneficios mayores para los ricos que para los pobres— están tan generalizadas en los países industriales y en los países en desarrollo.

Un sistema de seguridad económica en la vejez de pilares múltiples reduce estas presiones políticas adversas. La función de ahorro y parte de la función de seguro se puede traspasar a un sistema obligatorio competitivo, financiado y administrado por el sector privado, en el cual los beneficios estén vinculados directamente con los aportes, a fin de reducir los incentivos a la evasión y las oportunidades de manipulación. Es

probable que un pilar de ese tipo surta un efecto más positivo en el ahorro nacional, la productividad del trabajo y el crecimiento. La planificación del futuro debe ser intrínseca. De esa manera el alcance y la dirección de la redistribución, así como el grado de coaseguro del gobierno que se necesite, serán mucho más claros y más explícitos, y estas funciones podrán realizarse a través de un pilar público reformulado y orientado con mayor cuidado.

Los planes de pensiones ocupacionales

EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES LOS PRIMEROS SISTEMAS de pensiones fueron ocupacionales y públicos. Los estableció el gobierno, para sus empleados militares y civiles, y en algunos países de bajo ingreso hasta ahora éstos son los únicos grupos cubiertos. En los países de ingreso mediano y alto, los empleados del sector público han mantenido sus beneficios excelentes pero el concepto de las pensiones vinculadas con el empleo gradualmente se ha ampliado en dos sentidos: los gobiernos han establecido planes de administración pública para cubrir a todos los trabajadores del sector formal y muchos empleadores privados han establecido planes suplementarios. Actualmente los planes ocupacionales cubren a alrededor de una tercera parte de los trabajadores en los países de la OCDE pero una proporción mucho menor en los países en desarrollo y en transición.

A diferencia de los planes públicos de pensiones (Capítulo 4) o los planes de ahorro personal (Capítulo 6), los planes ocupacionales están auspiciados por los empleadores, por lo general voluntariamente o como resultado de la negociación colectiva. Sus grandes ventajas son que pueden ser establecidos con una intervención escasa del gobierno y un costo administrativo relativamente bajo, y que es improbable que los aportes a esos planes se vayan a considerar como un impuesto y la gente trate de evadirlos. No obstante, su cobertura es despareja, no siempre se puede confiar en los beneficios, éstos difieren considerablemente de un empleado a otro, y a menudo no se pueden transferir. Esta última característica es la que distingue a este tipo de plan de los demás y plantea cuestiones relativas a la eficiencia y la equidad.

Tanto los planes ocupacionales como los de ahorro personal permiten que los trabajadores que ganan más durante sus años de trabajo ad-

quieran el derecho a una pensión mayor para sus años de jubilación. Los países deben decidir cuál es el mejor complemento de un plan público redistributivo que provee una pensión de monto mínimo.

Breve reseña histórica

UNO DE LOS PRIMEROS PLANES DE PENSIONES OCUPACIONALES fue el que estableció Estados Unidos en 1776 (año de la independencia), por medio del cual se pagó la mitad del salario por el resto de su vida a los soldados que quedaron lisiados durante la guerra de la revolución con Inglaterra. En 1780 se agregaron los beneficios por ancianidad para los militares. A principios del siglo XIX los empleados del sector público de Estados Unidos, el Reino Unido y otros países recibían pensiones de su empleador, es decir, del gobierno. En cuanto al sector privado, los empleadores pagaban una suma alzada a los empleados que se jubilaban —a discreción, para recompensarlos por sus largos años de servicio fiel— mucho antes de que surgieran los planes formales de pensiones. Esta costumbre existe todavía en los países en desarrollo, en el caso de las firmas de propiedad de una familia (Williamson en Turner y Beller 1992; Schieber 1989; Hannah 1986).

Los sistemas formales de jubilación se popularizaron en muchos países industriales en la segunda mitad del siglo XIX y primera mitad del siglo XX como instrumento de administración de personal de las grandes empresas, a fin de retener a los trabajadores con especialidades valiosas y facilitar la jubilación de los trabajadores mayores, cuya productividad hubiera disminuido. El ofrecimiento de un pago diferido también constituía un elemento disuasivo respecto al fraude y la estafa entre los empleados de los bancos, ferrocarriles y compañías de gas que manejaban dinero, y fomentaba la lealtad entre los empleados con acceso a información confidencial sobre nuevas tecnologías competitivas. Es posible que en esas circunstancias los planes de pensiones hayan elevado la productividad y que esto, a su vez, permitiera respaldar una remuneración más alta. Muchos trabajadores posiblemente hayan preferido las pensiones a los salarios más altos, porque los planes colectivos resolvían los problemas de la selección adversa que limitaban el acceso a los mercados de las rentas vitalicias.

Los empleadores consideraban las pensiones como un beneficio discrecional y no como un derecho de los empleados. La mayoría de los planes eran con beneficio definido, en gran parte no financiados, con un sesgo a favor de los trabajadores y personal directivo de nivel superior, y los empleados que dejaban la compañía antes de la jubilación perdían el derecho a ese beneficio. Por lo tanto, fuera de las razones de eficiencia para ofrecer pensiones en vez de limitarse a ofrecer salarios, los empleadores las ofrecían porque no tenían que pagarlas sino mucho más tarde, y quizás ni siquiera entonces. Antes de la segunda guerra mundial estos planes tenían muy pocos problemas de financiamiento debido a que su cobertura era limitada, los beneficios eran moderados, el número de jubilados era pequeño y la industria estaba creciendo rápidamente.

El aumento de las tasas del impuesto a la renta y las modificaciones de las normas impositivas en los años siguientes a la segunda guerra mundial fomentaron la ampliación de los planes de pensiones y la creación de fondos fiduciarios separados. La mayoría de los países establecieron que los aportes a los fondos de pensiones ocupacionales se podían deducir de los impuestos, y que el pago del impuesto sobre la renta de las inversiones de esos fondos se podía aplazar. Debido a estas ventajas tributarias que no se aplicaban a los planes de pensiones personales, tanto trabajadores como empleadores consideraban que los planes ocupacionales eran un sustituto ventajoso de los salarios más altos, de modo que en la mayoría de los países de la OCDE se amplió su cobertura y aumentaron sus activos. Más recientemente los planes ocupacionales volvieron a expandirse, pues Australia y Suiza los hicieron obligatorios y en Dinamarca y los Países Bajos han pasado a ser cuasiobligatorios como resultado de la negociación colectiva. Japón y el Reino Unido permiten que los empleadores no participen en la parte del plan público que otorga beneficios vinculados con los ingresos y establezcan su propio plan ocupacional (Recuadro 5.1).

En la actualidad, una de cada cuatro personas ancianas y más del 33% de la población de los países de la OCDE en edad de trabajar están acogidas a un plan ocupacional (Cuadro 5.1). A medida que esos planes cobraron importancia, aumentaron sus problemas y la presión para que se los reglamentara. En los países industriales las pensiones de la seguridad social siguen siendo mayores que las pensiones de los planes ocupacionales en el caso de los trabajadores de ingreso bajo, pero las pensiones ocupacionales constituyen la mayor fuente de beneficios en la ancianidad de los

Recuadro 5.1 Evolución reciente de los planes de pensiones ocupacionales en los países de la OCDE

EN LOS PAISES DE LA OCDE SE HA OBSERVADO una lenta tendencia a hacer obligatorios los planes ocupacionales, para reducir la carga del pilar público, y a reglamentarlos con el objeto de imponer normas mínimas respecto a la adquisición de derechos, la posibilidad de traspasar los beneficios, y el financiamiento. Además, la función de los planes ocupacionales aumenta debido a disposiciones que permiten que los empleadores se retiren del plan público, a condición de que cumplan ciertas condiciones mínimas.

Suiza aprobó en 1972 una enmienda constitucional que se llevó a la práctica en 1985, en virtud de la cual todos los empleadores tienen la obligación de proveer pensiones para sus empleados. La ley requiere financiamiento separado e impone condiciones mínimas semejantes a las de los planes de aporte definido (aunque también se pueden establecer planes de beneficio definido que ofrezcan beneficios mayores). La ley de pensiones amplió la cobertura de los empleados de firmas pequeñas, pero en muchos aspectos sólo reafirmó una práctica que ya existía entre las empresas grandes. El aporte mínimo da derechos de inmediato, pero el derecho de los empleados a los aportes que pasan del mínimo se adquiere gradualmente. Persisten dos problemas: es posible que el

hecho de poder traspasar sólo una parte de los beneficios que exceden del monto mínimo restrinja la movilidad, y el interés que devengan los fondos de pensiones es bajo. Más recientemente, Australia ha introducido la obligación de que las pensiones ocupacionales estén financiadas (cargo por garantía de las jubilaciones) (véase el Capítulo 8). En Dinamarca y los Países Bajos hay muchos planes ocupacionales establecidos por industrias, de cobertura amplia, y muchas veces la participación en ellos es obligatoria como resultado de los acuerdos colectivos. Estos planes también están financiados y los empleados adquieren rápidamente el derecho a los beneficios.

En el Reino Unido, donde el Estado ofrece una pensión vinculada con los ingresos y una pensión uniforme relacionada con los años de empleo, a los empleadores se les permite dar a contrato la primera pero no la segunda. El empleador que da las pensiones a contrato debe proveer un plan de beneficio definido que ofrezca una pensión de monto por lo menos igual al de la pensión pública vinculada con el ingreso que el trabajador habría obtenido, o un plan de aporte definido con una tasa de aporte mínima por lo menos igual a la que éste habría pagado de otra manera. Los beneficios dados a contrato están indiza-

trabajadores de ingreso alto. Los planes ocupacionales están sumamente reglamentados.

En los países en desarrollo y en transición, el avance hacia los planes ocupacionales se encuentra en sus primeras etapas. En la mayoría de los casos los planes de pensiones auspiciados por los empleadores cubren a los empleados del sector público, y la cobertura de los trabajadores del sector privado ha aumentado en países como Brasil, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Zimbabue. Estos y otros países deben decidir si adoptarán políticas que fomenten, que limiten o que reglamenten la propagación de los planes de pensiones ocupacionales como mecanismo para cumplir las funciones de ahorro o de uniformación del con-

dos (en parte por la compañía y en parte por el gobierno) y también están asegurados por el gobierno. Casi la mitad de la fuerza laboral está cubierta por planes ocupacionales dados a contrato. Como resultado, los aportes anuales, las pensiones y los activos de los planes ocupacionales ascienden a un porcentaje mayor del PNB en el Reino Unido que en el Canadá o en los Estados Unidos (Cuadro 5.1). No obstante, algunas disposiciones más recientes también permiten que los trabajadores opten por no participar en los planes públicos y ocupacionales vinculados con los ingresos y crear en cambio su propio plan personal para una pensión; alrededor del 25% de la fuerza laboral lo ha hecho, y es posible que por esta razón disminuya en el futuro la importancia de los sistemas auspiciados por los empleadores.

Estas disposiciones reducen el potencial redistributivo de los planes públicos en que los beneficios se vinculan con los ingresos, pues los trabajadores que opinan que la redistribución no los favorece pueden optar por retirarse. Un estudio reciente llevado a cabo en el Reino Unido reveló que el efecto redistributivo era pequeño antes de que se permitiera la opción de retirarse, pero había disminuido aún más después de la introducción de ésta. En particular, los trabajado-

res jóvenes han tendido a no participar, y el sistema público tropezará con dificultades financieras si optan por reincorporarse cuando tengan más edad y la tasa de acumulación les parezca más favorable. Con el objeto de impedir que esto suceda, el Reino Unido ha otorgado grandes rebajas a los trabajadores mayores de 30 años que permanecen fuera del sistema y elevado la tasa de aporte de los que permanecen dentro de éste (Disney y Whitehouse 1992).

El Japón también permite la opción de no participar en la parte del plan público correspondiente a los beneficios vinculados con los ingresos, pero las condiciones son más estrictas. Sólo las grandes empresas pueden participar, deben proveer una pensión más generosa que la del Estado, se les concede una reducción más pequeña de los aportes a la seguridad social requeridos, y los fondos deben ser encomendados a un banco fiduciario o a una compañía de seguros que cuente con la aprobación del gobierno. Los beneficios dados a contrato están asegurados (y también indexados) por el gobierno, y el empleador debe pagar primas por este servicio (Turner 1993a). Como resultado de estas modalidades, el pilar ocupacional del Japón es de tamaño considerable, pero no tan grande como el del Reino Unido.

sumo de los sistemas de seguridad económica en la vejez (Cuadro 5.2).

Cómo funcionan los planes ocupacionales

LOS PLANES DE PENSIONES OCUPACIONALES, ESTEN AUSPICIA-
dos por un solo empleador o varios empleadores, pueden ser de bene-
ficio definido o aporte definido y estar financiados parcialmente o en
su totalidad, y sus repercusiones económicas varían según esas características.

Cuadro 5.1 Cobertura de las pensiones ocupacionales, países seleccionados, decenio de 1980

<i>País</i>	<i>Porcentaje de la fuerza laboral cubierto por pensiones ocupacionales</i>	<i>Beneficiarios de pensiones ocupacionales como porcentaje de personas de más de 65 años</i>	<i>Activos de pensiones ocupacionales como porcentaje del PNB (1990-91)</i>
Alemania	65	18	4
Australia ^a	60	13	39
Austria	Menos de 10	—	—
Bélgica	5	—	—
Brasil	3	—	4
Canadá	45	42	35
Costa Rica	4	2	—
Dinamarca ^b	—	3	60
España	3	—	—
Estados Unidos	55	25	66
Francia ^a	80	—	3
Grecia	40	—	—
Hong Kong	35	—	—
Irlanda	50	—	—
Italia	5	—	—
Japón	38	10	8
Noruega	25	—	—
Nueva Zelanda	22	—	—
Países Bajos ^b	82	72	76
Reino Unido	50-60	33	73
Sudáfrica	70	—	57
Suiza ^a	92	28	70
Trinidad y Tabago	—	8	—

— No se dispone de datos.

Nota: La cobertura de la fuerza laboral del sector privado es inferior al 3% para casi todos los demás países.

a. La cobertura por pensión ocupacional es obligatoria. En Francia, la mayoría de estas jubilaciones se paga con cargo a ingresos corrientes.

b. La cobertura por pensión ocupacional es cuasi obligatoria, convenida por negociación colectiva.

Fuente: Datos correspondientes a diversos años en la década de 1980.

Columna 1: Para los países de la OCDE, datos de la OCDE (1992); pero en el caso del Japón y Suiza, de Turner y Dailey (1991); Brasil, datos del Banco Mundial; gobierno de Hong Kong (1992); Sudáfrica (1992).

Columna 2: Para Australia, Canadá, Estados Unidos y Países Bajos (1985), datos del estudio del ingreso de Luxemburgo; para Alemania y Dinamarca (1988), de Eurostat (1992); para Francia (1988) y Suiza (1987), de Turner y Dailey (1991); para Japón de Yumiba (1990); para el Reino Unido (1986) de Daykin (1990). Los datos correspondientes a Trinidad y Tabago (1983), de la OPS (1989d).

Columna 3: Datos de Davis (1993). Para Brasil, del Banco Mundial; Sudáfrica (1992), Informe Mouton. Véanse las notas del Cuadro 5.2.

Recuadro 5.2 Los planes de pensiones ocupacionales en los países en desarrollo

EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO, TAL COMO sucedió en otra época en los países industriales, los planes de pensiones ocupacionales son pocos y cubren principalmente a los funcionarios públicos y a los empleados de las empresas públicas, de las instituciones financieras y de las filiales nacionales de compañías multinacionales. Los planes de administración pública que cubren a los empleados del sector público son los más comunes y tienden a ser más generosos que otros planes públicos.

Los planes patrocinados por las compañías existen en algunos países que antiguamente estaban bajo el dominio británico, como Chipre, India, Sudáfrica y Zimbabue, y en países en que hay muchas compañías multinacionales, como Brasil, Indonesia y México. Esos planes son más escasos en los países con sistemas de seguridad amplios, como Túnez y Turquía, y en los países que tienen fondos de previsión nacionales sólidamente establecidos, como Malasia y Singapur. Los planes de pensiones patrocinados por las compañías a menudo se establecen para cumplir con las leyes relativas a antigüedad y cesantía. En México las compañías usan los planes de pensiones para evitar el despido de los empleados: se induce a éstos a que se retiren voluntariamente, con la promesa de una pensión que equivale al pago por cesantía a que tienen derecho, pero recibe un tratamiento tributario más favorable.

Dado que la ley no exige el financiamiento total, los planes de pensiones frecuentemente no están financiados, o lo están sólo nominalmente, a través de reservas contables. En muchos países la mayor parte de los intereses y ganancias de capital están exentos de impuesto, de modo que al concentrar la renta de las inversiones en fondos de pensiones se obtiene una ventaja tributaria pequeña. Pero los planes de pensiones sin financiar quizás no puedan cumplir sus promesas en materia de beneficios.

La cobertura limitada de los planes de pensiones ocupacionales y la falta de reglamentación han permitido que las compañías impongan restricciones estrictas a la adquisición de derechos y al traspaso de beneficios. Los períodos de diez a quince años para adquirir derechos son comunes en los planes de pensiones que ofrecen beneficios mínimos, y los de hasta 25 ó 30 años son comunes cuando los beneficios son más generosos. Además, la posibilidad de traspasar los beneficios es limitada, lo cual crearía problemas de capital y eficiencia si estos planes se multiplicaran. Los trabajadores con muchos años de servicio quizás no dejen su empleo por otro de mejor salario y en el cual la productividad podría ser mayor si esto les significa perder sus derechos adquiridos en lo que respecta a las pensiones. Algunos pueden cambiar de empleo sin estar bien informados y perder sus pensiones inesperadamente. La edad de jubilación normal varía considerablemente y en muchos países es baja, 50 a 55 años. Los trabajadores que ingresan en una compañía cuando tienen 20 ó 25 años y se quedan hasta los 50 o los 55 años resultan favorecidos en estos planes; otros reciben poco o nada.

Sudáfrica, que tiene desde hace mucho tiempo fondos de pensiones privados sólidamente establecidos y reglamentados en vez de un plan de pensiones público de gran tamaño, es una excepción. Indonesia, cuyo fondo nacional de previsión ha funcionado con tasas de aporte y de beneficios muy bajas, permitiéndose que los planes de pensiones de las compañías otorguen una pensión adicional, es otra excepción. Recientemente Indonesia promulgó una ley para reglamentar los fondos de pensiones ocupacionales, que probablemente abrirá el camino a la reforma regulatoria en otros países en desarrollo (Recuadro 5.6).

Empleador único o empleadores múltiples

Los planes de pensiones ocupacionales pueden ser de toda una industria o de sólo una compañía. Los planes que abarcan toda una industria, comunes en Europa continental, facilitan la transferencia de los beneficios. Los sistemas que abarcan una sola compañía predominan en los países angloamericanos, y en sectores como el de la construcción —en los cuales hay una gran movilidad de la mano de obra— están complementados con planes de empleadores múltiples. En los países en desarrollo los planes ocupacionales suelen ser de un solo empleador, y cubren a los funcionarios públicos y a los empleados de las empresas de servicios públicos, de las instituciones financieras, de las empresas grandes y de las subsidiarias de compañías multinacionales. El costo administrativo y de comercialización de los planes de ambos tipos en general es bajo, pues se puede agregar a los sistemas de nómina existentes.

Beneficio definido o aporte definido

Tal como en el caso de los planes públicos, los planes ocupacionales de beneficio definido proveen una anualidad basada en una fórmula específica. El beneficio normalmente depende de los años de servicio y del salario del trabajador durante sus últimos años de servicio. A veces el trabajador debe aportar un porcentaje de su salario al plan de pensiones, y el empleador aporta la diferencia necesaria. El empleador suele retener el derecho a despedir a los trabajadores, eliminar el plan de pensiones y convertir los beneficios acumulados a un plan de aporte definido. Además, y esto es más importante, el empleado adquiere el derecho a los beneficios (éstos le pertenecen) y puede transferirlos (a otro plan) después de un cierto período de empleo; si el trabajador deja la compañía o es despedido antes de haber adquirido el derecho a su pensión, pierde ese beneficio. Inclusive los trabajadores que tienen derechos adquiridos normalmente pierden una parte de sus beneficios.

Por lo tanto, el empleador asume el riesgo de la inversión, pero los trabajadores están expuestos al riesgo de que el empleador caiga en la insolvencia y de perder sus beneficios si cambian de empleo. También corren el peligro de que sus salarios no aumenten en sus últimos años de trabajo, con lo cual se reduce su pensión, y de que la inflación menoscabe el valor de su pensión después de la jubilación, pues los beneficios rara vez están indizados.

Los planes de beneficio definido pueden estar financiados o funcionar con el sistema de reparto. Estos últimos son autoadministrados, en tanto que los primeros a menudo están administrados por compañías de seguros de vida, especialmente en el caso de los empleadores pequeños. Los planes que cubren a los funcionarios públicos y personal militar generalmente efectúan sus pagos con ingresos corrientes. Los planes sin reglamentar de los países en desarrollo son en gran parte del tipo no financiado. El plan ocupacional privado obligatorio de Francia también es de pagos con ingresos corrientes. Muchas empresas alemanas usan un sistema de “reservas contables”, en el cual las obligaciones por concepto de pensiones que figuran como pasivos en los libros de las empresas se pueden deducir para fines impositivos, pero se usan internamente en vez de colocarse en un fondo fiduciario separado. Esto facilita el financiamiento con utilidades no distribuidas, pero aparte de esto es muy semejante al pago con ingresos corrientes.

Con las importantes excepciones antes mencionadas, la mayoría de los planes de beneficio definido del sector privado de los países industriales están financiados en gran parte. A menudo las disposiciones tributarias fomentan el financiamiento y la reglamentación a veces la exige. En una economía mundial competitiva y con una fuerza laboral que avanza en edad, el riesgo de que el empleador no cumpla es considerable en los sistemas de reparto (véase más adelante). El financiamiento reduce este riesgo pero eleva el costo que tienen los planes de pensiones para los empleadores.

En los planes de aporte definido, el trabajador, el empleador o ambos efectúan aportes, y los trabajadores que se jubilan reciben una suma alzada o una anualidad, cuyo monto depende de los aportes más la renta de las inversiones. Por lo tanto, los planes de aporte definido están totalmente financiados por definición y son fáciles de incorporar a un plan nacional de ahorro obligatorio. A menudo están administrados por compañías de seguros de vida u otras instituciones financieras. A veces los trabajadores pueden escoger la forma en que se invertirán sus aportes, pero por lo general sólo pueden hacerlo entre bonos, acciones y fondos comunes de inversiones especificados por el empleador. Tienen relativamente pocas restricciones en cuanto a derechos adquiridos y traspaso, sobre todo cuando los planes están financiados principalmente con aportes de los trabajadores. En otras palabras, el riesgo de la pérdida de solvencia del empleador y de la pérdida de los beneficios por cambio de empleo son menores que en los planes de beneficio definido; los tra-

bajadores también se benefician con la diversificación —pues la pensión no está vinculada con el salario ni con el lugar de trabajo— pero asumen el riesgo de la inversión restante. Si el capital acumulado resulta insuficiente para proveer la pensión que el trabajador esperaba, el empleador no tiene ninguna responsabilidad al respecto.

Repercusiones económicas

ADIFERENCIA DE LOS PLANES PUBLICOS, LOS PLANES OCUPACIONALES, cuando están financiados, tienen importantes repercusiones positivas en los mercados de capital. Sus repercusiones en los mercados laborales, en la distribución del ingreso y en las finanzas públicas son más ambiguas y problemáticas.

Repercusiones en los mercados de capital

Ahorro a largo plazo y acumulación de capital. La mayoría de los países de la OCDE tienen actualmente leyes que exigen que los planes de pensiones ocupacionales estén totalmente financiados. Los planes de ese tipo contribuyen a incrementar el ahorro a largo plazo, a menos que las familias reduzcan su ahorro personal o se endeuden para contrarrestar el ahorro de mayor cuantía de la pensión.

En el caso de Estados Unidos se ha observado que por cada dólar de ahorro para pensiones de los planes ocupacionales el ahorro personal disminuye en 60 centavos, de modo que el aumento del ahorro privado es de 40 centavos (Munnell y Yohn 1992; Pesando 1991). En el de Suiza se ha encontrado que la disminución es del 20%, de manera que el efecto positivo neto es un 80% del ahorro de los planes ocupacionales (OCDE 1988c). En Australia, en las proyecciones del gobierno se supone que la mitad de los aportes al nuevo sistema ocupacional obligatorio quedarán contrarrestados por una disminución del ahorro voluntario, de modo que el ahorro nacional neto aumentará en un 16% (Bateman y Piggott 1992b, 1993). Estas estimaciones están en consonancia con la opinión de que con los planes financiados el ahorro aumenta moderadamente en comparación con la situación que se da cuando las pensiones no existen, y en mayor medida en comparación con los planes de pagos con ingresos corrientes. Además, el ahorro adicional está comprometido

por un largo plazo, razón por la cual aumentan los recursos financieros para inversiones a largo plazo (Capítulo 3 y Nota informativa 4).

Además de incrementar el ahorro total a largo plazo, los planes ocupacionales concentran el ahorro en un pequeño número de instituciones inversionistas. En Dinamarca, Estados Unidos, Países Bajos, Reino Unido y Suiza los activos de los fondos de pensiones, incluidos los que están administrados por bancos y por compañías de seguros de vida, equivalen a más de la mitad del PNB y están aumentando rápidamente (Cuadro 5.2). En Estados Unidos y el Reino Unido este crecimiento se debe al reciente aumento espectacular de los precios en las bolsas de valores. En Dinamarca, los Países Bajos y Suiza se debe al gran aumento de la cobertura de estos planes, al pasar éstos a ser obligatorios o cuasiobligatorios. En los países en desarrollo y en transición, la acumulación de capital de los planes ocupacionales es mucho menor, tanto porque su cobertura es mucho menos amplia como porque suelen estar en gran parte sin financiar, como los planes de los países de la OCDE en sus primeros años. A medida que los planes ocupacionales se difundan en estos países, quizás lleguen a constituir un mecanismo de acumulación de capital y

Cuadro 5.2 Activos de los fondos de pensiones como porcentaje del PIB, 1970–91 (incluidos los activos estimados de los fondos administrados por compañías de seguros)

	1970	1975	1980	1985	1991
Alemania	2,6	2,6	2,6	4,0	4
Australia	—	—	—	—	39
Canadá	14,2	14,2	18,7	25,3	35
Dinamarca	18,8	18,8	26,3	45,0	60
Estados Unidos	29,3	34,6	40,7	50,6	66
Japón	0,0	1,6	3,2	6,4	8
Países Bajos	29,0	36,0	46,0	68,0	76
Reino Unido	20,7	18,3	28,1	57,3	73
Suiza	38,0	41,0	51,0	59,0	70

— No se dispone de datos.

Nota: Se supone que para el período de 1970–85, la proporción del total de los fondos administrados por compañías de seguro es igual a la de 1991. Las reservas contables son importantes en Alemania y Japón y representaban, respectivamente, el 3% y el 7% del PIB en 1991, pero no están incluidas aquí. Los fondos administrados por bancos constituyen una alta proporción del total en Dinamarca y se supone que la de 1970–85 es igual a la de 1991.

Fuente: Davis (1993, 1994); Brankato (1994).

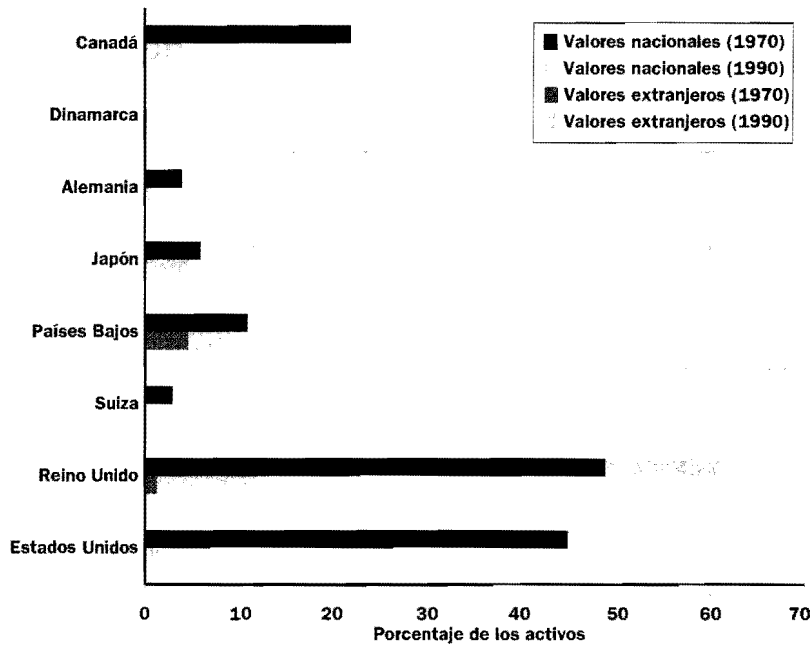
de aumento de los recursos de los mercados de capital, en caso de que requieran financiamiento.

Asignación del capital. Los fondos de los planes de pensiones ocupacionales de los países de la OCDE han pasado a constituir una importante fuente de capital a largo plazo en sus propias economías y también fuera de éstas. A diferencia de las reservas de los planes públicos de pensiones, la inversión de estos fondos ha estado relativamente exenta de trabas políticas. Como resultado, la mayoría de las inversiones se han efectuado en activos del sector privado, incluidas las acciones, y han devengado un interés mucho más alto que las reservas de los fondos de pensiones de administración pública (Davis 1993 y Gráficos 3.7, 4.5 y 5.1; Cuadro A.12 del Apéndice).

El Reino Unido ha estado a la cabeza: los fondos de pensiones mantienen casi el 66% de sus reservas en acciones y poseen aproximadamente la mitad de las acciones de las empresas nacionales, además de una gran cantidad de acciones de empresas extranjeras. La inversión en acciones fue impulsada por las altas tasas de inflación y por el auge de la bolsa de valores en distintos períodos durante los últimos treinta años, además de la falta de reglamentación que restrinja la elección de las inversiones. La proporción de acciones es mucho más pequeña en los países europeos continentales, pero las garantías y préstamos al sector privado (a veces a los empleadores que patrocinan los planes) siguen constituyendo la mayor parte de los activos de los fondos de pensiones europeos. Estados Unidos se sitúa entre el Reino Unido y el resto de Europa, pues alrededor de la mitad de los fondos de las pensiones están invertidos en la bolsa de valores (véanse el Gráfico 5.1 y el Cuadro A.12 del Apéndice). En la economía de este país los fondos de pensiones poseen el 25% de las acciones y más de la mitad de los bonos de las sociedades anónimas. Los fondos de pensiones ocupacionales, en la medida en que han incrementado el ahorro a largo plazo u orientado el ahorro hacia inversiones productivas, han promovido el crecimiento en sus países y en la economía mundial en general.

En una muestra de los países de la OCDE la rentabilidad anual real de los planes ocupacionales ascendió, según las simulaciones, al 3% a 5% entre 1970 y 1990 y superó el 7% en los años ochenta (Cuadro 5.3). La mayor rentabilidad fue la obtenida por los fondos del Reino Unido en los años ochenta, debido a la evolución favorable de la bolsa de valores y a la gran proporción de inversiones en acciones. En Estados Unidos los planes ocupacionales también obtuvieron muy buenos resultados en la

Gráfico 5.1 Porcentaje de activos de fondos de pensiones ocupacionales en valores nacionales y extranjeros, países seleccionados de la OCDE, 1970 y 1990



Los fondos de pensiones ocupacionales, libres de las trabas que imponen los criterios políticos para las inversiones, se han convertido en una fuente de capital a largo plazo para el sector privado, en el país y en el extranjero.

Fuente: Davis (1993).

década de 1980, pero no tan buenos como los de otros inversionistas institucionales, como los fondos mutuos que invierten en acciones (Lakonishok, Shleifer y Vishny 1992), resultado que ha sido atribuido a una gran aversión al riesgo, a la falta de competencia, a problemas de las instituciones y a los planes de los empleados del gobierno administrados por el sector público. La rentabilidad más baja fue la de Suiza, país en que las tasas de interés y la proporción invertida en acciones son bajas.

En los planes de beneficio definido, los empleadores que los auspician escogen al administrador de las inversiones y asumen los riesgos de éstas, pues en caso de haber un déficit tienen que cubrirlo. Por lo tanto, cuando toman sus decisiones evalúan tanto el rendimiento como el riesgo. Los planes ocupacionales de aporte definido —en los cuales los empleadores escogen al administrador de las inversiones (o limitan las opciones de los trabajadores al respecto) pero el riesgo de las inversiones

Cuadro 5.3 Tasa de rentabilidad real simulada de los fondos de pensiones ocupacionales en ocho países industriales, 1970–90

	1970– 75	1975– 80	1980– 85	1985– 90	1970– 90
Alemania	3,3	3,2	7,6	6,2	5,1
Canadá ^a	-1,8	-1,1	5,2	7,7	2,2
Dinamarca ^a	-2,0	0,8	16,9	—	4,1
Estados Unidos	-1,6	-2,0	7,7	9,6	3,3
Japón ^a	-1,0	-1,6	10,9	13,6	4,4
Países Bajos	-1,5	1,9	10,4	6,2	4,2
Reino Unido	-0,5	5,0	12,4	8,0	6,1
Suiza	-1,4	3,7	2,7	-0,2	1,2
Promedio	-0,8	1,2	9,2	7,3	3,8

— No se dispone de datos.

Nota: Las cifras son promedios anuales compuestos redondeados a un decimal. El promedio es simple, no ponderado. Estas tasas de rentabilidad se basan en asignaciones de cartera entre tipos de activo y datos anuales sobre rendimiento y precio por tipo de activo, puesto que no se dispone de datos directos sobre tasas de rentabilidad. Estas tasas son muy sensibles al año que se elija como base. Por ejemplo, en Estados Unidos la tasa de rentabilidad es 3,3% para 1970–90, pero sólo 1,8% para 1966–90 y mucho más alta para 1961–90 ó 1981–90. Los costos administrativos no se deducen de la rentabilidad.

a. Datos hasta 1987 (Dinamarca); 1988 (Japón); 1989 (Canadá).

Fuente: Davis (1993).

recae en los trabajadores— crean un problema potencial para las instituciones, que puede distorsionar las decisiones sobre asignación del capital. A veces los empleadores quizás deseen compensar los riesgos y el rendimiento en forma distinta de lo que preferirían los trabajadores. O quizás encomienden la administración de las inversiones a instituciones financieras que absorban el costo administrativo de la firma en vez de maximizar la rentabilidad neta del fondo de pensiones. (Esto contrasta con los planes personales de ahorro, que se examinan en el capítulo siguiente, en los cuales los trabajadores asumen el riesgo de las inversiones pero escogen al administrador de éstas.) Cabría esperar disparidades entre los resultados de las inversiones de los planes de beneficio definido y los de las inversiones de los planes de aporte definido, pero los datos correspondientes a Estados Unidos indican una diferencia pequeña (Turner y Beller 1989).

En general, los planes ocupacionales, sean de beneficio definido o de aporte definido, tienen mayor libertad para efectuar sus inversiones que los sistemas de administración pública, y más incentivos para maximizar

el rendimiento a un nivel de riesgo determinado. Como mecanismo para asignar productivamente el ahorro a largo plazo, usando las tasas de rentabilidad como indicador, los planes ocupacionales descentralizados parecen ser muy superiores a los fondos centralizados.

Inversionistas institucionales e innovaciones financieras. En Estados Unidos, los fondos de pensiones y las compañías de seguros de vida se convirtieron en las principales fuerzas que impulsaron las innovaciones financieras después de la promulgación de la ley de seguridad financiera de los empleados jubilados promulgada en 1974, en virtud de la cual se impusieron requisitos mínimos de financiamiento que incrementaron la demanda de instrumentos de protección. Se han creado instrumentos adaptados a las necesidades de los fondos de pensiones (como los bonos sin cupón, las obligaciones con garantía hipotecaria, los valores con respaldo hipotecario, los futuros y opciones indizados y los contratos de ingresos garantizados). Estos instrumentos financieros han transformado los préstamos ilíquidos en valores muy líquidos y negociables, y permitido nuevas formas de distribución del riesgo, facilitando así tanto las inversiones comerciales como el financiamiento de la vivienda. Los fondos de pensiones del Reino Unido hacen gran uso de los instrumentos financieros en sus inversiones internacionales, con lo cual aumenta la liquidez y disminuye el costo de las transacciones. Por lo tanto, una razón para fomentar los planes financiados privados en los países en desarrollo de ingreso mediano y en los países en transición es el hecho de que éstos podrían convertirse en un instrumento de innovación financiera y de intensificación del uso de los mercados de capital.

La concentración del ahorro en grandes fondos de pensiones, en vez de dejarlo en manos de inversionistas individuales, también puede surtir un efecto poco conveniente en los mercados financieros. Es posible que, debido a la institucionalización del ahorro y la formalización de los procedimientos, a las empresas pequeñas y compañías nuevas les resulte difícil obtener financiamiento. Este puede ser particularmente el caso en los países en desarrollo, en los cuales predominan las empresas pequeñas y en los cuales las redes de información informales frecuentemente funcionan mejor que las formales. A los fondos de pensiones les es difícil investigar las empresas que no tienen antecedentes establecidos. Minimizan los costos usando el método de comprar acciones y bonos de empresas grandes, que preferiblemente se coticen en las bolsas de valores. Carecen de experiencia para facilitar capital de riesgo. Y deben observar límites prudenciales respecto a la proporción de las acciones de

una compañía que pueden adquirir. Los fondos de pensiones también han sido acusados de contribuir a la inestabilidad de la bolsa de valores debido a que actúan como grupo y reaccionan con rapidez excesiva ante las variaciones de los precios.

Los fondos de pensiones y la dirección de las empresas. Cuando los fondos de pensiones tienen mucho en juego debido al número de acciones de una empresa que poseen, están en mejores condiciones que los particulares para superar los problemas de “los que se aprovechan de los demás”, para exigir que se adopten procedimientos mejores en materia de contabilidad y auditoría, y para obtener información. También están en mejores condiciones para evaluar a los gerentes de las empresas y presionar para que se hagan cambios cuando el personal directivo no se desempeña bien, con lo cual disminuyen los problemas que se producen cuando los propietarios son muy numerosos y no tienen control sobre la empresa.

No obstante, cuando los fondos de pensiones poseen un interés pequeño en una compañía, les es más fácil vender las acciones que hacerse oír, y han seguido esta estrategia por muchos años. Los administradores de los fondos de pensiones han sido criticados por concentrarse demasiado en el corto plazo y no vigilar la forma en que las empresas están dirigidas, especialmente en lo que respecta al largo plazo. Esto ha dejado a los gerentes de las empresas en libertad absoluta, excepto por la amenaza de la fusión y la absorción, alternativa que tiene un alto costo social. Los planes ocupacionales han comenzado hace muy poco, a medida que ha aumentado su participación en las empresas, a vigilar la forma en que están administradas las compañías en que invierten, para lo cual han establecido relaciones a largo plazo y exigido cambios en la estructura de los directorios y la remuneración de los funcionarios directivos (Recuadro 5.3).

Los problemas causados por el hecho de que los propietarios de una empresa no tienen control sobre ésta y por la forma en que están administradas las compañías todavía no se han presentado en los países de ingreso bajo, pero están surgiendo en algunos países de ingreso mediano y en transición. ¿Pueden los fondos de pensiones resolverles este problema? En muchos de esos países los planes de pensiones ocupacionales de gran magnitud se encuentran principalmente en el sector público y las empresas estatales, de modo que si los patrocinadores de los planes ejercieran control sobre la dirección de las empresas esto equivaldría a imponer el control del gobierno, que es precisamente el sistema que están tratando de abandonar.

Los planes del sector privado están surgiendo lentamente y algunos (fuera de los de las compañías multinacionales) son de magnitud suficiente para fiscalizar a las empresas en que invierten, pero los patrocinadores de los planes quizás vacilen en interferir en los asuntos de otras compañías, por temor de que les pueda suceder lo mismo. Además, muchos planes ocupacionales de esos países están financiados apenas en parte, de modo que no poseen grandes activos. Mientras el financiamiento no sea exigido por la reglamentación y el cumplimiento de este no se exija, los planes de pensiones ocupacionales no desempeñarán un papel constructivo en lo que respecta a la dirección de las empresas ni al aumento de los recursos de los mercados de capital.

Recuadro 5.3 ¿Pueden los fondos de pensiones fiscalizar adecuadamente la administración de las empresas?

UNA DE LAS FUNCIONES MAS IMPORTANTES DE las instituciones financieras es la de fiscalizar el sector empresarial en el cual están invertidos sus fondos. En Alemania y Japón los bancos comerciales desempeñan esta función. Mantienen relaciones de largo plazo con sus clientes, fiscalizan los resultados de las empresas e intervienen cuando es necesario para reemplazar a los funcionarios directivos y reestructurar las operaciones. Algunos analistas sostienen que los bancos son demasiado conservadores para fiscalizar, pues su principal preocupación es el reembolso de los préstamos y no la maximización de las utilidades.

Estados Unidos y el Reino Unido tienen un sistema de fiscalización diferente, en el cual intervienen instituciones especializadas como los organismos de clasificación crediticia, los corredores de bolsa e, indirectamente, los mercados de valores. Cuando los inversionistas pierden confianza en los funcionarios directivos de una compañía, venden sus acciones y eso hace bajar su precio en relación con el valor de los activos de la compañía, haciendo de ésta un blanco para la adquisición o la absorción. Algunos analistas sos-

tienen que éste es un mecanismo de fiscalización costoso y abogan por un sistema de evaluación y control más constructivo y directo: conservar los directivos de las compañías que tienen buenas perspectivas a largo plazo en cuanto a su forma de desempeñarse y reemplazar a los otros. Los fondos de pensiones que poseen grandes bloques de acciones evidentemente están en mejores condiciones que los inversionistas particulares para ejercer esta función de supervisión, pero en el pasado no lo han hecho.

Parte del problema es la fragmentación de la industria de los fondos de pensiones y la diversificación de sus tenencias. En Estados Unidos hay un millón de fondos de pensiones, cada uno con muchas tenencias pequeñas. Los inversionistas institucionales diversificados tienen poco incentivo para vigilar y fortalecer el desempeño a largo plazo de determinadas compañías, pues es más fácil vender las acciones de las compañías en dificultades y alejarse del problema.

No obstante, recientemente los representantes de fondos de pensiones que forman parte del directorio

(Continúa en la próxima página.)

Recuadro 5.3 (continuación)

de algunas importantes compañías de Estados Unidos y el Reino Unido han empezado a presionar para que se hagan grandes cambios en la forma en que están dirigidas esas compañías, entre los cuales se cuentan la elección de directores ajenos a éstas, la eliminación de directores que sean proveedores de las compañías y por lo tanto podrían tener un conflicto de intereses con los accionistas, la apertura del sistema de los poderes para permitir una mayor comunicación entre los accionistas, el uso del voto confidencial en las reuniones de los directorios, un papel más importante para los comités que son independientes de los directores, el suministro de información sobre el monto de la remuneración del personal directivo y las razones de éste, y la oposición a costosas medidas destinadas a proteger al personal directivo en caso de que las empresas sean absorbidas por otras. En Estados Unidos, este movimiento ha estado encabezado por grandes fondos de pensiones de la administración pública, como el California Public Employees Retirement System (fondo de retiro de los empleados públicos de California) y el New York State Common Retirement Fund (fondo de retiro

común del estado de Nueva York). Las instituciones inversionistas, a medida que crezcan y les resulte cada vez más difícil vender su gran cantidad de acciones sin causar perturbaciones en el mercado, ejercerán mayor presión sobre los directorios de las compañías.

En los países en desarrollo y las economías en transición si los planes de pensiones ocupacionales crecieran y estuvieran financiados podrían poseer una gran parte de los activos financieros nacionales y desempeñar un papel aún más importante en lo que respecta a la conducción de empresas. En realidad, la concentración de las acciones podría convertirse en un problema. Por ejemplo, hace diez años Suecia consideró la posibilidad de permitir que su fondo de pensiones financiado invirtiera en empresas privadas, pero abandonó esta idea por temor de que los sindicatos que controlaban los fondos de pensiones terminarían por controlar la industria sueca. El problema más grande es que la mayoría de los planes de los países en desarrollo están subfinanciados o financiados sólo parcialmente y las inversiones en acciones de capital están limitadas por la ley, de modo que ni siquiera han puesto un pie en las compañías.

Repercusiones en los mercados laborales

Los planes ocupacionales, especialmente los de beneficio definido que limitan los derechos adquiridos y la posibilidad de traspasarlos, fomentan la jubilación a una edad temprana y pueden influir considerablemente en la participación en la fuerza laboral, la capacitación y la movilidad y, por consiguiente, en la eficiencia de los mercados laborales.

Derechos adquiridos y transferibilidad. Cuando ciertas calificaciones específicas son importantes para un trabajo, los sistemas de compensación que permiten atraer trabajadores estables y desalientan el cambio de trabajo, además de permitirles a los empleadores recuperar el costo de la contratación y capacitación y elevar la productividad de la mano de

obra, desempeñan una función económica útil. Las escalas de salarios en las cuales éstos aumentan con la antigüedad y los contratos de trabajo a largo plazo también cumplen este propósito. Pero los acuerdos a que se llega mediante la negociación colectiva y otros factores legales o culturales a veces impiden usar contratos de ese tipo. Por consiguiente, las pensiones con derechos adquiridos limitados constituyen un medio menos transparente (y debido a las ventajas tributarias un medio privadamente más barato) de fomentar la inversión en determinadas especialidades que impulsan la productividad.

En los países de la OCDE los planes de pensiones ocupacionales tradicionalmente han tenido períodos restrictivos para la adquisición de derechos (después de los cuales los beneficios de la pensión pasan a pertenecerle al trabajador), que a veces son hasta de 20 a 25 años, y ninguna disposición que permita su traspaso. Los trabajadores que cambian de empleo antes de tener derechos adquiridos pierden todos sus derechos a una pensión. Los cálculos actuariales de los primeros planes de pensiones ocupacionales se hicieron sobre la base de que pocos trabajadores llegarían a reunir los requisitos para recibir una pensión. Los empleadores incluso tenían un incentivo para despedir a los trabajadores justo antes de que se cumpliera el período al cabo del cual tendrían derechos adquiridos respecto a las pensiones. En muchos de los planes actuales de los países en desarrollo se establecen períodos igualmente largos para la adquisición de derechos.

El requisito de un período largo antes de adquirir derechos puede inducir al empleador a proveer capacitación en el servicio, lo cual es valioso, pero tiene tres importantes desventajas.

- En primer lugar, los trabajadores pueden no comprender los detalles del programa de pensiones, en particular las restricciones relativas a la adquisición de derechos y la transferibilidad de éstos, de modo que pueden atribuir a la pensión un valor superior a su verdadero valor previsto y, por consiguiente, escoger un trabajo en el cual no se maximizan ni la remuneración ni la productividad.
- En segundo lugar, las pensiones intransferibles pueden obstaculizar la reasignación del trabajo inclusive cuando la reasignación es eficiente, como sucede cuando las condiciones económicas cambian de manera inesperada. En ambos casos la mano de obra termina asignada a usos de baja productividad a causa de las restricciones a la adquisición de derechos.

- En tercer lugar, algunos trabajadores que pierden su empleo tarde en la vida, poco antes de haber adquirido derecho a una pensión, pueden quedar en la pobreza y convertirse en una carga para los programas de asistencia social.

Como resultado de estas críticas, la mayoría de los países industriales han establecido reglamentación que limita los períodos de adquisición de derechos y exige que los derechos a una pensión se preserven y se puedan traspasar (véase más adelante). Pero aun cuando esta reglamentación sea eficiente, es posible que se desaliente la movilidad de los trabajadores en mitad de su carrera debido a que las fórmulas que se aplican para el cálculo de los beneficios dan un valor actual más alto a las pensiones de los trabajadores de más edad a medida que éstos se acercan a la jubilación, proceso conocido como “concentración al final”. Los planes de aporte definido tienen la gran ventaja de que son inherentemente traspasables y, por consiguiente, no surten un efecto desfavorable en la movilidad.

Las comprobaciones empíricas del grado en que los planes de beneficio definido puedan haber obstaculizado la movilidad son ambiguas. En Estados Unidos, país en el cual el movimiento de personal es menor en las empresas que ofrecen planes de pensiones que en las que no los ofrecen, los estudios han revelado una vinculación entre la reducción de la movilidad y las restricciones a la adquisición de derechos o concentración al final. No obstante, es posible que esta vinculación se deba en parte a que la compensación global y otros beneficios que ofrecen esas firmas son mejores y a que éstas logran atraer trabajadores estables y no despiden a sus empleados antiguos, y no a que trabajadores ansiosos de cambiar empleo permanecen en sus trabajos a fin de conservar el derecho a una pensión. Es difícil desentrañar la magnitud de estos efectos (Schiller y Weiss 1979; Kotlikoff y Wise 1987a; Gustman y Steinmeir 1990; Wolf y Levy 1984).

En los países en desarrollo y en las economías en transición —en las cuales la ley no prescribe la adquisición de derechos, los mercados laborales son muy imperfectos, la incertidumbre acerca del futuro es enorme y actualmente se está efectuando una importante reestructuración— es posible que a medida que aumenten los planes ocupacionales también sean mucho mayores estas repercusiones negativas en la movilidad y la eficiencia. Estos países tienen que encontrar el equilibrio entre el estímulo a los empleadores para que inviertan en sus empleados y la supresión de la falta de información entre los empleados y de los obstáculos

que se oponen a la reasignación de esos empleados cuando el clima económico cambia rápidamente.

Edad de jubilación. En los países de la OCDE, la participación en la fuerza laboral de los trabajadores mayores ha disminuido en las últimas décadas, y los planes de pensiones privados han contribuido a este cambio. En la mayoría de los planes ocupacionales el valor de la pensión deja de aumentar después que los trabajadores cumplen una cierta edad, como los 60 o los 65 años, lo cual los induce a jubilarse. A veces algunas disposiciones especiales relativas a la jubilación anticipada han fomentado la jubilación antes de los 60 años (Nota informativa 8). Estos incentivos a la jubilación a menudo se racionalizan como un intento por resolver el problema de la productividad decreciente de los empleados de edad, especialmente aquellos cuyo salario aumenta con la antigüedad. Algunos empleadores preferirían quedarse con los trabajadores que siguen siendo productivos y deshacerse de los otros, pero los sindicatos, las leyes o ciertos factores culturales les impiden hacerlo. En ese caso, las compañías usan a veces los planes de pensiones para inducir a los trabajadores de más edad a jubilarse porque, como grupo, sus salarios exceden de su productividad.

La jubilación anticipada también se usa como sustituto de los despidos colectivos cuando una firma reduce su personal. Con ese método disminuye el costo de producción actual pero se eleva el costo de las pensiones a corto plazo. Puede suceder que cuando los trabajadores se jubilan anticipadamente el costo total de la firma por concepto de trabajo (jubilados más trabajadores) aumente, pero de manera oculta, pues el costo se tras-pasa al plan de pensiones. Los planes financiados que se basan en la jubilación a una edad más avanzada se tornan actuarialmente insolventes. En último término, es posible que el plan de pensiones no pueda pagar los beneficios prometidos. Si intervienen las subvenciones o garantías públicas, es posible que el gobierno se quede con la deuda. Y la fuerza de trabajo del país, que es un importante recurso productivo, disminuye. Si en vez de esto las empresas despiden a los trabajadores más jóvenes, esto es más duro a corto plazo pero a largo plazo es probable que los trabajadores despedidos encuentren otro empleo y sigan contribuyendo al producto nacional. La jubilación anticipada se debe introducir en los planes de pensiones con extrema cautela y los empleadores deben proveer financiamiento adicional proporcional para los planes de pensiones, a fin de poder cubrir la totalidad del costo social. (Véase el Recuadro 4.4, en el que se examina la jubilación anticipada en los planes públicos de pensiones.)

Repercusiones fiscales

Con los planes de pensiones ocupacionales se pueden reducir el gasto del gobierno y las tasas impositivas, si esos planes alivian la presión política a favor de un plan público de gran tamaño que otorgue beneficios vinculados con los ingresos. Esta quizás sea su repercusión fiscal más importante, pero es difícil de cuantificar. La otra cara de la moneda es que normalmente entrañan grandes gastos tributarios corrientes. Y cuando el gobierno otorga garantías, es posible que los planes ocupacionales tengan también un gran costo futuro explícito para el gobierno (las garantías se examinan en la próxima sección).

La mayoría de los países permiten que los trabajadores y los empleadores deduzcan sus aportes a los fondos de pensiones de su ingreso imponible y eximen la renta de las inversiones del pago del impuesto, pero tratan las pensiones como cualquier otro ingreso imponible. El aplazamiento del impuesto es particularmente valioso para los trabajadores de alto ingreso de los países que tienen un sistema progresivo para el impuesto a la renta. Cuando se jubilan y deben pagar impuestos sobre sus pensiones, esos trabajadores a veces se sitúan en un tramo del impuesto mucho más bajo que el que ocupaban durante su vida laboral. Australia, Irlanda, Japón y el Reino Unido van más allá del aplazamiento, pues permiten que los trabajadores reciban pagos libres de impuestos en el momento de su jubilación, con sujeción a ciertos límites. En algunos países de la OCDE el gasto fiscal resultante se ha estimado en el 20% a 40% del gasto explícito de las pensiones públicas. Ascende al 1% del PIB en los Estados Unidos, al 3% en el Reino Unido (que tiene mayor cobertura y tasas impositivas más progresivas) y al 2,5% en Sudáfrica (Cuadro 5.4). Estas cifras pueden ser exageradas, porque al calcularlas no se ha tenido en cuenta el hecho de que la renta devengada por el ahorro a menudo paga menos impuestos que la proveniente de otras fuentes, ni tampoco se ha considerado que, en el caso de los sistemas que no han llegado a la madurez, los impuestos se captan más adelante cuando el trabajador se jubila y recibe una pensión. Pero para compensar estos ingresos diferidos, entretanto el gobierno debe imponer impuestos más altos en otras partes, gastar menos, o endeudarse más.

A fin de contener las repercusiones presupuestarias negativas, algunos gobiernos han establecido límites para los aportes a los planes de pensiones que se pueden deducir. Dinamarca impone un impuesto especial del 44% a la renta devengada por los activos de los fondos de pensiones

Cuadro 5.4 Gasto tributario en países seleccionados

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje del gasto en pensiones públicas</i>	<i>Porcentaje del PIB</i>
Australia	1984	25	1,0
Estados Unidos	1989	20	1,1
Irlanda	1985	22	1,3
Reino Unido	1989	40	3,3
Sudáfrica	1992	—	2,5

— No se dispone de datos.

Fuente: OCDE (1992); en el caso de Sudáfrica, de Vittas (1994b).

cuando la rentabilidad real excede del 3,5% anual, lo cual constituye un desincentivo obvio a las inversiones arriesgadas. Esto podría explicar por qué durante los últimos 20 años la rentabilidad ha sido baja. En los Países Bajos se aplica un impuesto especial a los superávits que exceden de las obligaciones indexadas por concepto de pensiones en más del 15%. Algunos analistas han propuesto el uso del crédito tributario en vez de las deducciones para reducir el efecto fiscal y la ventaja otorgada a los trabajadores de alto ingreso. Nueva Zelanda ha ido algo más lejos, y en 1988 determinó que todos los aportes e inversiones eran impositivos, pero eximió a la mayoría de las pensiones, otorgando al ahorro para pensiones aproximadamente el mismo tratamiento que al ahorro de otro tipo. Con la eliminación de las exenciones tributarias disminuyó acentuadamente la popularidad de los planes de pensiones ocupacionales (Davis 1993).

El tratamiento impositivo preferencial de los planes de pensiones ocupacionales quizás se justifique debido a la importancia de inducir a la gente a que ahorre para la vejez en vez de confiar en las transferencias públicas o la caridad privada, y porque fomenta el aumento de las rentas vitalicias colectivas que ayudan a resolver el problema de la selección adversa. El aplazamiento del impuesto también es una manera de reconocer que una parte de la renta nominal devengada por el ahorro a largo plazo es simplemente una compensación de la inflación. Pero la información de que se dispone es inconcluyente respecto a si las preferencias tributarias inducen a la gente a ahorrar más o no y, en caso afirmativo, si esos beneficios son o no superiores a los costos.

El aplazamiento del pago del impuesto es un beneficio menos importante en los países en desarrollo que no gravan otra forma de renta de inversiones, como el interés devengado por los depósitos bancarios, los bonos públicos y las ganancias de capital. Además, en muchos países en desarrollo en los cuales el cumplimiento de las obligaciones tributarias no se exige estrictamente, el hecho de estar autorizado para deducir los aportes a un fondo de pensiones vale poco en el caso de trabajadores que no tienen la intención de pagar impuesto a la renta de ninguna manera. La falta de una ventaja tributaria importante quizás sea una de las principales razones por las cuales los planes ocupacionales no han prosperado en estos países.

Cuando los países en desarrollo aumenten su capacidad para exigir el pago de los impuestos, y en el caso de las economías en transición cuando establezcan nuevos sistemas impositivos, los rectores de las políticas deberán considerar el papel que han de desempeñar los planes de pensiones ocupacionales y la forma de usar la política tributaria para ofrecer incentivos apropiados. No está claro por qué los planes de pensiones ocupacionales han de recibir un tratamiento tributario más favorable que el ahorro a largo plazo o los planes de pensiones personales. Algunos economistas han sostenido que para fomentar la acumulación de capital hay que gravar el consumo más bien que el ingreso, de manera que se debe diferir el pago de impuestos sobre todo tipo de ahorro. Otros han propuesto que se grave la renta real de las inversiones en vez de la renta nominal. Si se otorgaran las mismas ventajas tributarias a todos los sistemas de ahorro a largo plazo, personales o auspiciados por los empleadores, probablemente se retardaría el crecimiento de los planes de pensiones ocupacionales.

¿Quién se beneficia y quién se perjudica?

TAL COMO LOS PLANES PÚBLICOS, LOS PLANES DE PENSIONES ocupacionales con beneficio definido tienen efectos redistributivos. La diferencia está en que en los planes ocupacionales la dirección de la redistribución está determinada por el empleador, que actúa dentro del mercado laboral, en vez de los rectores de las políticas, que actúan dentro del proceso político. Como resultado, la dirección de la redistribución puede ser muy diferente.

¿Quién se beneficia?

La cobertura de los planes ocupacionales con beneficio definido por lo general se limita a los trabajadores de alto ingreso y los de grandes firmas en que hay sindicatos, y tienen un fuerte sesgo a su favor. A veces las compañías cubren solamente a los empleados antiguos o proveen beneficios diferentes para distintos grupos de trabajadores. Las mujeres y otras personas que han tenido una trayectoria de empleo desigual tienen mayores probabilidades de quedar excluidas de los planes de pensiones. Entre los trabajadores cubiertos, los que se retiran temprano se perjudican y los que se quedan largo tiempo se benefician, y algunos de estos últimos a veces no calculan correctamente las probabilidades al comienzo. Los trabajadores que han tenido un salario alto en sus últimos años de servicio resultan favorecidos en comparación con los trabajadores cuyo salario no ha aumentado rápidamente, pues para calcular los beneficios los planes ocupacionales a menudo se basan en los últimos salarios en vez de un promedio de los salarios de todos los años de servicio. Los gerentes a veces tienen la facultad de adjudicarse grandes aumentos de sueldo en su último año de empleo, con lo cual su jubilación aumenta considerablemente.

La diferencia de beneficios se produce también en los planes de aporte definido. Por ejemplo, los trabajadores que se retiran después de poco tiempo pueden perder los aportes del empleador. Algunos trabajadores pueden resultar perjudicados debido a que sus empleadores no escogen administradores competentes para las inversiones. Tal como en el caso de los planes públicos y los de ahorro obligatorio, los trabajadores de bajo ingreso, debido a que tienen una esperanza de vida menor, también quedan en desventaja cuando se los pone en la misma categoría que los trabajadores de alto ingreso para los fines de las rentas vitalicias. No obstante, en general los planes de aporte definido dan un tratamiento más parejo a todos los trabajadores cubiertos que los planes de beneficio definido.

Como consecuencia de estos factores, las pensiones de los planes ocupacionales a menudo tienen un sesgo mayor a favor de los grupos de ingreso alto que las pensiones o los salarios públicos (Cuadro 5.5). Algunos gobiernos han tratado de reducir esas prácticas mediante la reglamentación de los impuestos y las pensiones, pero no han logrado eliminarlas por completo. Excepto en los países en que han pasado a ser obligatorios, los planes de pensiones ocupacionales no son muy eficaces

Cuadro 5.5 Distribución de las pensiones ocupacionales entre unidades familiares cuyo jefe tiene 65 años o más, por quintilo de ingreso, países seleccionados de la OCDE

	<i>Australia, 1985</i>	<i>Canadá, 1987</i>	<i>Países Bajos, 1987</i>	<i>Reino Unido, 1986</i>	<i>Promedio</i>
<i>Porcentaje de unidades familiares con ingreso de una pensión ocupacional</i>					
Todos los niveles					
de ingreso	12,4	41,9	72,1	49,9	44,1
Quintilo más					
pobre	4,0	20,1	54,8	35,3	28,6
Segundo quintilo	8,7	42,4	52,0	40,0	35,8
Tercer quintilo	8,6	60,1	91,0	65,6	56,3
Cuarto quintilo	25,8	54,1	90,4	65,6	59,0
Quintilo más rico	25,2	38,2	73,0	45,9	45,6
<i>Porcentaje del ingreso bruto proveniente de pensiones ocupacionales</i>					
Todos los niveles					
de ingreso	5,4	11,7	23,6	14,5	13,8
Quintilo más					
pobre	0,8	3,9	2,6	6,3	3,4
Segundo quintilo	3,2	9,1	12,3	7,7	6,8
Tercer quintilo	2,1	13,0	20,2	13,7	12,3
Cuarto quintilo	11,5	16,3	39,8	24,0	22,9
Quintilo más rico	9,1	16,2	42,9	24,0	23,1

Fuente: Estudio del ingreso de Luxemburgo, cálculos de Deborah Mitchell (1993).

en cuanto a aliviar la pobreza o resolver el problema de las fallas del mercado, pues hay una mayor probabilidad de que sus beneficiarios hayan ahorrado voluntariamente y tengan acceso a otros instrumentos de ahorro para la vejez. Pero los planes ocupacionales probablemente ayudan a remediar las deficiencias del mercado de seguros. En ese sentido, quizás impidan el deterioro del nivel de vida de los muy ancianos, que de otra manera no hubieran podido comprar rentas vitalicias a un precio justo.

¿Tienen los planes ocupacionales efectos redistributivos?

La teoría económica sostiene que las pensiones constituyen una compensación diferida, que los componentes salarial y no salarial de la compensación reflejan diferencias de productividad, y que las escalas de sueldo están ajustadas para compensar el valor de los beneficios en materia de pensiones (la teoría de la “compensación de las diferencias sala-

riales”). Por lo tanto, las pensiones de los planes ocupacionales afectarían a los componentes salariales y no salariales que integran la compensación total, pero no afectarían al ingreso total del individuo o a la distribución general del ingreso.

No obstante, varias observaciones sugieren que los salarios no bajan para contrarrestar las pensiones de los planes ocupacionales, de modo que las pensiones sí influyen en la distribución del ingreso.

- Los empleadores que pagan salarios altos también suelen proveer pensiones con mayor frecuencia que los que pagan salarios más bajos (Gustman y Steinmeir 1990). Si los trabajadores de esas firmas perciben un salario más alto y una pensión de mayor cuantía que los empleados de otras firmas que efectúan trabajos semejantes, las pensiones imparten un sesgo a la distribución del ingreso total. (Pero si los trabajadores de esas firmas tienen una productividad extraordinaria y si, sin las pensiones, los empleadores pagarían salarios todavía más altos para atraerlos, la teoría de la compensación de las diferencias salariales seguiría siendo válida y la posibilidad de obtener una pensión no alteraría la distribución global del ingreso.)
- Hay un argumento más poderoso respecto a los efectos distributivos de las pensiones que se deriva de los obstáculos sociales o legales al aumento de los salarios. Los empleados públicos a veces reciben una parte desproporcionada de su compensación en forma de pensiones porque los sueldos altos son más visibles y menos aceptables políticamente. Asimismo, los funcionarios directivos máximos de las compañías privadas a veces son recompensados con grandes pensiones porque el sueldo alto sería más transparente y menos aceptable para los accionistas. En ambos casos la remuneración no aumentaría en la misma proporción si no existieran las pensiones.
- En la mayoría de los países los aportes a los fondos de pensiones y la renta devengada por las inversiones de éstos están exentos del impuesto a la renta, de modo que sus beneficiarios imponen un costo (una carga tributaria más pesada o menos servicios) a los asalariados que pagan impuestos.

En todos estos casos, con el acceso a generosas pensiones ocupacionales aumenta el ingreso real de los beneficiarios y esto influye en la distribución global del ingreso y la prosperidad, de una manera ineficiente y probablemente poco equitativa.

Cuestiones regulatorias

INICIALMENTE LOS PLANES DE PENSIONES OCUPACIONALES NO estaban reglamentados en absoluto, pero cuando son de gran tamaño todos los países los han reglamentado considerablemente. Una razón básica para reglamentar los planes de pensiones complejos es que los trabajadores quizás no comprendan cabalmente los sistemas y tomen decisiones que no sean las mejores ni para ellos mismos ni para la economía. Por ejemplo, es posible que en los planes ocupacionales los trabajadores no evalúen correctamente la probabilidad de ser despedidos o de retirarse antes de llegar a la jubilación. O quizás no se percaten de que las pensiones prometidas están subfinanciadas y por lo tanto no se puede confiar en recibirlas. Los empleadores, dado que controlan el grado de subfinanciamiento y el despido de los trabajadores, poseen mayor información sobre estas probabilidades y tienen un incentivo para no describir la situación con exactitud a los empleados en potencia. Igualmente, es posible que los trabajadores no se enteren cuando los administradores de su plan de aporte definido efectúen inversiones arriesgadas. Para impedir que este tipo de información deficiente induzca a los trabajadores a firmar acuerdos que no los benefician ni benefician tampoco a la economía, los gobiernos deben establecer reglamentos que obliguen a los empleadores a proporcionar información completa y exacta y restrinjan las acciones de los administradores de los planes de pensiones.

Además, cuando los gobiernos fomentan los planes ocupacionales mediante concesiones o garantías tributarias especiales, tienen la responsabilidad de velar por que los beneficiarios no abusen de éstas. Una primera ola de políticas gubernamentales favorables a los sistemas de pensiones ocupacionales contribuye a la proliferación de éstos, pero quizás se produzcan también algunas consecuencias no intencionales que requieran una segunda ola de políticas, esta vez más restrictivas. Por ejemplo, el otorgamiento de ventajas tributarias a los fondos de pensiones puede hacer de éstos un refugio para los grupos de alto ingreso. O las garantías del gobierno pueden inducir a los fondos de pensiones a efectuar inversiones excesivamente arriesgadas, puesto que si las inversiones fracasan esa carga será traspasada al gobierno. Por lo tanto, la reglamentación impide que las compañías usen las concesiones tributarias y las garantías de manera ineficiente o poco equitativa. Un problema básico es

que las economías en desarrollo y en transición pueden carecer de la capacidad institucional para reglamentar eficazmente.

La solidez financiera en los planes ocupacionales de beneficio definido

En los planes financiados de beneficio definido el aporte del empleador depende de lo que produzcan las inversiones del fondo de pensiones. El empleador escoge la política de inversiones y asume el riesgo de éstas y el de la longevidad, con lo cual asegura al trabajador. En los planes no financiados, o financiados parcialmente, el empleador paga las pensiones con ingresos corrientes. El trabajador asume el riesgo de que el empleador no pueda pagar, lo que constituye un riesgo muy real dado que las obligaciones por concepto de pensiones son a muy largo plazo.

Cuando comenzaron los planes ocupacionales el número de beneficiarios era muy pequeño en comparación con el número de empleados en servicio, de modo que era fácil administrarlos sobre la base del pago con ingresos corrientes o del financiamiento parcial. En los países industriales, el rápido aumento de la fuerza laboral y del producto durante gran parte del siglo pasado ayudó a que el coeficiente de dependencia se mantuviera bajo, tanto en los planes ocupacionales de beneficio definido como en los planes públicos. Esto significó que con una pequeña reducción de los salarios se podía financiar una buena pensión para los jubilados. O el costo de las pensiones se podía traspasar a los consumidores por medio de pequeñas alzas de precios en las industrias en que la competencia era limitada.

Pero las condiciones necesarias para que los planes ocupacionales no financiados sean viables ya no existen. Muchas firmas de los países industriales tienen un gran número de jubilados, su fuerza laboral ha dejado de aumentar, y tienen que enfrentar una intensa competencia, frecuentemente de firmas más nuevas de otros países. En un clima económico competitivo las empresas tienen graves problemas para cumplir las obligaciones de sus fondos de pensiones no financiados. Cuando el mercado laboral es competitivo, las compañías que tienen muchos jubilados y tratan de traspasar el aumento del costo de las pensiones a los trabajadores por medio de salarios más bajos no pueden atraer empleados. Cuando el mercado de productos es competitivo, las compañías que tratan de traspasar el costo mediante precios más altos no pueden atraer clientes. Estos problemas también se presentan en los países en desarrollo cuya

población está envejeciendo. Por ejemplo, en la China, país en el cual las empresas han hecho gran uso de los planes no financiados, las compañías cuyos trabajadores son mayores están quedando en desventaja en lo que respecta a la competencia (Friedman 1994).

Los planes públicos pueden funcionar con el sistema de los pagos con ingresos corrientes porque están respaldados por la facultad del gobierno de imponer impuestos (mientras éstos no sean tan altos que fomenten la evasión), pero las compañías que tienen planes privados de beneficio definido normalmente no pueden obligar a los trabajadores y a los consumidores a mantenerlos. Las empresas más nuevas, con una fuerza de trabajo más joven, tendrán un costo menor y esto les dará una ventaja competitiva si los planes de pensiones no están financiados. Esto significa también que los jubilados de fondos de pensiones no financiados están expuestos constantemente al riesgo de que el empleador no cumpla. Hasta ahora se han dado pocos casos de incumplimiento directo de las obligaciones, pero muchos planes ocupacionales (tal como algunos planes públicos) han eludido las dificultades financieras mediante la táctica de no indizar las pensiones en épocas de inflación, con lo cual han reducido los beneficios reales sin dejar de cumplir explícitamente sus obligaciones (Recuadro 5.4).

El temor de que las compañías puedan dejar de pagar las pensiones, y el hecho de que esto ha sucedido realmente en algunos casos, ha llevado a los gobiernos de varios países industriales a exigir que los planes de pensiones con beneficios definidos cuenten con financiamiento para cubrir sus pasivos estimados. Canadá, Estados Unidos, Países Bajos y Reino Unido requieren un financiamiento previo considerable. En Francia, país que no exige el financiamiento, los aportes obligatorios a los planes ocupacionales en todo el país permiten traspasar el costo a los trabajadores en servicio, mientras éstos no protesten por el lento aumento de sus salarios netos.

La obligación del financiamiento total no resuelve completamente el problema del incumplimiento. El financiamiento total requiere un cálculo complejo que entraña supuestos actuariales. La tasa de rentabilidad futura de los activos está determinada por la tasa de crecimiento del fondo, mientras que las obligaciones futuras están determinadas por el aumento proyectado de los salarios, la inflación, el movimiento de personal y los años de jubilación. Ninguna de estas variables se conoce con certeza. Los valores que los empleadores y los actuarios usan en estos cálculos influyen considerablemente en la tasa de aporte que se considere necesaria para tener un fondo actuarialmente solvente.

En Estados Unidos muchos planes ocupacionales aumentaron las estimaciones de su rentabilidad prevista en los primeros años de la década de 1990, justo antes de que las tasas de interés bajaran y en el momento en que muchas compañías instituían planes de jubilación anticipada. Algunos de esos fondos de pensiones ahora están subfinanciados. Esto puede conducir a una nueva ronda de reglamentación, que incluya los propios supuestos actuariales. En los Países Bajos, donde el financiamiento es obligatorio, el gobierno especifica el salario y una tasa de interés real máxima del 4% que deben usarse en esos cálculos, pero hasta la fecha diversas fuerzas políticas han impedido que otros países establezcan una uniformación actuarial de ese tipo (Recuadro 5.4).

Recuadro 5.4 ¿Son viables los planes ocupacionales no financiados?

LA INDUSTRIA AUTOMOVILISTICA DE ESTADOS Unidos ilustra los problemas que causan los planes con financiamiento insuficiente y las dificultades que se presentan al tratar de calcular si un plan está o no totalmente financiado. Esta industria ha declinado durante los últimos 20 años, en parte debido a la intensificación de la competencia internacional, y sus trabajadores han envejecido. Actualmente el número de jubilados es casi tan grande como el de trabajadores, y seguirá aumentando en los próximos años. Las obligaciones por concepto de pensiones están financiadas en gran parte, pero no en su totalidad; algunas datan de los años sesenta, antes de que el financiamiento fuera obligatorio, y algunas corresponden a los años noventa, en que inesperadamente se introdujeron los planes de jubilación anticipada para evitar los despidos. El seguro médico para los empleados que se han acogido a la jubilación anticipada ha sido otro costo inesperado cada vez mayor del programa de pensiones de las compañías automovilísticas. Inclusive los planes que parecían bien financiados en los años noventa ahora no lo parecen tanto, debido a que los mayores costos de la atención médica y las bajas tasas de interés han incrementado la diferencia entre los ingresos y los gastos. Esto ilus-

tra la dificultad de determinar si un plan que ofrece beneficios definidos está o no totalmente financiado, pues puede suceder que los costos y la rentabilidad difieran de los que se supusieron en los cálculos actuariales. Es posible que en último término se presione al gobierno para que se haga cargo de una parte del aumento del costo del seguro de salud.

En las recientes negociaciones con los trabajadores se ha tratado de determinar qué parte del aumento proyectado para los gastos laborales se debe destinar a los trabajadores jóvenes en forma de salarios, a los jubilados recientes en forma de pensiones y a los jubilados antiguos en forma de ajustes por aumento del costo de la vida. La decisión estuvo orientada por tres consideraciones: los dirigentes gremiales desean satisfacer a la mayoría de los miembros del sindicato (muchos de los cuales son mayores y están próximos a la jubilación), los empleadores desean fomentar la jubilación anticipada como sustituto de los despidos (que están limitados por el sindicato), y los demás empleos que se pueden obtener en las zonas vecinas están relativamente mal remunerados.

El resultado de la decisión de la industria automovilística de Estados Unidos ha sido proteger el

(Continúa en la próxima página.)

Recuadro 5.4 (continuación)

valor real de las pensiones en el caso de los jubilados recientes y, en medida mucho menor, de los jubilados antiguos, y traspasar el costo a los nuevos trabajadores, por medio de salarios iniciales más bajos y la contratación de personal temporal en vez de permanente. Las pensiones más altas agravan el problema del financiamiento insuficiente, pero los salarios más bajos ayudan a las compañías a cubrir estos beneficios. Esta táctica da resultado solamente en campos deprimidos, en los cuales las oportunidades de encontrar otro empleo son escasas, o en situaciones en que debido a la negociación colectiva por industrias o por tipos de trabajo a los trabajadores les resulta difícil irse a trabajar a firmas que paguen salarios más altos. A largo plazo, cuando se trata de un producto y un mercado laboral competitivos, es difícil que los planes de beneficio definido no financiados puedan obtener los fondos necesarios para pagar las pensiones. En las circunstancias actuales, la industria automovilística podría haber vendido más automóviles, y por consiguiente aumentar el empleo, si el costo de sus pensiones hubiera sido menor y esto les hubiera permitido vender su producto a un precio más bajo. Por lo tanto, los traba-

jadores jóvenes han perdido en lo que respecta a salarios y a oportunidades de empleo.

Otro ejemplo de los peligros del financiamiento insuficiente es el de los estados y las municipalidades de Estados Unidos: cuando tropezaron con dificultades fiscales al final de la década de 1980 y principios de la de 1990, algunos modificaron sus supuestos acerca de las tasas de rentabilidad de sus fondos de pensiones. Al aumentar un poco las tasas supuestas los gobiernos estatales y locales concluyeron que el financiamiento era más que suficiente y que, por consiguiente, podían reducir la tasa de los aportes. De hecho, las tasas de interés bajaron abruptamente después de estos pronósticos optimistas, y ahora muchos planes tienen un financiamiento insuficiente. Según las estimaciones casi uno de cada tres planes públicos cuentan con menos del 75% de los activos necesarios para cubrir sus pasivos (O. Mitchell en *Wall Street Journal*, 5 de abril de 1994). Esta táctica les permitió a los estados y localidades ahorrar una cantidad considerable de dinero, pero cuando llegue el momento de empezar a pagar habrá que reducir los sueldos de los empleados públicos, reducir los beneficios de los jubilados o elevar los impuestos que pagan todos los ciudadanos.

En los países en desarrollo los planes ocupacionales no están sujetos al requisito de un nivel de financiamiento mínimo, y la mayoría de los planes no están financiados o sus fondos existen en forma de reservas contables (Corea y México). En algunos países —como Brasil, Chipre, Filipinas, India, Panamá y Sudáfrica— los planes ocupacionales se financian mediante fondos fiduciarios separados, pero éstos pueden estar controlados por el empleador y no contar con activos suficientes para financiar los beneficios prometidos. En las economías socialistas en transición las compañías a veces hacen promesas para el futuro que simplemente no podrán cumplir, debido a la rapidez con que está cambiando el clima económico.

Desde el comienzo los países en desarrollo y en transición deben establecer reglamentos en virtud de los cuales se exija que los planes tengan

una base financiera sólida a largo plazo, porque es mucho más económico y más fácil impedir los abusos que corregirlos. Es posible que con esos requisitos financieros los empleadores se sientan menos inclinados a hacer promesas irresponsables y las promesas infundan más confianza. Para que los requisitos de financiamiento sean significativos los gobiernos deben especificar sus supuestos actuariales básicos, como la tasa de rentabilidad y el aumento de los salarios que se prevean.

Reglamentación de las inversiones

Una cuestión estrechamente vinculada con la anterior es la de si habría que reglamentar la cartera de inversiones para impedir las inversiones excesivamente arriesgadas y los problemas del peligro moral. Los empleadores que auspician los planes tienen excelentes razones para escoger administradores competentes para sus inversiones, dado que están obligados a cubrir todo déficit que se produzca en los planes de beneficio definido. Desde el punto de vista de la sociedad, la reglamentación demasiado estricta anula las ventajas de los fondos de pensiones descentralizados respecto al mercado de capital. Pero las inversiones que dan mal resultado pueden crear graves dificultades para los jubilados y, si hay de por medio garantías del gobierno, la carga recae finalmente en el tesoro público. Por lo tanto, la línea divisoria entre la reglamentación insuficiente y la reglamentación excesiva de las carteras de inversiones de los planes de pensiones ocupacionales es muy fina.

En muchos países se ha trazado una línea que da a los fondos ocupacionales una gran libertad. En Estados Unidos éstos están sujetos a las “normas de prudente discreción”, que requieren una diversificación sensata de la cartera pero no imponen un límite para la asignación de las inversiones, excepto la prohibición de invertir más del 10% de los recursos en acciones del patrocinador del plan. En el Reino Unido los fondos de pensiones están sujetos a las leyes sobre fondos fiduciarios y a la norma de prudente discreción, con un límite del 5% para las inversiones en la compañía patrocinadora del fondo. En los Países Bajos se aplican reglas semejantes a los planes de pensiones ocupacionales. Los fondos de pensiones han aprovechado esta libertad para invertir una gran proporción de sus carteras en acciones, las cuales tienen una tasa de rentabilidad más alta que la que pueden obtener las instituciones financieras que están más limitadas. En los países en desarrollo los límites de las inversiones en acciones generalmente son más estrictos.

La mayoría de los países, especialmente los en desarrollo, restringen las inversiones extranjeras de sus fondos de pensiones. Las inversiones extranjeras entrañan un riesgo cambiario además de los riesgos normales de las acciones y los bonos y, por consiguiente, parecen tener un riesgo mayor. En la práctica, el riesgo disminuye porque los mercados no están perfectamente correlacionados entre los países. Una comparación de la rentabilidad de las carteras reales con la de carteras nacionales hipotéticas divididas entre acciones y bonos y con la de carteras extranjeras en los países de la OCDE en el período de 1970-90 indica que una mayor proporción de acciones eleva tanto la tasa de rentabilidad como el riesgo, mientras que la diversificación internacional generalmente reduce el riesgo, a veces a expensas del rendimiento (Davis 1993 y Recuadro 5.5). Permitir que los fondos de pensiones inviertan en el extranjero parece justificarse, a fin de diversificar y reducir el riesgo.

Los gobiernos a menudo estimulan a los fondos de pensiones privados a que inviertan en activos “socialmente convenientes” como los bonos públicos, vivienda e infraestructura. Por lo general, pero no siempre, los planes ocupacionales tienen suficiente poder político para resistir a esa presión. Los países en desarrollo a menudo exigen una inversión mínima en bonos del gobierno, lo que constituye una forma de control central de las inversiones que generalmente reduce el rendimiento y (debido a que se limita la diversificación) aumenta el riesgo. Por ejemplo, en Sudáfrica las “inversiones obligadas” devengaron un interés real negativo del 3,6% y 0,9% en los años setenta y ochenta, respectivamente, mientras que el interés real de las acciones fue muy positivo: 13,2% y 5,6%, respectivamente (Vittas 1994b). La rentabilidad de las inversiones especiales que deben efectuar los fondos de pensiones de los empleados estatales y locales en Estados Unidos también disminuyó (Mitchell y Hsin 1994a, b). La rentabilidad más baja constituye un impuesto implícito no transparente sobre los fondos. Exigir mayor financiamiento pero liberalizar las restricciones a las inversiones y dejar que éstas devenguen una tasa de interés competitiva en el mercado sería una política mejor. En ese caso el costo de las inversiones sociales sería más transparente, de modo que los ciudadanos podrían decidir si desean o no sufragarlo y, en caso afirmativo, quién deberá pagar.

Protección de las pensiones en los planes de beneficio definido

La cobertura desigual que ofrecen los planes ocupacionales, unida a la falta de información de los trabajadores sobre la forma en que éstos fun-

Recuadro 5.5 ¿Ha llegado el momento de liberar los fondos de pensiones?

A MENUDO LA LEY PROHIBE A LOS FONDOS DE pensiones invertir en activos internacionales, por diversas razones: restricciones generales de la cuenta de capital, la creencia de que el ahorro "le pertenece" a la economía nacional y debe invertirse en ésta, o el temor de que debido a la información incompleta los fondos de pensiones efectúen malas inversiones e incurran en pérdidas.

Por otra parte, la diversificación internacional de los fondos de pensiones ofrece grandes ventajas, sobre todo en el caso de los países que tienen economías nacionales pequeñas o concentradas. A largo plazo, las inversiones internacionales presentan un riesgo menor y a veces una rentabilidad mayor, y permiten reducir el grado en que los inversionistas están expuestos a los riesgos propios de su país, como la inflación; además, esas inversiones ofrecen la oportunidad de colocar el capital en los países que ofrezcan la tasa de interés más alta. La liberación de las corrientes de capital podría ser gradual, para permitir que los administradores de los fondos de pensiones tengan tiempo de informarse sobre las inversiones extranjeras y para minimizar las perturbaciones que éstas puedan causar en la cuenta de capital del país.

Toda restricción impuesta al capital equivale a un impuesto. Los ricos a menudo pueden evitar ese impuesto soslayando los controles del capital, mientras que los residentes de mediano y bajo ingreso, que tienen una proporción considerable de sus ahorros inmovilizada en planes de pensiones financiados, soportan todo el peso de la represión financiera. La única manera de protegerse contra un aumento de la represión financiera en el país es invertir una parte de los fondos en el extranjero. Las reservas de los fondos de pensiones que se limitan a los mercados nacionales se

pueden erosionar gradualmente, a través de las tasas de rentabilidad real moderadamente negativas, o de manera más abrupta, cuando se obliga a los fondos de pensiones a cubrir las pérdidas incurridas en otros sectores de la economía; esto es lo que sucede, por ejemplo, cuando los gobiernos traspasan las grandes pérdidas del sistema bancario o de las empresas estatales al fondo de pensiones, dejándolo en la insolvencia.

Los planes de pensiones financiados a menudo se consideran como un medio de incrementar el ahorro nacional y la formación de capital interna a largo plazo. Se estima que toda salida de recursos de los fondos de pensiones constituye una pérdida para la sociedad. Para minimizar esta pérdida los gobiernos pueden mejorar las condiciones de los mercados financieros nacionales y reducir el control del capital de manera más general. Cuando las salidas de capital son fáciles se estimula la entrada de capital, porque una de las principales preocupaciones de los inversionistas internacionales es la posibilidad de retirar sus fondos del mercado rápidamente cuando esto sea necesario. Podría ser que en el futuro se crearan fondos comunes de activos bilaterales o multilaterales —en los cuales los fondos de pensiones de dos o más países pudieran invertir y compartir así los riesgos y la rentabilidad de sus países respectivos— como innovación financiera que permitiera la diversificación del riesgo nacional sin que esto constituyera una pérdida neta de capital a largo plazo para uno u otro país.

Dejar que los fondos de pensiones se diversifiquen ayuda a infundir confianza en las políticas internas de estabilización y es una forma fácilmente controlable de iniciar un proceso más amplio de apertura de la economía nacional, a fin de incorporarse a la economía mundial.

cionan, ha llevado a los gobiernos de los países de la OCDE a reglamentar algunos aspectos de la fórmula del cálculo de los beneficios. Típicamente todos los empleados de una firma deben tener el mismo acceso a las pensiones, y varios países europeos exigen que los beneficios estén in-

dizados. En algunos países (Australia, Dinamarca, Francia, Países Bajos, Suiza) casi todas las firmas deben ofrecer pensiones, obligadas por la ley o por la negociación colectiva.

Una preocupación particularmente importante es el hecho de que los trabajadores acogidos a planes de pensiones con beneficio definido frecuentemente comprenden mal las disposiciones relativas a derechos adquiridos y posibilidad de traspaso y los empleadores las explotan, con lo cual se limita ineficientemente la movilidad de los trabajadores. Para superar estos problemas la mayoría de los países de la OCDE limitan el período que debe transcurrir antes de que los trabajadores adquieran el derecho a los beneficios y dificultan el despido de los trabajadores justo antes de que lo adquieran. El período más común para la adquisición de derechos es de dos a cinco años, aunque la gama es amplia. En Suiza los trabajadores adquieren de inmediato el derecho a los beneficios obligatorios, pero para adquirir el derecho a los beneficios voluntarios adicionales se requieren entre cinco y treinta años de servicio. Los derechos adquiridos están indizados en los Países Bajos, Reino Unido y Suiza, pero no en Canadá, Estados Unidos y Japón. Un empleado cuyos derechos se preservan en términos nominales en vez de reales se perjudica, y esto puede desalentar el cambio de empleo, especialmente en un clima inflacionario. Los países en desarrollo en general no reglamentan los derechos adquiridos u otros aspectos de los beneficios, con excepciones como Filipinas, Sudáfrica e Indonesia, este último en virtud de una nueva ley de pensiones.

En estrecha relación con lo anterior, la posibilidad de transferir los derechos también se ha reforzado. En algunos países (Dinamarca y Reino Unido) las compañías deben calcular el valor actual de los beneficios adquiridos y transferir esa suma al fondo de pensiones del nuevo empleador o a un plan de jubilación personal. En los Países Bajos esas transferencias se efectúan por medio de la cámara de compensación de cada industria y en el Japón se realizan por medio de una cámara de compensación nacional. En Suiza la parte obligatoria de la pensión se puede traspasar pero no la parte voluntaria, de manera que esto obstaculiza el cambio de empleo (Hepp 1990).

Aun cuando la posibilidad de transferir los beneficios es obligatoria, el empleador normalmente tiene una gran discreción respecto a los supuestos actuariales y tasas de acumulación, y ambas cosas tienden a favorecer a los trabajadores que se quedan. Por ejemplo, si se supone una tasa de interés alta se reduce el valor actual de los beneficios futuros y,

por consiguiente, el monto que se debe traspasar. Cuando el traspaso se basa en el salario actual en vez del salario previsto para el futuro y cuando se supone una tasa baja de aumento de los salarios se produce el mismo efecto. Cuando la suma traspasada es pequeña, el nuevo empleador puede otorgar sólo crédito parcial, en comparación con el beneficio que hubiera recibido el trabajador si hubiese permanecido en su empleo anterior. En otras palabras, los mismos factores que dificultan la definición del financiamiento total dificultan la posibilidad del traspaso total, aun en el caso de los sistemas de beneficio definido bien reglamentados. La posibilidad de traspasar los beneficios se facilita al usar un plan de aporte definido, lo que puede ser en parte la razón por la cual este tipo de plan es el que predomina en los programas obligatorios de Australia y Suiza. En los países en desarrollo hasta la protección del traspaso parcial es poco común.

Revelación de información y fiscalización

Los partidarios del mercado libre prefieren la revelación total de información a los trabajadores a la alternativa de la reglamentación. Los empleadores podrían establecer las condiciones que desearan, pero tendrían que informar cabalmente a los trabajadores sobre los beneficios y los riesgos. Quienes se oponen a este método sostienen que los trabajadores quizás no puedan evaluar la información debidamente, pues para ello hay que estimar las probabilidades de ser despedido o de querer retirarse de la firma antes de la jubilación, las probabilidades de diferentes perfiles de ingresos por edades y las probabilidades de que la firma todavía sea solvente y esté en condiciones de pagar los beneficios definidos dentro de 50 años.

Hay compensaciones entre la revelación de información y la reglamentación. La uniformación de algunas disposiciones mediante la reglamentación simplifica la revelación de información, y la revelación total de información reduce la necesidad de reglamentación. No obstante, en la práctica la obligación de proveer información ha ido unida a la reglamentación de las inversiones en vez de reemplazarla. En Estados Unidos los fondos de pensiones deben proporcionar a los participantes un informe anual en el cual se describen el plan, su derecho a recibir una pensión y la situación de los beneficios de cada persona en materia de pensiones. En el Reino Unido, los fideicomisarios deben proporcionar un estado de los beneficios individuales e informes anuales auditados en los

cuales se indique el número de beneficiarios, el nivel de aportes y la distribución de los activos, además de una evaluación de la forma en que se desempeñan los administradores del fondo y su remuneración. En los países en desarrollo y los países en transición ni la reglamentación ni la revelación de información están muy avanzadas.

Los Países Bajos tienen un modelo promisorio para hacer cumplir la reglamentación y las disposiciones relativas a revelación de información. Hay un solo organismo, la Superintendencia de Seguros, que fiscaliza los planes de pensiones ocupacionales, por oposición al sistema de fiscalización fragmentado de muchos otros países de la OCDE. Los fondos de pensiones deben proporcionar a la superintendencia información detallada sobre el pago de beneficios y sobre las inversiones. Esa institución verifica que los compromisos del fondo de pensiones estén cubiertos adecuadamente por los activos y que las normas y condiciones del plan sean satisfactorias. Este modelo de fiscalización —un solo supervisor, reglas específicas para el financiamiento, supuestos actuariales uniformados, disposiciones relativas al traspaso de beneficios, verificación anual e inspecciones periódicas in situ— tiene grandes ventajas para los países en desarrollo y en transición, en los cuales la reglamentación, los requisitos en cuanto a suministro de información y los medios de hacer cumplir la ley están en una etapa inicial. Un organismo de este tipo podría distribuir a los trabajadores estados anuales sobre sus beneficios y aportes. Indonesia promulgó recientemente una ley detallada sobre pensiones ocupacionales que cubre estos aspectos regulatorios y relativos a revelación de información, la cual podría convertirse en un modelo para los países en desarrollo (Recuadro 5.6).

Planes ocupacionales garantizados

Aun con los requisitos relativos a financiamiento, administración prudente y revelación de información, persiste el riesgo de que el empleador patrocinador se declare en quiebra y el fondo de pensiones no pueda cumplir sus obligaciones. ¿Debería el gobierno proveer un seguro contra esto? Varios países, entre ellos Estados Unidos, Finlandia, Japón y Suecia, tienen organismos públicos que garantizan las pensiones.

La U.S. Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC), un organismo de Estados Unidos, se estableció en 1974 con el objeto de garantizar los beneficios de las pensiones hasta un cierto límite especificado. Todos los planes privados de beneficio definido deben participar y se

exige el financiamiento total, a fin de limitar las pérdidas del gobierno. Hasta hace poco la PBGC era una institución con graves fallas: escaso control de los niveles reales de financiamiento, de los supuestos actuariales en que éstos se basan, o de las políticas de inversión adoptadas por los fondos. Recientemente se han tomado medidas para fortalecer ese organismo, pero persisten graves deficiencias, como la acumulación de déficit de miles de millones de dólares en los planes de pensiones de varias empresas muy grandes. Estas deficiencias deberían servir de advertencia a los países en desarrollo y economías en transición para que eviten esos déficit desde el comienzo, pues es muy difícil eliminarlos más tarde.

El Reino Unido no tiene un plan de garantía de las pensiones, pero estableció un sistema voluntario de compensación para los beneficiarios de las compañías Maxwell, después de las enormes pérdidas recientes resultantes de un fraude. Está estudiando la creación de un sistema de

Recuadro 5.6 Reglamentación de las pensiones privadas en Indonesia

EN 1983 INDONESIA PROMULGO UNA LEY EN VIRTUD DE LA CUAL SE EXIMEN DE IMPUESTOS LOS APORTES DE LOS EMPLEADORES Y LOS EMPLEADOS A FONDOS DE PENSIONES, Y EMPEZARON A SURGIR NUEVOS PROGRAMAS DE PENSIONES. NO HABÍA NINGUNA LEY SOBRE PENSIONES QUE RIGIERA ESTOS PROGRAMAS, Y LAS NORMAS ERAN ESTABLECIDAS TOTALMENTE POR LOS EMPLEADORES; además, no había una separación clara entre los activos del fondo de pensiones y los activos de la firma. La mayor parte de los fondos se invertían en depósitos bancarios, bienes raíces o filiales de la empresa patrocinadora, o se destinaban a usos determinados por ésta.

El gobierno indonesio tenía la intención de promulgar una ley sobre pensiones privadas poco después de la promulgación de la nueva ley sobre el impuesto a la renta, pero le tomó nueve años hacerlo. Al mismo tiempo promulgó una ley en que se definía un programa público general de seguridad social. Entre las disposiciones importantes de la ley de pensiones se cuentan las siguientes:

- Las empresas tienen libertad para establecer o no planes de pensiones; los empleados pueden optar por no participar en planes en los cuales se les exija un aporte.
- Todo programa ocupacional de pensiones debe ser administrado como una entidad jurídica separada de la empresa del empleador, y los activos de los fondos de pensiones deben ser mantenidos por un custodio autorizado.
- Por lo menos el 80% del total de beneficios se deben pagar en forma de anualidades (con beneficios por fallecimiento a la esposa o hijos menores de edad sobrevivientes).
- Los empleadores pueden ofrecer distintos beneficios a distintas clases de empleados; pero todos los empleados mayores de 18 años deben estar cubiertos si otros empleados de su clase lo están.
- Los programas de pensiones deben estar totalmente financiados.
- Los empleados adquieren el derecho a sus beneficios y los pueden transpasar al cabo de un año de servicio.
- Las personas que trabajan por cuenta propia y los empleados cuyos empleadores no ofrecen

(Continúa en la próxima página.)

Recuadro 5.6 (continuación)

un programa de pensiones pueden participar en un plan de aporte definido administrado por un banco o por una compañía de seguros.

- Las inversiones permisibles están especificadas, con normas estrictas respecto a la diversificación. Las transacciones entre el fondo de pensiones y el empleador están restringidas.
- Tanto los aportes como la renta de las inversiones de los fondos de pensiones están exentos de impuestos, pero las pensiones se gravan como ingreso normal.
- Se exige presentar informes regularmente a los participantes; los estados financieros revisados por auditores independientes, así como las opiniones actuariales, deben ser presentados al Ministerio de Hacienda.
- Se establecen los procedimientos que hay que seguir para terminar un fondo de pensiones y para liquidar fondos insolventes sin esperanzas de recuperación. El gobierno no asume ninguna responsabilidad por las obligaciones de esos fondos.

Debido a su preocupación por el mercado de las rentas vitalicias, el gobierno se propone establecer normas estrictas para las finanzas e inversiones y un riguroso margen de solvencia para las operaciones de las compañías de seguros. Además, se espera que haya una competencia intensa entre las compañías de seguros de vida y que la aseguradora estatal dé el ejemplo en cuanto a precios justos e inversiones prudentes. Con el fin de contar con más expertos en mercados financieros, se permitirán las empresas conjuntas con compañías extranjeras. Dentro del Ministerio de Hacienda se ha creado una Dirección de Fondos de Pensiones separada, cuyo personal ha sido aumentado y ha recibido capacitación especial para supervisar las exenciones. Con esta nueva ley Indonesia se sitúa en el nivel de los países de la OCDE y probablemente constituirá un ejemplo para los países en desarrollo; lo que no está claro es si ese país tiene o no la capacidad institucional necesaria para supervisar y hacer cumplir estas leyes.

garantía obligatorio, pero no con gran entusiasmo, en parte debido al temor de que surta el efecto nocivo de inducir a los administradores de las pensiones a asumir riesgos.

Los países en desarrollo deberían tratar de evitar la garantía pública de los planes de pensiones ocupacionales, pero podrían fomentar el reaseguro mediante algún sistema privado de mancomunación (Smallhout 1994). Las garantías públicas pueden ocasionar grandes gastos fiscales en el futuro y crear un problema moral, en el sentido de que los trabajadores y los empleadores quizás asuman riesgos mayores que antes al saber que sus pensiones están protegidas. Por otra parte, evitar las garantías puede ser difícil, especialmente dado que muchos planes de pensiones ocupacionales son de empresas públicas. Además, debido a la presión política a menudo las garantías son implícitas, aun cuando no sean explícitas. Lo mejor es establecer normas fiduciarias y mecanismos de fiscalización estrictos para los planes ocupacionales desde el comienzo, a

fin de reducir al mínimo la probabilidad de que se creen fondos de pensiones insolventes.

Reacción de los empleadores ante la reglamentación

Con las obligaciones relativas al acceso igual para todos, el financiamiento total, los derechos adquiridos, el traspaso y el pago de primas por la garantía pública los planes de pensiones de beneficio definido resultan más costosos y menos interesantes para los empleadores que los patrocinan. Las compañías reglamentadas ya no pueden usar las pensiones para atraer y recompensar a los empleados con muchos años de servicio o a otro tipo de trabajadores. No pueden contar con que los trabajadores cambien de empleo para reducir el costo de sus pensiones, ni pueden usar los recursos de los planes no financiados como un préstamo de bajo interés a la compañía. El cumplimiento de la reglamentación de los planes de beneficio definido tiene un costo administrativo alto, especialmente en el caso de las pequeñas empresas que deben repartir los costos iniciales entre un pequeño número de trabajadores. Esto es particularmente importante en el caso de los países en desarrollo, en los cuales predominan las pequeñas empresas.

Es probable que los empleadores reaccionen de distintas maneras: quizás reduzcan la capacitación en el servicio porque no pueden identificar tan bien como antes a los trabajadores estables o inducir a los trabajadores a que permanezcan. Pueden usar la diferencia de salario más bien que las pensiones para hacer las distinciones que deseen en la remuneración, lo que produce una desigualdad mayor en los salarios. Y pueden evitar los aportes a planes de pensiones mediante la contratación de más trabajadores por períodos cortos, de modo de tener menos empleados cubiertos por el plan de pensiones. Este comportamiento se ha observado entre los empleadores en los mercados laborales durante los últimos diez años, aunque en distinta medida en diferentes países.

También es probable que los empleadores abandonen los planes de beneficio definido y adopten los de aporte definido. En los Estados Unidos el uso de los planes de aporte definido ha aumentado enormemente durante los últimos diez años. En Australia y Suiza, países en los cuales los planes ocupacionales han pasado a ser obligatorios hace poco, la mayoría de los empleadores privados tienen planes de aporte definido.

Esto podría ser eficiente, pues los planes de aporte definido están, por definición, totalmente financiados y se pueden traspasar, de modo que el

riesgo de que el empleador no cumpla es menor y también es menor el riesgo de no poder traspasar los beneficios, inclusive sin que haya una ley al respecto. La posibilidad de traspaso es particularmente valiosa en los países en desarrollo y en transición, que cambiarán con gran rapidez en los próximos años. Los trabajadores, si bien afrontan un riesgo mayor respecto a las inversiones en los planes de aporte definido, probablemente resulten favorecidos porque al separar el riesgo de las inversiones del riesgo del empleo implícitamente se los diversifican. Con la posibilidad de invertir los fondos de las pensiones en acciones, bienes raíces o activos externos los riesgos se diversifican aún más y se obtiene un seguro parcial contra la inflación. Pero el hecho de que los empleadores escogen al administrador de las inversiones o limitan las opciones de los trabajadores al respecto crea problemas como resultado de los cuales se podría reducir la rentabilidad de los empleados. Este inconveniente se podría superar si se exigiera un número mayor de opciones o si se permitiera que los trabajadores descontentos optaran por no participar en el plan ocupacional y establecer un plan personal con ventajas tributarias equivalentes.

Conclusión

LAS GRANDES VENTAJAS DE LOS PLANES DE PENSIONES OCUPACIONALES son que éstos se pueden adaptar a distintas preferencias y se pueden establecer con muy poca intervención del gobierno o escasos incentivos a la evasión, características útiles en los países en desarrollo cuyos gobiernos tienen una capacidad limitada. Su costo administrativo suele ser bajo. Cuando han estado financiados y han sido de administración privada, han incrementado el ahorro a largo plazo, estimulado la modernización del mercado de capital y fomentado la innovación financiera. En los últimos años, varios países industriales han tratado de aliviar la carga financiera de los planes públicos de pensiones y para ello han fomentado la proliferación de los planes ocupacionales, haciéndolos obligatorios (Australia y Suiza), cuasiobligatorios a través de la negociación colectiva (Dinamarca y Países Bajos), o permitiendo que los empleadores se retiren del plan público pero establezcan un plan privado equivalente (Japón y Reino Unido).

No obstante, los planes ocupacionales adolecen de varias deficiencias, derivadas de su cobertura despareja, financiamiento insuficiente y com-

plejidad. Cuando no son obligatorios, los trabajadores de bajo ingreso suelen no estar cubiertos, y los trabajadores que llegan al final de su carrera con un salario alto son los más favorecidos. Trabajadores que creían estar cubiertos se han quedado sin beneficios suficientes cuando sus planes han resultado no contar con financiamiento adecuado. La adquisición de derechos y las restricciones al traspaso de los beneficios, a menudo mal comprendidas por los trabajadores, han perjudicado a los empleados que dejan las firmas antes de llegar a la jubilación, desalentado el cambio de empleo, interferido con la reasignación eficiente del trabajo y producido falta de equidad en la distribución. En los países de la OCDE los planes han crecido a costa de un considerable gasto fiscal, debido a las generosas ventajas tributarias ofrecidas. Los planes que han fracasado han impuesto una carga inesperada al tesoro, como asegurador de última instancia.

Estas fallas han llevado a la reglamentación creciente de los planes de pensiones ocupacionales, especialmente los de beneficio definido, a medida que éstos han aumentado de tamaño y cobrado importancia en los países industriales. La intervención del gobierno ha resultado ser indispensable e inevitable, después de todo. La reglamentación prohíbe que las compañías ofrezcan planes de pensiones diferentes a distintos grupos de trabajadores y que éstas impongan condiciones onerosas respecto a la adquisición de derechos y al traspaso de los beneficios. Se les ha exigido financiamiento adecuado, indización de los beneficios y revelación de información, y muchos países han instituido sistemas de seguro públicos. Con esta reglamentación los problemas se han mitigado pero no se han eliminado por completo. Tampoco es probable que se pueda, dada la complejidad de los cálculos actuariales y la incertidumbre inherente a éstos.

Con la reglamentación ha cambiado también la índole de los planes ocupacionales en los países de la OCDE: éstos se han tornado más costosos, más uniformes, menos adaptables como instrumento de administración de personal y por consiguiente menos valiosos para los empleadores, que por lo tanto se sienten menos inclinados a ofrecer en forma voluntaria planes de beneficio definido. El costo y los desincentivos son de magnitud particularmente grande en el caso de las pequeñas empresas. Como resultado, los planes de aporte definido y financiación automática, en los cuales es más fácil adquirir derechos y traspasar los beneficios, han ido cobrando más importancia. Los planes ocupacionales de aporte definido son muy semejantes a los personales de ahorro que se

examinan en el capítulo siguiente, con la salvedad de que no proveen cobertura completa (a menos que sean obligatorios) y permiten que los empleadores escojan al administrador de las inversiones, a pesar de que los trabajadores son quienes asumen el riesgo de las inversiones.

En los países en desarrollo y en transición los planes de pensiones ocupacionales todavía son pequeños, pero es probable que se difundan, especialmente entre las grandes empresas nacionales y las filiales nacionales de empresas multinacionales. Aunque los sistemas ocupacionales se deben permitir, no está claro que se deban fomentar mediante privilegios tributarios que no se otorguen en el caso de otros tipos de ahorro a largo plazo. Si se han de conceder incentivos tributarios, por razones de eficiencia se deben otorgar uniformemente y con requisitos semejantes para los planes personales y los ocupacionales, de modo que la elección de un trabajo no esté distorsionada por el acceso a las ventajas tributarias. Tiene suma importancia impedir la proliferación de planes mal concebidos que terminan en el fracaso, razón por la cual los planes ocupacionales deben establecerse de acuerdo con una estructura regulatoria creada desde el comienzo. Esta reglamentación debe comprender requisitos respecto a financiamiento (de acuerdo con normas actuariales especificadas), adquisición de derechos, posibilidad de traspaso y revelación de información. Podría incluir el reaseguro privado pero no debe comprender garantías públicas. Aunque no se exija el cumplimiento de las leyes desde el principio, éstas establecen las normas y constituyen una advertencia respecto a lo que se exigirá en el futuro. Es muy posible que la reglamentación desacelere el aumento de los planes ocupacionales, especialmente de beneficio definido, pero los que sobrevivan serán más de confiar y más eficientes. La preparación de esta estructura es una medida que los países en desarrollo y las economías en transición deberían tomar desde ya.



¿Pasarán a ser obligatorios los planes de ahorro personal?

UNA MANERA DIRECTA DE REEMPLAZAR LOS INGRESOS en la vejez es ahorrar cuando se es joven, cosa que la gente ha hecho voluntariamente en todos los países y en toda época, aunque en distintos grados y con instrumentos diferentes. En los países en desarrollo este ahorro a menudo formaba parte del sistema informal de apoyo y consistía en inversiones en tierras e hijos. En los países industriales es más probable que intervengan los activos financieros y las políticas de los gobiernos.

Para fomentar el ahorro personal a largo plazo los gobiernos han creado condiciones económicas y políticas estables y un marco legal para los bancos y otras instituciones financieras; también han ofrecido incentivos tributarios a los ahorradores. Varios países de Asia Oriental, entre ellos Corea, Japón, Malasia y Singapur, han establecido sistemas de ahorro postal que ofrecen mayor seguridad, acceso más fácil, un rendimiento más alto (a menudo exento de impuestos) y transacciones de costo más bajo que el que tendrían las de otros sistemas, especialmente en las zonas rurales. Países de la OCDE como Canadá, Estados Unidos, Reino Unido y Suiza han otorgado ventajas tributarias para las cuentas de ahorro y las rentas vitalicias establecidas en los bancos, compañías de seguros y fondos mutuos. A pesar del tratamiento tributario favorable, éstas y otras cuentas de ahorro voluntario a largo plazo tienden a ser pequeñas en comparación con las otras fuentes de ingreso en la vejez; no está claro que con los incentivos tributarios haya aumentado el ahorro global, y la mayoría de las ventajas tributarias han sido aprovechadas por familias de ingreso alto, muchas de las cuales habrían ahorrado de todas maneras.

En los últimos años varios países han establecido el ahorro obligatorio para la jubilación, con el objeto de resolver el problema de los indi-

viduos con poca visión que no ahorran cuando son jóvenes y se convierten en una carga para la sociedad cuando llegan a viejos. Además, esos sistemas a veces contienen disposiciones que aumentan la fiabilidad de las instituciones de ahorro, y en muchos países la falta de esas disposiciones es otra razón por la cual la gente no ahorra. La modalidad básica es la siguiente: la persona hace depósitos en una cuenta personal, y el beneficio que recibe en la vejez queda determinado por el monto de esos depósitos más el interés que devengue la inversión de esos fondos. Por lo tanto, estos sistemas son planes totalmente financiados, de aporte definido, que no están patrocinados ni diferenciados por un empleador. Al hacerlos obligatorios los países deben afrontar numerosas cuestiones de política. En este capítulo se tratan principalmente los planes de ahorro personal obligatorios y las cuestiones de política que plantean, aunque se reconoce la importancia que sigue teniendo el ahorro voluntario.

El financiamiento total implica acumulación de capital, y una cuestión fundamental es la de la forma en que estos fondos se administran e invierten. Es muy común que los gobiernos determinen el uso de las cuentas de ahorro obligatoria y fijen la tasa de rentabilidad. Este tipo de plan, generalmente llamado “fondo de previsión”, puede crear distorsiones en el mercado de capital y de trabajo y causar una redistribución caprichosa semejante a la de los planes públicos con beneficio definido. Como alternativa, los planes de ahorro obligatorios pueden ser administrados privada y competitivamente, y en ese caso es probable que haya menos distorsiones, menos incentivos a la evasión y menos manipulación política.

Tal como los planes ocupacionales financiados, los planes de ahorro obligatorio pueden promover el ahorro a largo plazo y el desarrollo del mercado de capital, pero lo que los diferencia de los planes ocupacionales con beneficio definido es el hecho de que están totalmente financiados por su naturaleza y no porque la ley lo exija. Su cobertura puede ser amplia. No tienen problemas de traspaso ni inhiben la movilidad de los empleados. Permiten que los trabajadores diversifiquen los riesgos y, a diferencia de lo que sucede en los planes ocupacionales de aporte definido, permiten que los trabajadores —sobre quienes recae el riesgo— escojan al administrador de las inversiones.

No obstante, el ahorro obligatorio crea una nueva serie de problemas. El principal es que los planes de administración privada no aseguran a los trabajadores contra las malas inversiones de los fondos, problema

particularmente grave cuando hay muchos trabajadores que tienen muy poca experiencia o información financiera. Además, no ayudan a los trabajadores que tienen un ingreso bajo durante toda su vida ni proveen pensiones adecuadas en los años iniciales del plan. Por estas razones, los planes descentralizados de ahorro obligatorio requieren una estructura regulatoria que proteja a los trabajadores contra las decisiones mal fundadas en materia de inversiones. Además, se deben suplementar con un plan público redistributivo por medio del cual se alivie la pobreza. Surgen tres interrogantes fundamentales:

- Si los planes obligatorios se necesitan porque los trabajadores son miopes, ¿cómo podemos confiar en que esos mismos trabajadores tomen decisiones acertadas en materia de inversiones?
- Si los gobiernos han administrado mal los planes de pensiones centralizados, ¿se puede confiar en que reglamenten los fondos privados eficientemente?
- Si los gobiernos reglamentan y garantizan los planes, ¿no terminarán por controlarlos?

Breve reseña histórica

DURANTE LOS ÚLTIMOS 40 AÑOS VARIOS PAÍSES HAN COMENZADO a experimentar con los planes personales de ahorro obligatorio. Estos planes constituían no sólo una alternativa del ahorro voluntario sino también, y esto es más importante, una alternativa de los sistemas públicos de pagos con ingresos corrientes y beneficios vinculados con los ingresos que se habrían exigido si no se hubiera adoptado algún otro sistema obligatorio.

El primer fondo nacional de previsión obligatorio se estableció en Malasia en 1951, y el más grande de esos fondos es el de Singapur, creado en 1955. India e Indonesia crearon fondos de previsión a principios de los años cincuenta, pero con cobertura limitada. Varios países africanos siguieron el ejemplo en los años sesenta, y algunos países insulares del Caribe y del Pacífico lo hicieron en las décadas de 1970 y 1980. Los aportes, que son obligatorios, se acreditan a la cuenta individual de cada trabajador en un fondo nacional de previsión administrado por un organismo público. En la actualidad, alrededor de 20

países, principalmente antiguas colonias británicas de África, Asia y las islas del Pacífico, tienen sistemas de ese tipo. Esos países no tenían ningún pilar público de reparto cuando establecieron su plan nacional financiado.

Estos fondos de previsión han devengado una rentabilidad positiva en países de Asia Oriental y el Pacífico como Fiji, Malasia y Singapur, cuyas políticas económicas promueven la estabilidad financiera y la responsabilidad fiscal. En cambio, en la mayoría de los países africanos y en algunos países del Caribe la inestabilidad económica, la inflación y la devaluación han producido elevadas tasas de rentabilidad negativas y un descontento generalizado con los resultados de esos fondos. Por consiguiente, varios de esos países —entre ellos Dominica, Granada, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas en los años setenta y ochenta y Ghana en 1991— han reemplazado sus fondos de previsión por sistemas de pensiones de pagos con ingresos corrientes y con beneficio definido. Varios otros países africanos están considerando la posibilidad de seguir el ejemplo de Ghana.

Hasta 1994 Chile era el único país que había reemplazado totalmente su pilar público de pagos con ingresos corrientes por un sistema de ahorro obligatorio. Chile era también el único país cuyo programa de ahorro obligatorio estaba administrado por el sector privado, en forma competitiva. El sistema chileno, que funciona desde 1981, se conoce como el sistema de las AFP, por las compañías privadas autorizadas para administrarlas llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones. El sistema público de pensiones fue abolido debido a la evasión generalizada, a las tasas de aporte insosteniblemente altas y a la estructura poco equitativa de los beneficios. Por razones semejantes, otros países latinoamericanos, como Argentina, Colombia y Perú, están reemplazando o suplementando sus planes públicos de pensiones con planes competitivos de ahorro obligatorio.

Es curioso, aunque no sorprendente dadas las estructuras de edades y la experiencia histórica, que el abandono del pilar público dominante y la adopción de los sistemas de ahorro obligatorio se esté produciendo en los países latinoamericanos con población más vieja al mismo tiempo que los países africanos, cuya población es más joven, están considerando un cambio en el sentido opuesto. Dado que en este momento el de Chile es el único plan descentralizado puesto en práctica cabalmente, el análisis que se presenta aquí está basado en gran parte en su experiencia.

Cómo funcionan los sistemas de ahorro obligatorio para la jubilación

EN LOS PLANES DE AHORRO OBLIGATORIO LOS BENEFICIOS DE los trabajadores dependen en último término de los aportes de éstos, de la renta que produzcan los ingresos invertidos y del número de años de vida que se prevean. Los resultados de estos sistemas dependen principalmente de si los fondos están administrados por el sector público o por el sector privado.

El aporte y el porcentaje del salario que se desee reemplazar

En los planes de ahorro obligatorio la pensión del trabajador se financia con los fondos que se acumulan en la cuenta de ahorro antes de la jubilación, y el monto de éstos depende de la tasa de aporte, de la tasa de aumento de la remuneración, de la tasa de interés, y del número de años de trabajo y de jubilación. La tasa del aporte necesario aumenta cuando se eleva el porcentaje del salario que se desea reemplazar, cuando el período de jubilación aumenta en relación con el período de trabajo (coeficiente de pasividad) y cuando la tasa de rentabilidad disminuye en relación con la tasa de aumento de la remuneración real (Cuadro 6.1). La tasa de aporte necesaria también es más alta en los planes que efectúan malas inversiones, tienen costos administrativos altos, indizan las pensiones según los precios o los salarios, o permiten que los saldos acumulados se usen para fines como vivienda, educación o atención de la salud. Cuando las tasas de rentabilidad son altas debido a la escasez de capital, los planes de ahorro obligatorio permiten reemplazar un porcentaje alto del salario y al mismo tiempo dejan recursos disponibles para inversión y crecimiento.

Las diferencias de los parámetros básicos de los planes pueden explicar por qué la tasa de aporte es sólo el 13% de los salarios en Chile pero el 20% en Sri Lanka, el 22% en Malasia y el 35% en Singapur. En los años ochenta, alrededor de las dos terceras partes de los fondos que se retiraron en Singapur se usaron para compra de viviendas y parte de ellos quizás hayan vuelto a incorporarse al ingreso de jubilación. En Chile, alrededor del 25% de los aportes se destinan a seguros de vida de plazo fijo y seguros de incapacidad, así como a gastos del fondo, y el resto se usa como ahorro para pensiones. En vista de esto y de que en Chile la tasa de interés es más alta en relación con el aumento de los salarios, es posible

Cuadro 6.1 Tasa de aporte necesaria para pagar una jubilación igual al 40% del salario final con un plan de ahorro obligatorio

<i>Coefficiente de pasividad</i> <i>Aumento del salario real</i>	<i>Pensión no indizada</i>				<i>Pensión indizada según los precios</i>			
	<i>1 / 2</i>		<i>1 / 3</i>		<i>1 / 2</i>		<i>1 / 3</i>	
	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>2</i>
Tasa de interés real								
0	13	18	9	14	20	29	13	20
2	7	11	5	8	11	16	7	12
5	3	5	2	3	5	7	3	5
Tasa de pensión real el año de la defunción ^a	15	15	19	19	40	40	40	40
Tasa de pensión relativa al año de la defunción ^b	15	10	19	14	40	27	40	30

Nota: No se incluyen los gastos del plan ni beneficios por incapacidad o destinados a sobrevivientes. Estos gastos aumentarían la tasa de aporte necesaria en 3% hasta 5% en un plan bien administrado. Se supone una inflación del 5%. Para el coeficiente de pasividad de 1/2 se supone que se ha trabajado durante 40 años y que se viven otros 20 años después de jubilarse, y para el de 1/3, que se ha trabajado durante 45 años y que se viven otros 15 años después de jubilado.

a. Pensión real en el año de la defunción calculada como proporción del salario del último año.

b. Pensión relativa al salario medio de la economía en el año de la defunción.

Fuente: Schwarz (1992a); Vittas (1992).

que ambos países produzcan el mismo porcentaje del ingreso final bruto: alrededor del 40% indizado (Cuadros 6.1 y 6.2). Si los trabajadores desean reponer un porcentaje más alto de su ingreso final bruto, por ejemplo, el 60% a 65%, tendrán que ahorrar más voluntariamente.

La tasa del aporte podría variar según el ingreso y según la edad. Por ejemplo, podría ser más baja en el caso de los trabajadores jóvenes y viejos pero alta en los años intermedios, que generalmente constituyen el punto más alto del ciclo de los ingresos vitalicios. En Singapur la tasa de los trabajadores mayores es más baja: 40% si tienen menos de 55 años, 25% si tienen de 55 a 59 años, 15% si tienen de 60 a 64 años y 10% si tienen 65 años o más, y los trabajadores que perciben un ingreso anual bajo también pagan menos. Esta escala ayuda a uniformar el consumo durante la vida del trabajador, lo cual constituye un objetivo importante del sistema.

Cuadro 6.2 Tasas del impuesto sobre la nómina con planes de ahorro obligatorio, 1991

<i>País</i>	<i>Porcentaje del salario</i>			<i>Como porcentaje de la combinación de los impuestos para el empleador y sobre el salario</i>
	<i>Empleado</i>	<i>Empleador</i>	<i>Combinados</i>	
<i>Africa</i>				
Gambia	5	10	15	13,6
Ghana ^a	5	12,5	17,5	15,6
Kenya	5	5	10	9,5
Nigeria	6	6	12	11,3
Swazilandia	5	5	10	9,5
Tanzania	10	10	20	18,2
Uganda	5	10	15	13,6
Zambia	5	5	10	9,5
<i>Asia</i>				
Fiji	7	7	14	13,1
India	10	10	20	18,2
Indonesia	1	2	3	2,9
Islas Salomón	5	7,5	12,5	11,6
Kiribati	5	5	10	9,5
Malasia	9	11	20 ^b	18,0
Nepal	10	10	20	18,2
Samoa Occidental	5	5	10	9,5
Singapur	25 ^c	10	35	31,8
Sri Lanka	8	12	20	17,9
<i>América Latina (1994)^d</i>				
Argentina	11	0	11	11,0
Chile	13	0	13	13,0
Colombia	2,9	8,6	11,5 ^e	10,6
Perú	13,3	0	13,3	13,3

Nota: Los planes de Africa y Asia son fondos de previsión administrados por el sector público, los de América Latina por el sector privado.

a. Los sistemas de seguro social están reemplazando a los fondos de previsión.

b. Aumentó a 22% en 1993.

c. El aporte varía de 7% a 30% de los salarios brutos de los trabajadores.

d. En Argentina y Colombia, el nuevo plan entró en vigor en 1994; en Perú, en 1993.

e. Aumentará gradualmente a 14,5% en 1996.

Fuente: U.S. Social Security Administration (1993); Colombia (1993); datos del Banco Mundial.

Riesgos relacionados con las inversiones, los años de vida y la inflación

En los planes de ahorro obligatorio los trabajadores asumen los riesgos de sus fondos de retiro relacionados con las inversiones, los años de vida y la inflación. La pensión será menor si el resultado de las inversiones es malo. Y si la gente vive más años de los que esperaba quizás sus ahorros se agoten antes de su fallecimiento. Algunos sistemas requieren que los trabajadores compren una renta vitalicia cuando se jubilan para asegurarse contra una longevidad inesperada. El riesgo de las inversiones es particularmente alto cuando los activos acumulados se usan para comprar estas rentas, y la tasa de interés de mercado en el momento en que se las compra es crítica. Es importante que los sistemas incluyan algún método de distribución del riesgo a través del tiempo (véase más adelante y la Nota informativa 10).

En lo que se refiere al riesgo de la inflación, una cuestión importante es la de si se debe exigir o no la compra de rentas vitalicias indizadas y, en caso afirmativo, si éstas deben estar indizadas según los salarios o según los precios. En los sistemas de ahorro obligatorio cada trabajador paga el costo de su propia indización en forma de beneficios iniciales más bajos o tasas de aporte más altas (Cuadro 6.1), por oposición a los sistemas de reparto, en los cuales este riesgo se asigna a los trabajadores a fin de proteger a los jubilados. No obstante, en la práctica los jubilados nunca están totalmente protegidos con un sistema u otro (véase el Capítulo 4). En los planes de ahorro obligatorio se puede atenuar el riesgo de la inflación mediante la inversión en acciones y bienes raíces (cuyo valor nominal generalmente aumenta a la par de la inflación), activos externos (para evitar las crisis nacionales) e instrumentos indizados (a fin de traspasar el riesgo a quienes estén más dispuestos a asumirlo).

Administración centralizada o descentralizada

El que un fondo esté centralizado o descentralizado influye considerablemente en los riesgos, los costos y las tasas de rentabilidad. Los fondos de previsión centralizados están administrados por un agente del gobierno nacional; en su forma ideal, invierten productivamente y aprovechan las economías de escala que minimizan los costos de operación. Los fondos nacionales de previsión de Malasia y Singapur constituyen un ejemplo de fondos de ese tipo con costos bajos y una rentabilidad estable pero modesta. No obstante, es más común la situación en

que los administradores de los fondos de previsión centralizados —los cuales son monopolios obligatorios— tienen escaso incentivo para funcionar con eficiencia o tratar de obtener una rentabilidad razonable, y posiblemente estén sometidos a la presión política para invertir de manera improductiva.

En cambio, los planes competitivos descentralizados afrontan las presiones del mercado para funcionar eficientemente y maximizar la rentabilidad, y escapan por lo menos en parte a la presión política a favor de la mala asignación del capital. Los trabajadores escogen el fondo en que colocan sus ahorros basándose, presumiblemente, en sus antecedentes en cuanto a rentabilidad y riesgo. Sin embargo, estos planes requieren una estructura regulatoria compleja que garantice la solvencia de los fondos y la integridad de sus administradores, a fin de impedir que los trabajadores cometan grandes errores. Para reglamentar los sistemas de ahorro obligatorio descentralizados se necesitan un capital humano y una capacidad institucional considerables, lo que incluye capacidad para promulgar leyes claras y para sancionar la malversación de fondos de manera predecible. También se requieren algunos elementos de los mercados financieros modernos, aunque es probable que éstos se creen para atender las necesidades de ese sistema. En los países que reúnen estos requisitos los planes de ahorro obligatorio administrados por el sector privado merecen ser considerados cuidadosamente.

Repercusiones en el ámbito más amplio de la economía

LOS PLANES PERSONALES OBLIGATORIOS, TAL COMO LOS PLANES ocupacionales financiados, pueden surtir efectos positivos en la acumulación de capital y el desarrollo del mercado de capital, pero causando menos distorsiones en el mercado laboral.

Repercusiones en los mercados de capital

El pilar del ahorro obligatorio puede ser importante para incrementar el ahorro a largo plazo, acelerar el desarrollo del mercado de capital, impulsar la inversión en capital productivo y fiscalizar a las empresas. En los países en que las tasas actuales de ahorro a largo plazo y de acumula-

ción de capital son inferiores a las óptimas, con esos cambios podría aumentar el crecimiento económico. Pero la asignación y la productividad de ese capital dependen de que los fondos estén administrados pública o privadamente.

Repercusiones en el ahorro a largo plazo. Cuando se establece el ahorro obligatorio, hasta cierto punto simplemente se reemplaza el ahorro voluntario. Es probable que una tasa de ahorro obligatoria baja, por ejemplo, del 5% o menos, quede casi totalmente contrarrestada por una disminución del ahorro voluntario y que el efecto en la formación neta de capital sea insignificante. Cuando la tasa obligatoria es más alta, quizás sólo una parte del ahorro obligatorio quede contrarrestada por una disminución del ahorro voluntario, pues la gente es miope y si no se la hubiera obligado no habría ahorrado tanto para la vejez. Es posible que la gente ahorre voluntariamente para dejar legados o como precaución contra imprevistos, objetivos que no se pueden cumplir fácilmente mediante los sistemas de ahorro obligatorio para la jubilación. A veces los límites del endeudamiento para consumo impiden el desahorro a cuenta de la pensión futura. Y también es posible que la gente tenga poca fe en el nuevo sistema, considere que sus aportes son un impuesto, y continúe ahorrando privadamente para su vejez.

En general, parece probable que con el sistema del ahorro obligatorio aumente el ahorro de las familias en comparación con la situación que se daría si ese sistema no existiera (y aún más en comparación con el sistema de reparto). Cuanto más alta sea la tasa de aporte requerida y menores sean las oportunidades de tomar medidas que contrarresten el ahorro, como los préstamos para consumo, mayor será este efecto. Quizás lo más importante sea el cambio que se produce en la composición del ahorro, que favorece a los activos financieros a largo plazo controlados por grandes instituciones financieras en vez de los bienes raíces, los metales preciosos y la tierra (Capítulo 3 y Nota informativa 4).

Las comprobaciones empíricas del efecto de los planes de ahorro obligatorio en el ahorro en general son ambiguas. En los años setenta y ochenta Singapur tenía la tasa de ahorro privado más alta de Asia Oriental, y Malasia lo seguía muy de cerca. En Chile el ahorro privado aumentó acentuadamente en los diez años que siguieron a la introducción del sistema de ahorro obligatorio. No obstante, en los tres casos intervinieron muchos otros factores, de modo que es difícil determinar con exactitud qué parte del aumento se debió al sistema del ahorro obligatorio. El gran incremento de los activos financieros controlados por el sis-

tema fue más espectacular. En Singapur, los recursos del Fondo Central de Previsión aumentaron del 28% del PIB en 1976 al 76% en 1991 (a pesar de grandes retiros de recursos para vivienda). En Malasia, los recursos del Fondo de Previsión de los Empleados aumentó del 18% del PIB en 1980 al 41% en 1991 (Cuadro 6.3). En Chile, los recursos de la red de AFP ascendían al 35% del PIB en 1991, diez años después del establecimiento del sistema.

Por consiguiente, los planes de ahorro obligatorio pueden generar —en corto tiempo— una cantidad considerable de ahorro a largo plazo invertido en activos financieros. Considérese el caso en que los ingresos provenientes del trabajo representan el 50% del ingreso nacional. Un sistema obligatorio que cubra al 50% de la fuerza laboral e imponga una tasa de aporte del 10% acumulará anualmente una cantidad de fondos igual al 2,5% del ingreso nacional. Si la tasa de rentabilidad de los recursos del fondo es igual a la tasa de crecimiento del PNB (y considerando

Cuadro 6.3 Activos de fondos nacionales de previsión seleccionados

(como porcentaje del PIB)

<i>País</i>	<i>1983</i>	<i>Último año disponible</i>	
Singapur	53,8	75,6	(1991)
Malasia	24,4	40,8	(1991)
Islas Salomón	15,4	—	—
Zambia	9,1	5,8	(1989)
Sri Lanka	8,1	15,2	(1990)
Swazilandia	6,0	5,4	(1987)
Nepal	3,8	—	—
India	1,9	4,5	(1990)
Indonesia ^a	1,0	1,4	(1990)
Ghana ^b	—	0,6	(1986)
Fiji	—	43,9	(1987)
Nigeria	—	0,7	(1988)
Barbados	—	16,0	(1986)
Kenya	—	11,5	(1989)

— No se dispone de datos.

Nota: Se refiere al principal fondo de previsión de cada país.

a. Se refiere a los fondos de previsión nacionales y de empleados públicos.

b. Los sistemas de seguro social están reemplazando a los fondos de previsión.

Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales (varias ediciones); International Social Security Association (1986); Dixon (1989); Astek (1992); Asher (1992a, 1992b); India Employees' Provident Fund (1990); Zambian National Provident Fund (1989); Kenyan National Provident Fund (1990). Véase Palacios (1994c) para una descripción más detallada de los datos.

que los pagos de pensiones son mínimos en los primeros años de funcionamiento), un fondo de ese tipo acumulará recursos equivalentes al 12,5% del PNB en cinco años y al 25% de éste en diez años. Después de los primeros diez años los recursos se acumularían más lentamente debido al volumen creciente de pagos de beneficios, pero con una tasa de interés más alta, una cobertura más amplia y una proporción creciente de ingresos provenientes del trabajo la acumulación se aceleraría.

A muy largo plazo —en una economía cerrada e incluso en una economía abierta si los planes financiados obligatorios se multiplican— es posible que la productividad marginal del capital y la tasa de rentabilidad real bajen a medida que el ahorro a largo plazo se acumule. En algún punto la productividad del capital puede disminuir hasta el extremo de que ya no se justifique seguir ahorrando tanto. Dado que en muchos países el problema parece ser la escasez más bien que la superabundancia de capital, transcurrirá mucho tiempo antes de que se produzca este efecto. Además, éste se puede prevenir mediante la diversificación internacional, la inversión en capital humano que complementa al capital físico, el desplazamiento del trabajo del sector informal al sector formal, y la adopción de tecnología de gran intensidad de capital. Pero conviene tener presente que una tasa de ahorro obligatorio demasiado alta reduce el bienestar social, y que la tasa “correcta” puede bajar a medida que aumenta el capital nacional a largo plazo.

Repercusiones en la asignación del capital. El establecimiento de un sistema de ahorro obligatorio ofrece la oportunidad de estimular los mercados de capital y aumentar la oferta de capital productivo. No obstante, la asignación y la productividad de este capital dependen de que los fondos estén administrados por un organismo público o por el sector privado. La mayoría de los fondos de administración central han sido invertidos en bonos del gobierno o en empresas públicas en mala situación, a tasas de interés nominales que se tornan negativas en épocas de inflación. Cuando el gobierno tiene acceso exclusivo a los fondos, los gasta de manera antieconómica y paga a los trabajadores una tasa de interés arbitraria, se pierden las ventajas potenciales de los sistemas de ahorro obligatorio. De hecho, las consecuencias de estos sistemas en los mercados de capital y de trabajo pasan a asemejarse mucho a las de los sistemas de reparto.

Debido a que el dinero no se puede diferenciar una vez que se incorpora en el presupuesto público, no se conoce la productividad real de estos fondos de previsión. Es posible que permitan que el consumo o la

inversión del gobierno aumenten más de lo que habrían aumentado si esos fondos no hubieran existido, o que constituyan un sustituto de los impuestos explícitos mientras el gasto público se mantiene invariable. Cada uno surte un efecto distinto en el producto nacional y en su composición y distribución. No obstante, se sabe que la rentabilidad real acreditada a la cuenta del trabajador ha fluctuado entre aproximadamente cero (India) y una tasa muy negativa (Zambia y otros países africanos) (Gráficos 3.3 y 4.5). Por lo tanto, en lo que respecta al trabajador, estos sistemas han sido un fracaso. En cuanto al ámbito más amplio de la economía, las asignaciones de esos fondos no han estado sometidas a ninguna prueba en el mercado competitivo, y ni siquiera al escrutinio público.

Inclusive en Singapur, en los años ochenta más del 90% de los activos de esos fondos se invirtieron en valores públicos no negociables que produjeron un rendimiento medio del 3%, (Asher 1992b), tasa semejante a la de los depósitos a doce meses e inferior a la que los ahorros contractuales a largo plazo podrían haber devengado en el mercado. El gobierno de Singapur ha invertido en activos externos usando para ello recursos prestados por los fondos de previsión y otras instituciones. Las autoridades sostienen que la rentabilidad ha sido elevada, pero esto no se puede corroborar porque no se pueden obtener los datos auditados. En todo caso, la renta devengada es del gobierno y no de los fondos de previsión. Por consiguiente, la tasa de interés relativamente baja pagada al fondo se puede considerar como un impuesto oculto a los trabajadores para financiar gastos y reservas del gobierno general.

La mayoría de los países que cuentan con fondos nacionales de previsión permiten que los empleados usen una parte de sus saldos para vivienda y otros fines específicos, y en la actualidad Singapur permite inversiones limitadas en ciertos valores aprobados. Los miembros del fondo están obligados a redepositar los recursos en el fondo de previsión cuando venden sus viviendas o liquidan otras inversiones (Asher 1992a). Este uso de los recursos surte un efecto positivo en lo que respecta a la posibilidad de contar con casa propia y al mercado de la vivienda, pero reduce los efectos de los fondos de previsión nacionales como fuente de inversiones de capital productivas e ingresos para pensiones. No está claro que el ahorro obligatorio para vivienda se justifique desde el punto de vista de la eficiencia.

En cambio, en los sistemas competitivos y de administración descentralizada como el de Chile, los trabajadores escogen la compañía admi-

nistradora entre un número pequeño de AFP autorizadas y pueden traspasar sus cuentas de una compañía a otra. Esto permite que quienes decidan sean los trabajadores, que evidentemente están interesados en maximizar la rentabilidad y minimizar el riesgo, y evita dos problemas: el de obtener una rentabilidad inferior a la del mercado y el de fomentar el gasto público excesivo. Pero quizás los trabajadores no tengan la información necesaria para escoger acertadamente. Es posible que en algunos casos sus inversiones sean demasiado arriesgadas y en otros demasiado prudentes, de manera que pueden terminar convirtiéndose en una carga para el resto de la sociedad. Para evitar este problema el gobierno chileno ha impuesto normas estrictas destinadas a proteger la seguridad y la rentabilidad de las inversiones (véase más adelante).

Debido a la administración descentralizada y al hecho de que los retiros personales de recursos están prohibidos, el sistema de pensiones chileno se ha convertido en una fuerza muy importante en el mercado de capital, que facilita la privatización y el crecimiento. Al comienzo las AFP invertían sobre todo en bonos del gobierno, pero gradualmente empezaron a comprar valores de empresas privadas, especialmente acciones, cuando la bolsa de valores chilena experimentó un auge y se liberalizaron las normas relativas a la inversión (Vittas e Iglesias 1992). Ahora el gobierno debe competir por el acceso a los recursos y pagar las tasas de interés competitivas del mercado. Las AFP también han efectuado grandes inversiones en las empresas de servicios públicos que se privatizaron a mediados de los años ochenta, las cuales ascienden al 10% a 35% de las acciones de esas empresas, y a una proporción aún mayor del capital accionario nacional. En 1991 el 38% de los fondos de las AFP estaban invertidos en valores del Estado, el 24% en acciones de sociedades anónimas y alrededor del 13% en bonos de sociedades anónimas, bonos hipotecarios y depósitos bancarios, por partes iguales. Las AFP poseen más de la tercera parte de los bonos del sector público, las dos terceras partes de los bonos del sector privado y el 10% de las acciones de las empresas del país (Superintendencia de AFP, Banco Central de Chile).

El sistema de pensiones, y esto quizás sea más importante, ha estimulado el desarrollo de otras instituciones y prácticas que han introducido más capital en los mercados financieros chilenos durante los últimos diez años. Entre ellas se cuentan la supervisión moderna de los bancos, los valores nuevos y las nuevas leyes que se aplican a las empresas, la obligación de las empresas públicas de revelar mayor información, los organismos de clasificación de riesgos en el caso de los bonos, el mercado de

los bonos a largo plazo de las empresas y una segunda bolsa de valores, nuevos tipos de bonos hipotecarios, y la mejor reglamentación de las compañías de seguros.

La tasa de rentabilidad de los trabajadores del sistema chileno ha sido mucho más alta que la de los trabajadores de países que tienen pilares de ahorro obligatorio con administración centralizada. Durante los primeros diez años la tasa de interés real anual bruta fue del 13% en promedio, y el rendimiento neto medio de los trabajadores, descontados los cargos, fue alrededor del 9,2%, aunque hubo grandes variaciones entre los fondos y entre los individuos (Acuña e Iglesias 1992). No se puede esperar una rentabilidad bruta tan alta a largo plazo, pero tampoco continuarán los elevados costos iniciales de los dos primeros años, los cuales ya se redujeron del 14,7% de los activos en 1982 al 1,6% en 1992. En general, esta evolución concuerda con la observación de que los planes financiados descentralizados han obtenido una rentabilidad mucho mayor que los planes centralizados, posiblemente debido a su índole competitiva y a que el mercado ha determinado la asignación de los recursos.

Concentración de las acciones en los fondos de pensiones y forma de dirigir las empresas. Si invirtieran en el sector privado, los fondos de pensiones obligatorios podrían llegar a ser los principales propietarios de activos financieros que constituyen títulos de crédito contra activos reales de la economía, como tierras, viviendas, propiedades comerciales y equipo industrial. Esta estructura de la propiedad influiría en la forma de dirigir las empresas, pues al convertirse en accionistas mayoritarios los fondos de pensiones podrían ejercer el derecho a voto e influir en la dirección de las compañías. Lo mismo podría suceder en el caso de los planes voluntarios de pensiones ocupacionales (Capítulo 5), pero este fenómeno puede adquirir una magnitud mucho mayor cuando se trata de planes obligatorios.

La concentración de la propiedad significa que los fondos de pensiones obligatorios no pueden comprar y vender acciones sin alterar el mercado. En ese caso, el gasto de reunir y analizar información merece la pena. Esa concentración de la propiedad les permite a los fondos de pensiones observar la forma en que están dirigidas las empresas, pero quizás le dé a un pequeño número de fondos de pensiones una cierta influencia en los directorios entrelazados, lo cual constituye una fuerza anti-competitiva en las decisiones estratégicas de las empresas. La concentración es aún mayor en los fondos de previsión. Si éstos invirtieran en acciones de sociedades anónimas los funcionarios públicos podrían

llegar a controlar la forma en que se llevan las empresas, lo que constituiría una forma indirecta de la nacionalización.

En Chile, las tres compañías más grandes poseen más del 60% del total de fondos y una gran proporción del total de acciones de las empresas. Hasta la fecha, las AFP no han intentado fiscalizar o controlar las empresas, y los fondos de previsión de administración pública no han invertido en empresas privadas. Pero los planes financiados de otros países lo están haciendo. En Estados Unidos los planes ocupacionales financiados han comenzado a fiscalizar la forma en que están dirigidas las compañías de las cuales tienen acciones. Debido a que por este conducto los fondos de pensiones pueden llegar a tener una vasta influencia en la economía, es particularmente importante que estén concentrados, pero no demasiado, y que las empresas tengan incentivos para desempeñarse eficientemente (Capítulo 5 y Recuadro 5.3).

Repercusiones en los mercados laborales

A diferencia de los planes públicos u ocupacionales (en particular los de beneficio definido), los planes de ahorro obligatorio no tienen grandes repercusiones en el mercado laboral. Dado que los trabajadores terminan por recuperar sus aportes, con intereses, es menos probable que consideren el ahorro como un impuesto que tratan de evadir. Y puesto que son “dueños” de sus cuentas, pueden traspasarlas de un empleo a otro sin ninguna sanción por el cambio. En este sentido, lo importante es que, en comparación con los demás, estos planes influyen relativamente poco en el mercado laboral.

Aun así, persisten algunas distorsiones. En primer lugar, cuando las tasas de aporte son mucho más altas que lo que las familias desearían ahorrar (situación que presumiblemente fue la causa de que se impusiera el sistema obligatorio), se crea un incentivo a la evasión mediante el cambio al mercado informal, a la subdeclaración de los salarios cubiertos y a la sustitución de los salarios por beneficios en especie. Este efecto se intensifica cuando las tasas de interés son inferiores a las del mercado, lo cual sucede a menudo en el caso de los fondos de previsión. Cuando los trabajadores no pueden evadir el aporte, es posible que su mayor ahorro acumulado y el ahorro obligatorio lo induzcan a acogerse a la jubilación anticipada. Por lo tanto, es posible que con los planes de ahorro obligatorio se reduzca la oferta de mano de obra, especialmente mano de obra experimentada, en el sector formal. Además, también es posible

que las rigideces de los salarios impidan que los empleadores traspasen a los trabajadores la proporción del impuesto sobre la nómina que les corresponde, y en vista de esto reduzcan el número de empleados. Esto es lo que parece haber ocurrido en Singapur en 1984, cuando la tasa del aporte se elevó al 50% de los salarios, siendo el aporte pagadero por los empleadores y los empleados por partes iguales. Al año siguiente se redujo a la mitad la parte correspondiente a los empleadores, pues se creía que ésta había afectado desfavorablemente al empleo. Estos dos factores implican un elemento impositivo que distorsiona el mercado laboral y limita la eficiencia de la tasa de aporte.

Repercusiones fiscales

Los planes de ahorro obligatorios tienen menos repercusiones fiscales que los planes públicos de reparto, pues los trabajadores reciben solamente el valor de sus aportes más la renta devengada por las inversiones. La presión política para que se aumente el gasto público en pensiones no existe. De hecho, los fondos de previsión han concedido préstamos a los gobiernos a tasas de interés inferiores a las del mercado, con lo cual han reducido las pensiones futuras y el costo actual del endeudamiento público. No obstante, estas tasas bajas pueden ser causa de un aumento del déficit público si inducen a los gobiernos a gastar más en otros bienes y servicios. El peligro está en que el gasto, financiado con un impuesto oculto a los trabajadores, quizás no sea productivo. (Esto es semejante al problema que crean las grandes reservas de los planes públicos con financiamiento parcial.) Los sistemas descentralizados que cobran tasas de mercado evitan este problema, pero si los gobiernos garantizan sus beneficios esto constituye otra obligación del Estado que podría adquirir enormes proporciones si la manipulación estratégica y el peligro moral no estuvieran controlados.

Otro importante efecto fiscal es el que se deriva del tratamiento tributario de los ahorros para pensiones. Los incentivos tributarios no son esenciales para los sistemas obligatorios, pero ayudan a que éstos cumplan mejor sus obligaciones tributarias y, por lo tanto, son comunes. La pérdida de impuestos quizás obligue al gobierno a reducir el gasto o a elevar otros impuestos, lo cual podría tener un alto costo económico (Valdés-Prieto y Cifuentes 1993).

Los aportes a la mayoría de los planes de ahorro obligatorio se pueden deducir para los fines del impuesto a la renta, al igual que la renta actual

pensiones, que produjera una tasa de rentabilidad más alta, se reduciría esta redistribución nociva.

La redistribución nociva también puede producirse, en los fondos tanto de administración pública como de administración privada, cuando los trabajadores que se jubilan están obligados a comprar rentas vitalicias para cuyos fines se agrupan personas con una esperanza de vida larga con personas con una esperanza de vida corta. Las políticas públicas que prohíben hacer diferencias entre distintos grupos demográficos y socioeconómicos al establecer las condiciones de las rentas vitalicias y los contratos de seguro de vida surten el mismo efecto. Por ejemplo, si la reglamentación exige que los mineros y los empleados de oficina que se jubilen paguen el mismo precio por las rentas vitalicias el resultado es regresivo. Este efecto se podría contrarrestar mediante una reducción del precio para los grupos socioeconómicos más bajos, un suplemento directo para sus cuentas, o el pago de beneficios mayores a sus sobrevivientes.

En la mayoría de los sistemas de ahorro obligatorio este problema se evita con el pago de sumas alzadas en vez de anualidades cuando los empleados se jubilan, pero esto significa que no proporcionan seguro contra la longevidad y no protegen a los muy ancianos contra la pobreza. Chile ofrece a los trabajadores la opción de escoger entre comprar una renta vitalicia o efectuar retiros escalonados —programados de manera que duren tantos años como los que se prevea que la persona vaya a vivir— que permiten evitar el problema de la redistribución. Chile también exige que todos los empleados compren un seguro de vida de plazo fijo y un seguro de incapacidad, y a este respecto los mineros obtienen un beneficio neto si se los incluye en el mismo grupo que a los empleados de oficina.

Alivio de la pobreza

Los planes de ahorro obligatorio han sido criticados porque no protegen a los trabajadores de salario bajo ni a los trabajadores con carreras interrumpidas, muchos de los cuales son mujeres que pasan una parte de su vida haciendo trabajos domésticos. Otra crítica es que quizás eviten la pobreza en la vejez entre los trabajadores de ingreso mediano y alto, pero no entre los de ingreso bajo, que posiblemente nunca acumulen recursos suficientes en sus cuentas de pensiones para mantenerse en la vejez. Una tercera crítica es que las primeras generaciones de jubilados no están protegidas por esos planes, porque a fin de acumular un capital suficiente

para pagar las pensiones se necesitan muchos años. Asimismo, las pensiones son susceptibles de bajar hasta un nivel inferior al de subsistencia debido a la inflación o a una rentabilidad inesperadamente baja. Por todas estas razones, los planes de ahorro obligatorios todavía dejan a un número considerable de ancianos en la pobreza.

Algunas de estas causas posibles de la pobreza se pueden eliminar sin necesidad de transferencias públicas. En Chile la compra de seguro privado de incapacidad y de seguro de vida de plazo fijo es obligatoria. La mayoría de los fondos de previsión no proveen ni exigen esos seguros, lo cual deja tanto a los trabajadores incapacitados como a los sobrevivientes desprotegidos y pobres. Por medio de la reglamentación se podrían exigir los aportes conjuntos y la copropiedad de las cuentas de ahorro para la vejez entre cónyuges, a fin de proteger a las mujeres cuya participación en la fuerza laboral se hubiera interrumpido. Más allá de esto, los gobiernos pueden atenuar los problemas del alivio de la pobreza de largo plazo y de los riesgos extremos de las inversiones mediante la garantía de una pensión mínima basada en los años de servicio, o mediante programas redistributivos de asistencia social que pudieran considerarse como una función concomitante del plan público. Chile proporciona asistencia de ese tipo y garantías, y las financia con ingresos tributarios generales.

Aspectos regulatorios de los planes descentralizados

LOS PLANES COMPETITIVOS DESCENTRALIZADOS MAXIMIZAN LA rentabilidad de las inversiones y contribuyen al desarrollo de los mercados de capital en mayor medida que los fondos de previsión centralizados. No obstante, los planes descentralizados plantean numerosas cuestiones de política pública relacionada con las normas fiduciarias de las compañías de pensiones, la seguridad de sus inversiones, el monto de los cargos y comisiones, la información que se revela y las garantías que otorga el gobierno. Se necesita una reglamentación extensa porque a menudo los trabajadores carecen de la experiencia y los conocimientos necesarios para invertir acertadamente y porque las compañías de pensiones privadas pueden explotar su ignorancia. Algunos administradores privados de inversiones pueden asumir demasiados riesgos para maximizar el rendimiento y atraer afiliados, mientras que

otros quizás sean demasiado conservadores para mantener los fondos a la par de la productividad y la inflación. Una vez que el daño es evidente, quizás sea demasiado tarde para que los trabajadores se puedan recuperar financieramente mediante nuevos ahorros, debido a que las inversiones de las pensiones son a largo plazo. Al tratar de remediar esta falla a través de garantías del gobierno pueden surgir peligros morales y problemas fiscales. La reglamentación tiene por objeto proteger a los trabajadores individualmente y a la sociedad contra la competencia nociva, en vista de las deficiencias informativas. Esta protección es particularmente importante en el caso de los programas obligatorios.

Cuando los gobiernos no pueden controlar muy bien los fondos de pensiones centralizados, ¿se puede confiar en ellos para que reglamenten eficientemente los sistemas descentralizados? ¿Y en qué punto una estructura regulatoria estricta elimina la competencia y se convierte en control por parte del gobierno? Chile es un ejemplo de reglamentación viable que puede ser —o no ser— aconsejable.

Cómo lograr la solvencia de los fondos y la integridad de sus administradores

¿Qué fondos reúnen los requisitos necesarios para ser custodios de las cuentas de ahorro obligatorio? Para garantizar la administración competente y responsable de los fondos de pensiones y proteger la solvencia de éstos hay que establecer requisitos de ingreso y márgenes de capital mínimos. En muchos países en desarrollo la escasez de profesionales competentes se puede remediar encomendando los fondos a administradores extranjeros que establezcan empresas conjuntas con firmas nacionales. A los países en desarrollo que no deseen las empresas conjuntas puede resultarles muy difícil reunir los profesionales necesarios para administrar eficientemente los fondos de pensiones, sobre todo en los primeros años.

Chile limita la participación en el sistema obligatorio a las AFP, compañías especializadas en la administración de fondos de pensiones. Estas compañías están reglamentadas y supervisadas por la Superintendencia de AFP, organismo facultado para aprobar las escrituras de constitución. Cualquier grupo de accionistas —compañías, asociaciones gremiales, sindicatos y otras instituciones financieras (pero no los bancos)— pueden establecer una AFP. Hasta hace poco, las tres AFP más grandes, que atendían a alrededor del 66% del mercado, eran empresas conjuntas (Vittas e Iglesias 1992).

El fondo de pensiones es una entidad independiente, separada legal y financieramente de las AFP. Los activos del fondo de pensiones pertenecen exclusivamente a sus miembros, no son secuestrables y no sufren las consecuencias de ninguna pérdida financiera en que incurran las AFP. Estas están obligadas a mantener reservas para inversión iguales al 1% de los activos del fondo de pensiones que administren. Las AFP deben invertir sus reservas en los mismos activos que los recursos del fondo que administran, para garantizar que tengan los mismos incentivos al invertir los recursos del fondo de inversiones y al invertir sus recursos propios.

En Chile, para simplificarles a los trabajadores la elección de una AFP y el traspaso de sus saldos de una a otra, la ley impone un límite estricto de una cuenta por trabajador y un fondo por compañía administradora, lo cual es muy restrictivo y controversial. Si se les permitiera tener cuentas en más de una compañía, los trabajadores podrían protegerse mejor y depender menos de una sola administradora. Si se dejara que las compañías administradoras se encargaran de una gama amplia de fondos, éstas podrían especializarse en ciertos sectores del mercado y adaptar sus productos a distintas preferencias y grupos de edades. Por ejemplo, los fondos de compraventa de acciones con fines especulativos podrían ser interesantes para los trabajadores jóvenes, los fondos de acciones más conservadores podrían ser preferibles para los trabajadores de edad mediana, y los fondos de acciones y bonos que producen un ingreso podrían ser más adecuados para los trabajadores de más edad. Con la restricción de que los trabajadores tengan una sola cuenta y las AFP puedan administrar sólo un fondo se reducen tres ventajas potenciales de un sistema descentralizado: la variedad, el número de opciones y la diversificación.

Esas restricciones se impusieron con el objeto de preservar la simplicidad y la transparencia del sistema, características consideradas importantes en un plan obligatorio en el cual participan numerosas personas sin ninguna experiencia financiera. Si se permitiera que las compañías administraran una gama más amplia de fondos de inversiones y que los trabajadores usaran más de un fondo se complicaría la fiscalización. Por ejemplo, sería más difícil impedir los retiros o la concentración de la cartera de un trabajador en activos arriesgados. A medida que el sistema madure y los trabajadores adquieran experiencia financiera se podrá adoptar una reglamentación menos restrictiva. Pero entretanto, el precio de la reglamentación simplificada es la disminución de las opciones y de la diversificación de los riesgos.

Mantenimiento del riesgo de las inversiones dentro de límites razonables

La reglamentación financiera tiene por objeto proteger a los participantes contra la conducta fraudulenta o imprudente de los administradores de las instituciones financieras, lo cual adquiere particular importancia en los planes obligatorios a largo plazo. Una forma de proporcionar esa protección es la presentación regular de información. En Chile las AFP están obligadas a distribuir a los participantes, tres veces al año, estados financieros en los cuales se indiquen los cuatro últimos aportes mensuales de los empleadores, la trayectoria financiera del fondo de pensiones, y el saldo acumulado y la tasa de rentabilidad de cada cuenta.

Los participantes también están protegidos por las normas que se aplican a la inversión. Chile comenzó con una reglamentación rígida respecto a las inversiones y luego la liberalizó gradualmente, a medida que tanto los trabajadores como los fondos adquirieron mayor experiencia. Al comienzo no se permitían las inversiones en acciones ni en valores extranjeros pero ahora sí, en cantidades que aumentan sostenidamente. Las inversiones sólo tienen un tope, a fin de controlar determinados riesgos a que están expuestos los fondos de pensiones. No existe la obligación de comprar un mínimo de bonos del gobierno ni de efectuar otras inversiones "de utilidad social". Actualmente los topes son del 50% en el caso de los bonos del gobierno, del 30% en el de las acciones de sociedades anónimas, del 10% en el de los valores extranjeros, y los depósitos bancarios, préstamos hipotecarios y otros activos tienen topes semejantes (Vittas e Iglesias 1992). Como se indicó anteriormente, las asignaciones actuales de las carteras implican que estos topes ya no son obligatorios para la mayoría de las AFP. También existen topes para las inversiones permisibles en los valores de cada compañía. Los topes son más altos en el caso de las compañías llamadas del Capítulo 12, que aceptan estrictas restricciones a su independencia administrativa. Hasta ahora sólo las empresas de servicios públicos privatizadas recientemente han optado por acogerse a las disposiciones del Capítulo 12, lo cual ha permitido que los fondos de pensiones desempeñen un papel importante en su privatización.

La dispersión de la rentabilidad entre las AFP disminuye debido a la reglamentación que rige la rentabilidad relativa máxima y mínima. Cuando la rentabilidad real de una inversión durante un período renovable de 12 meses supera en un 50% o en dos puntos porcentuales (el porcentaje que produzca la tasa de rentabilidad más alta) el promedio de

todos los fondos de pensiones, la AFP tiene que colocar la diferencia en una reserva de utilidades, que pasa a ser un activo del fondo de pensiones y no de la AFP. Asimismo, cuando la rentabilidad real de la inversión de un fondo de pensiones es inferior a la mitad del promedio de todos los fondos de pensiones o inferior a éste en dos puntos porcentuales (el porcentaje que produzca la tasa de rentabilidad más baja), la AFP debe cubrir la diferencia mediante una transferencia de fondos de la reserva de utilidades, y si ésta resulta insuficiente, de sus propias reservas para inversiones. Cuando una AFP no puede cubrir la diferencia se declara en quiebra, los activos del fondo de pensiones se traspasan a otra AFP y el gobierno se hace cargo de cualquier diferencia que pueda quedar. Hasta la fecha no se ha constituido ninguna reserva de utilidades y tres AFP han sido disueltas o fusionadas, pero no se ha producido ninguna pérdida para el gobierno o para los fondos de pensiones que administraban.

La fijación de límites máximos y mínimos para la rentabilidad anual relativa de los fondos de pensiones tiene por objeto impedir una disparidad muy grande entre las AFP, pero surte el efecto de hacer que todos los fondos actúen de la misma manera, pues éstos son sancionados por diferir del promedio, no por equivocarse en términos absolutos. Además, al emplear el promedio de doce meses para calcular la rentabilidad se pone un énfasis excesivo en los resultados a corto plazo, lo cual no conviene en el caso de contratos a largo plazo que pueden abarcar 60 años o más. Los fondos inestables que pudieran obtener una rentabilidad más alta a largo plazo son sancionados, pero no se sancionan los fondos menos inestables que sostenidamente se sitúan en el extremo inferior de la gama permitida y producen una rentabilidad muy inferior al promedio. Otra posibilidad sería aplicar límites más estrechos (por ejemplo, el 25% en vez del 50%) a los resultados de períodos de tres a cinco años. También se podría especificar la rentabilidad máxima y mínima como dos desviaciones estándar con respecto al promedio en un año dado o una desviación estándar para un período de cinco años. Cuanto mejor informados estén los trabajadores menor será la necesidad de reglamentación de este tipo, pues éstos retirarán sus ahorros de las administradoras que se desempeñan sostenidamente en forma insatisfactoria.

Como precaución contra la inflación se podría exigir que los administradores de los fondos de pensiones invirtieran una parte de sus carteras en activos que proporcionaran protección efectiva contra la inflación. Aunque Chile no exige que las AFP indiquen las pensiones, esa posición está muy difundida en los mercados financieros chilenos, como reacción

ante la demanda en un país en el cual tradicionalmente la inflación ha sido un problema. Más del 95% de los recursos de las AFP están invertidos en acciones, activos inmobiliarios o bonos indizados, incluidos los emitidos por bancos o empresas privadas cuyo valor está vinculado con el índice mensual del costo de la vida. Esto contradice la afirmación común de que el sector privado no puede ofrecer valores totalmente indizados ni ofrecer protección contra la inflación. Por otra parte, la protección contra la inflación es mucho más difícil en los países que tienen mercados financieros menos desarrollados, instrumentos financieros mal indizados y una tasa de inflación alta e inestable.

Autorización de las inversiones en el extranjero

Al permitir que los fondos de pensiones inviertan libremente en el extranjero se puede diversificar el riesgo nacional, pero también se crea el temor de que las instituciones saquen sus capitales del país, de que las autoridades monetarias pierdan parte del control, y de que los mercados nacionales se vean privados de un aumento de los fondos a largo plazo (Recuadro 5.5). Quizás debido a estos temores, Chile no permitió que las AFP invirtieran en valores extranjeros sino a partir de 1991, y aún entonces sólo a una escala gradual, comenzando con el 1% de los fondos y aumentando la proporción hasta el 10% para 1995. La autorización de las inversiones en valores extranjeros implica el reconocimiento de la madurez del sistema, del gran tamaño de los fondos de pensiones, de la saturación de los mercados nacionales, y de la creciente necesidad de diversificar el riesgo nacional. También es una reacción ante las grandes entradas de capital que ha recibido Chile en los últimos años. Por otra parte, la liberalización de las salidas de capital puede fomentar la entrada de éstos, pues convence a los inversionistas extranjeros de que podrán sacar su dinero del país. También es posible que imponga disciplina fiscal, la cual se necesita en grado sumo en muchos países.

Por estas razones, el método de Chile quizás sea excesivamente cauteloso. En particular, la saturación del mercado nacional se producirá más pronto en los países más pequeños, lo cual sugeriría que es necesario liberalizar las normas de la inversión en una etapa mucho más temprana y en medida mucho mayor. El método que está estudiando Argentina permitiría la inversión de hasta un 10% en valores extranjeros desde el comienzo. El que está considerando Bolivia permitiría la diversificación internacional total (Kotlikoff 1994).

Reglamentación de los cargos y comisiones

En principio, la competencia entre los administradores de los planes debería hacer innecesaria la reglamentación de los cargos y comisiones, pero en la práctica los problemas relacionados con las agencias y la información pueden causar distorsiones en la estructura de los cargos y comisiones. Debido a que los planes de ahorro obligatorio son forzosos por definición y las economías de escala de la industria de las pensiones pueden producir concentración, es posible que las compañías de inversión terminen cobrando más de lo que habrían cobrado si el sistema hubiera sido competitivo y puramente voluntario.

Chile reglamenta el tipo de cargos que pueden cobrar las AFP pero no el nivel de éstos ni la estructura de las comisiones que se pagan a los agentes. Entre los cargos autorizados se cuentan un cargo fijo por aporte, un cargo prorrateado sobre los salarios respecto de los cuales se hacen aportes a las pensiones, cargos por apertura de cuentas, cargos por pago de pensiones y cargos por cuentas de ahorro voluntario. Ninguna AFP ha cobrado los últimos dos cargos mencionados, y sólo una ha cobrado por la apertura de cuentas. No se pueden cobrar cargos por cierre de cuentas para impedir que las AFP obstaculicen los traspasos. Tampoco están permitidos los cargos que son un porcentaje de los activos para evitar el agotamiento de las reservas de las cuentas sin movimiento.

El cargo uniforme por aporte probablemente sea el más polémico. Parecería regresivo, pero podría representar sólo el costo real —o incluso el costo subestimado— de la administración de una cuenta. Este cargo era alto en los primeros años del programa y se tradujo en una tasa de rentabilidad neta menor para los trabajadores de bajo ingreso, pero la competencia, unida a la publicidad negativa, ha llevado a la mayoría de las AFP a abolir este cargo o a reducirlo considerablemente. En la actualidad, el cargo de mayor cuantía es un cargo prorrateado de alrededor del 1,5% de los salarios respecto de los cuales se efectúan aportes, y la rentabilidad neta se ha igualado aproximadamente entre los distintos grupos de ingresos (Acuña e Iglesias 1992).

Formas de contener los costos de operación

Los sistemas descentralizados que permiten que los trabajadores escojan las compañías administradoras y traspasen sus cuentas suelen tener costos de operación más altos que los de los planes centralizados bien di-

rigidos. Los sistemas descentralizados no pueden lograr las mismas economías de escala. Tienen un costo alto de comercialización y transacción (traspaso de cuentas). Además, desempeñan funciones adicionales como investigación y tramitación de las inversiones (aunque esto puede traducirse en una tasa de rentabilidad más alta). Al mismo tiempo, los planes descentralizados tienen más incentivos para funcionar eficientemente que los planes centralizados, que tienen un monopolio en un sistema obligatorio. Estos factores ayudan a explicar por qué, en 1990, los costos de operación ascendieron al 1,5% de los salarios cubiertos y 2,3% del total de activos en Chile, al 0,2% y 0,1% en Singapur y al 0,4% y 0,2% en Malasia, respectivamente, mientras que el costo del sistema centralizado de Zambia fue 25 veces mayor que el de Singapur y su financiamiento absorbió la mitad de todos los aportes (Cuadro 6.4 y Nota informativa 5).

El hecho de que la proporción de gastos es más alta en Chile que en Singapur y Malasia quizás se deba al costo intrínseco de un sistema descentralizado que también ha producido una tasa de rentabilidad más alta. No obstante, se podrían tomar medidas para mantener estos costos bajos. El costo de la comercialización es un asunto que causa discusiones muy amargas. Cuando los inversionistas son personas con relativamente poca instrucción e ignorantes en materia de finanzas, se las somete a campañas de comercialización intensivas, que elevan los costos. Se es-

Cuadro 6.4 Costos de operación y rentabilidad de la inversión

<i>Costos o rentabilidad</i>	<i>Chile, 1990</i>	<i>Malasia, 1989</i>	<i>Singapur, 1990</i>	<i>Zambia, 1988-89</i>
<i>Costos de operación como porcentaje de:</i>				
Aportes anuales	15,40	1,99	0,53	51,70
Promedio del total de activos	2,30	0,18	0,10	6,80
Salarios anuales cubiertos	1,54	0,40	0,21	5,17
Afiliados x ingreso per cápita	2,31	0,54	0,16	4,48
Rentabilidad real de la inversión de las cuentas individuales (década de 1980)	7,5-10,5	4,82	2,86	-55,00

Fuente: *Zambian National Provident Fund* (1989); Asher (1992a, 1992b); Vittas (1992).

tima que los gastos de promoción representan hasta el 30% del costo de operación de las AFP de Chile. El pago de comisión al personal de ventas produce una alta proporción de traspaso de cuentas y un costo de transacción correspondientemente alto. Estos costos se traspasan a los consumidores en forma de cargos altos. Las campañas publicitarias también hacen hincapié en los resultados a corto plazo.

Si se exigiera que las compañías proporcionaran información sobre los cargos y comisiones, así como sobre los resultados de las inversiones en períodos más largos (de tres, cinco y diez años) se podría obtener un panorama más exacto de la rentabilidad relativa y esto ayudaría a mantener los costos bajos. El costo de la comercialización y de los traspasos de cuentas disminuiría si éstos se limitaran a uno por año, pudiendo los trabajadores escoger durante un período de inscripción abierto. El costo de la comercialización también podría bajar si se les permitiera a las AFP traspasar el ahorro a sus afiliados muy antiguos, en forma de una bonificación en su tasa de rentabilidad o de una reducción en el cargo requerido. El ingreso de nuevas AFP en un mercado competitivo podría conducir a una disminución de los costos y cargos. Con las economías de escala y el aprendizaje en la práctica a medida que el sistema crece, indudablemente aumentará la eficiencia. En realidad, los costos disminuyeron muchísimo durante los años ochenta, han seguido disminuyendo desde entonces, y los más bajos de todos corresponden a las AFP más grandes (Gráficos 6.1 y NI-5.2).

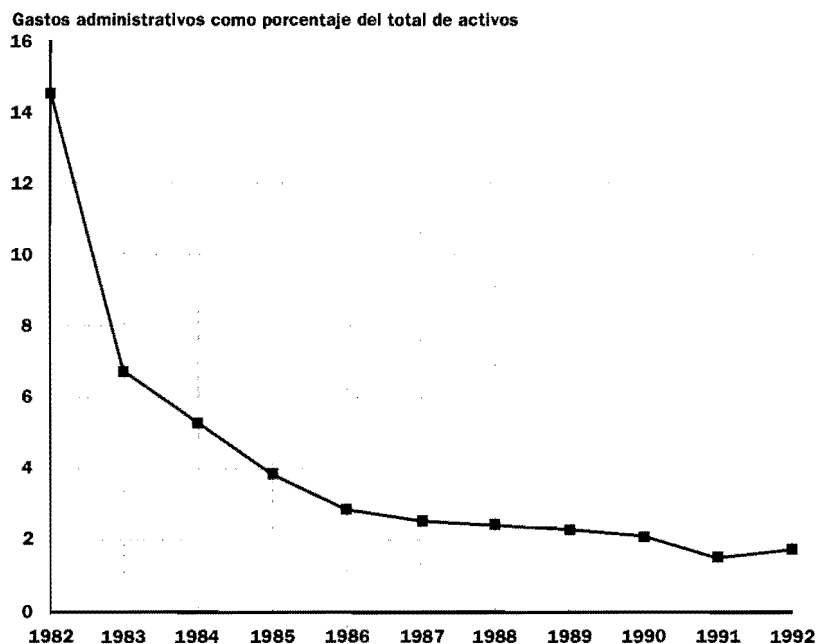
Reglamentación de las anualidades

La mayoría de los fondos de previsión simplemente pagan sumas alzadas en el momento de la jubilación, pero se ha observado una tendencia a favor de los retiros escalonados, o anualidades, a fin de impedir el consumo demasiado rápido del ahorro. En Singapur, desde 1987 se les exige a los trabajadores que se jubilan que compren una pensión mínima. En Chile, a los trabajadores se les permite escoger entre la compra de una renta vitalicia y los retiros escalonados durante los años que se espera que vayan a vivir. Las anualidades deben estar indizadas según el costo de la vida, y las compañías de seguros cumplen esta condición mediante grandes inversiones en valores públicos y privados indizados. Estos requisitos crean numerosos problemas en el mercado de seguros.

En Chile, los vendedores de rentas vitalicias reciben cuantiosas comisiones iniciales, lo que les da un incentivo para retener información o

Gráfico 6.1 Relación entre los gastos administrativos anuales y el total de activos, Chile, 1982-92

Los costos administrativos han disminuido con el tiempo gracias a las economías de escala, a lo que se va aprendiendo y a la competencia.



Fuente: Abuhadba (1994); Acuña e Iglesias (1992); Valdés-Prieto (1993); Provida (1993).

para ocultar la verdad a fin de ganar un cliente. Puesto que la compra es irreversible, cuando un jubilado mal informado toma una decisión equivocada a veces se producen consecuencias catastróficas que no se pueden corregir fácilmente. Chile está estudiando diversas medidas para controlar las comisiones e informar a los trabajadores sobre sus opciones. Según una de las propuestas, las posibilidades de escoger en materia de anualidades se limitarían a dos o tres opciones estándar, como las rentas vitalicias parcialmente indizadas para los jubilados combinadas con beneficios para los sobrevivientes durante un período de diez o veinte años, o las rentas conjuntas que cubren toda la vida del jubilado más un beneficiario designado. Con esto se simplificaría el proceso de comparación de las rentas vitalicias ofrecidas por distintas compañías. También se exigiría amplia información sobre las primas y comisiones. En otras propuestas requieren la intervención de asesores profesionales independientes para que ayuden a los jubilados a evaluar las opciones respecto a las anualida-

des y un mediador para que investigue las quejas y actúe como árbitro en caso de disputas. Estas propuestas, que se concentran en una corriente de mayor información, ayudarían a que el mercado funcionara mejor, pero hay quienes opinan que el aumento de la competencia terminará por llevar a las compañías de seguros a la venta directa de rentas vitalicias, con lo cual se reducirá el precio de éstas al eliminarse la comisión.

Otro problema es el del trabajador expuesto al riesgo de que se produzca un deterioro pronunciado del mercado en el momento de su jubilación. Este riesgo podría atenuarse exigiendo que los trabajadores compraran pequeñas anualidades periódicamente a partir de cierta edad, por ejemplo, los 50 años. Al reducir la concentración de la compra, este método permitiría diversificar el riesgo de la tasa de interés. De hecho, convertiría un programa de aporte definido en un programa de beneficio definido y con esto se protegería parcialmente a los trabajadores de más de 50 años contra el riesgo de las inversiones. No obstante, al mismo tiempo se elevaría la prima de riesgo que cobran las compañías de seguros y los trabajadores estarían expuestos a un mayor riesgo de insolvencia de la compañía de seguros, razón por la cual la reglamentación de las normas fiduciarias es aún más importante.

El problema de escoger el momento oportuno se podría mitigar más eficazmente mediante las anualidades variables, cuyo valor subiera y bajara a la par del mercado en vez de quedar fijo en la fecha de la jubilación. Con esto el trabajador estaría menos expuesto a las condiciones del mercado en el momento de su jubilación, pero seguiría expuesto al riesgo de su inversión durante todos sus años de jubilado. Las anualidades variables de ese tipo se usan en Sudáfrica y en los Estados Unidos. Quizás con un tope para las fluctuaciones anuales del valor de las anualidades variables a los jubilados este riesgo les parezca más aceptable (en la Nota informativa 10 se presenta un examen general de los problemas del mercado de las rentas vitalicias y las posibles soluciones).

Fiscalización de las compañías de inversiones

La vigilancia estrecha de la actuación de las compañías de inversiones es indispensable para asegurarse de que éstas cumplan lo dispuesto en la reglamentación. En Chile, conforme al sistema de supervisión de las AFP cada compañía debe presentar informes diarios sobre sus operaciones de inversión e informes mensuales sobre su situación financiera y su rendimiento. El cumplimiento de los límites de las inversiones se vigila en

forma continua. Periódicamente se efectúan inspecciones in situ para verificar la exactitud de los estados presentados.

El sistema chileno está supervisado y controlado por la Superintendencia de AFP, organismo autónomo vinculado con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. La Superintendencia, que goza de gran autonomía y autoridad, está facultada para autorizar y revocar las licencias de las AFP, para establecer reglas detalladas para el funcionamiento ordenado del sistema y para promover modificaciones de la ley. Con más de 100 abogados, auditores, inspectores y otros empleados, fiscaliza las inversiones de las AFP, la evolución de las reservas de utilidades, el abono de los aportes de los miembros y el pago de pensiones.

Un peligro permanente de los sistemas regulatorios es que los regulados “capturan” a los reguladores y les impidan funcionar eficientemente. Esto no parece haber sucedido en Chile, pero a los países con menos capacidad regulatoria les podría resultar difícil fiscalizar a las firmas descentralizadas. Los países deben evaluar la capacidad institucional y el capital humano que poseen para reglamentar eficazmente antes de establecer un plan de ahorro obligatorio descentralizado.

Garantía de las pensiones y su rentabilidad

Existen diversas clases de garantías públicas que tienen por objeto asegurar por lo menos algún tipo de cobertura para cada persona. En los países que tienen un sistema de ahorro obligatorio la asistencia social a menudo se encarga de las personas que no están cubiertas, y a veces se garantiza una pensión mínima a personas que están cubiertas.

Singapur otorga beneficios moderados (12% del salario medio) a los ancianos, viudas y huérfanos pobres por medio de un programa de asistencia social financiado con ingresos generales, y establece la tasa de rentabilidad de su fondo de previsión. Pero no proporciona una pensión mínima garantizada. El sistema chileno comporta cuatro tipos de garantías estatales. Primero, el gobierno paga un beneficio de asistencia social de alrededor del 12% del salario medio a los ancianos que no están cubiertos por el plan de ahorro obligatorio. Segundo, en el caso de los trabajadores que han hecho aportes al plan de ahorro obligatorio por lo menos durante 20 años el Estado garantiza una pensión mínima de alrededor del 22% a 25% del salario medio. Tercero, a cada fondo de pensiones se le garantiza una tasa de rentabilidad mínima en relación con el promedio del país. Toda insuficiencia de la tasa de rentabilidad se cubre

primero con las reservas de utilidades, luego con las reservas para inversiones de las AFP, y finalmente interviene el Estado. Cuarto, el gobierno garantiza el pago de anualidades por concepto de pensiones de vejez y de invalidez, además de beneficios a los sobrevivientes, en caso de que la compañía de seguros quiebre. La garantía cubre el 100% de la pensión mínima y el 75% del resto del beneficio del caso, hasta un límite especificado. Estas garantías se financian con ingresos generales y constituyen el plan público de reparto del sistema chileno para proveer seguridad económica en la vejez.

¿Cuál es el costo probable de esas garantías? Mientras la tasa de rentabilidad se mantenga por lo menos en dos puntos porcentuales por encima de la tasa de aumento de los salarios, la mayoría de las personas que trabajen a jornada completa durante sus años activos (alrededor de 40 años) recibirán una pensión muy superior a la mínima, sin ninguna transferencia pública (Cuadro 6.1). Pero se produce un problema cuando los trabajadores de bajo ingreso efectúan aportes justo durante el tiempo necesario para adquirir el derecho a la jubilación mínima subvencionada (20 años) y luego se van al sector informal para no tener que seguir aportando. Si la evasión estratégica fuera común o si la evolución de los fondos empeorara drásticamente, el 30% a 40% de los trabajadores cubiertos de Chile podrían quedar por debajo del mínimo. Pero aun en ese caso el gobierno sólo tendría que cubrir la diferencia entre la pensión mínima y el beneficio pagadero por el fondo de pensiones.

Las simulaciones indican que estas garantías costarán menos del 1% del PIB, suma que puede ser absorbida fácilmente por un país como Chile, que sólo tiene un pequeño déficit presupuestario (Gillion y Bonilla 1992; Diamond y Valdés-Prieto 1994; Wagner 1991). Pero el costo de la pensión mínima debe ser calculado cuidadosamente por anticipado, para asegurarse de que el estado no se haga responsable de una gran obligación sin financiar que no pueda cumplir. Si el costo previsto es alto, hay que reducir la garantía mínima o aumentar la tasa del aporte, a menos que el gobierno desee hacer del financiamiento con ingresos generales un instrumento de la redistribución.

Un problema que contrasta con el anterior es que en la mayoría de los países una pensión mínima igual al 22% a 25% del salario medio es muy inferior a la línea de la pobreza, y la asistencia social del 12% es inferior al nivel de subsistencia. Una forma de atacar el problema de la evasión y el de la pobreza es garantizar una pensión mínima más alta a los trabajadores que hayan efectuado aportes durante más años. Por ejemplo, la

garantía podría fijarse en el 12% del salario medio de la economía (el mínimo vinculado con el empleo o supeditado a la necesidad para toda persona de más de 65 años), más un 0,5% por año de empleo con aportes. En ese caso, un trabajador con 20 años de servicio tendría una pensión garantizada igual al 22% del salario medio, y un trabajador con 45 años de servicio tendría una pensión garantizada igual al 35% del salario medio. Considerando la tasa de aporte del 10% y el vínculo con los años de empleo, que desalienta la evasión, este sistema no le costaría al gobierno mucho más que el sistema actual de Chile, e incluso podría costarle menos.

Conclusión

LOS SISTEMAS DE AHORRO PERSONAL OBLIGATORIO REQUIEREN que los trabajadores acumulen ahorro a largo plazo para consumirlo en la vejez. Dado que no están vinculados con el lugar de empleo, son más fáciles de traspasar y permiten diversificar el riesgo en mayor medida que los planes ocupacionales. También es más probable que estén más concentrados y que, por consiguiente, aprovechen las economías de escala más que los planes ocupacionales. Puesto que supeditan directamente los beneficios a los aportes, en comparación con los planes públicos es menos probable que fomenten la evasión o que induzcan a los trabajadores a ingresar en el sector informal. Se evita la presión política para que se incluyan características deficientes —como la jubilación anticipada, las pensiones de monto insostenible y la redistribución oculta a favor de grupos influyentes— porque el aporte de cada persona determina el beneficio que ésta vaya a recibir. En caso de evasión o jubilación anticipada, el precio lo paga el trabajador del caso, y no las demás personas que participen en el plan.

Los planes de ahorro obligatorio tienen la posibilidad de estimular la acumulación de capital y el desarrollo de instrumentos e instituciones financieras modernas. Pero cuando los gobiernos tienen acceso exclusivo o preferencial a los fondos muchas de las ventajas potenciales se pierden. Cuando los fondos de pensiones están administrados por el sector público invariablemente se exige que inviertan en títulos de la deuda del Estado como fuente de ingresos generales, por los cuales devengan tasas de interés nominales bajas que se tornan negativas en las épocas de infla-

ción. Frecuentemente el gobierno ha destinado los fondos a consumo en vez de inversiones productivas, anulando así el efecto positivo de estos planes en el ahorro a largo plazo.

En principio, los fondos de previsión nacionales centralizados podrían tornarse competitivos si su administración se pusiera en manos de uno o más administradores privados, sobre la base de la licitación pública, y se autorizara a éstos a invertir en valores del sector privado. Este procedimiento, que ha sido considerado en Malasia, permitiría que el fondo minimizara el costo de comercialización, obtuviera economías de escala y posiblemente devengara una tasa de rentabilidad más alta. Pero en muchos países las posibilidades de corrupción y de favorecer a los amigos en el proceso de la licitación pesarían más que esta ventaja. Otra opción sería la de retener el control centralizado pero indizando pasivamente el fondo según las bolsas de valores nacionales e internacionales, procedimiento adoptado por los planes ocupacionales voluntarios de los empleados del gobierno federal de los Estados Unidos. Sin embargo, muchos países carecen del mercado de valores necesario para la indización. En todo caso, la mayoría de los gobiernos han demostrado que no desean renunciar a su acceso privilegiado a los recursos de los fondos de previsión.

Las observaciones empíricas indican que es probable que los planes de ahorro obligatorio descentralizados logren tasas de rentabilidad más altas y asignen el capital más eficientemente que los sistemas centralizados. La interferencia política en las inversiones siempre es una posibilidad, pero la descentralización deja esto en evidencia y origina oposición entre los fondos de pensiones privados y los trabajadores afiliados a éstos. El peligro está en que los trabajadores estén insuficientemente informados al elegir sus inversiones, lo cual podría dejar a mucha gente con pensiones insuficientes. La reglamentación debe equilibrar la protección adecuada de los trabajadores con una latitud suficiente para los fondos, de manera de no eliminar la competencia ni las opciones en materia de inversión. Con el objeto de minimizar el riesgo habría que:

- Permitir que sólo las compañías prudentes, incluidas las empresas conjuntas con firmas extranjeras experimentadas, administren fondos de pensiones.
- Hacer hincapié en el suministro de información.
- Diversificar las inversiones e imponerles topes pero no mínimos.
- Eliminar la obligación de invertir fondos en valores públicos.

- Limitar la gama de fondos, gastos de comercialización y anualidades en los primeros años del sistema, y luego ampliarla gradualmente.
- Alentar las inversiones en valores extranjeros a fin de reducir los riesgos propios de cada país.

Los sistemas de ahorro obligatorio descentralizados darán los mejores resultados en países de ingreso mediano o alto, con una población suficientemente bien informada para tomar decisiones inteligentes en materia de inversiones, con mercados financieros que ofrezcan (o a los cuales se pudiera inducir a ofrecer) una diversidad de instrumentos de deuda y capital, y con instituciones regulatorias eficaces o la capacidad para establecerlas rápidamente. Debido a que para el crecimiento continuo de todos los países se necesita un mercado financiero desarrollado y un mecanismo regulatorio, los fondos de pensiones financiados son más viables a medida que los países se desarrollan, y además aceleran este proceso.

Los planes de ahorro obligatorio pueden proporcionar una pensión adecuada a los trabajadores de ingreso mediano y alto, pero no protegen a los trabajadores de salario bajo a medida que éstos envejecen, ni proveen un seguro contra el deterioro acentuado de las inversiones. Para aliviar la pobreza a largo plazo y ayudar a diversificar los riesgos, estos planes deben ir unidos a la garantía de una pensión mínima o a otros beneficios redistributivos financiados por el sector público, para garantizar así la seguridad económica en la vejez para todos.



Combinación de los pilares

¿COMO HA DE ESCOGER UN PAÍS ENTRE estos distintos sistemas de financiamiento y administración y formular una estrategia coherente para proveer seguridad económica a los ancianos? Toda estrategia debe tener las metas básicas de ayudar a los pobres y a la economía en general. Esto es, los programas para los ancianos deben ser a la vez una red de seguridad social y un instrumento del crecimiento. En el Capítulo 3 se aduce que para ayudar a los ancianos deben:

- Facilitar las medidas que tome la gente para traspasar parte del ingreso de sus años de trabajo activo a la vejez (función de ahorro o de reemplazo del salario).
- Proporcionar un ingreso básico mínimo que proteja a los que tuvieron un ingreso bajo durante toda su vida (función de redistribución o de alivio de la pobreza).
- Asegurar a los ancianos contra los numerosos riesgos a que son particularmente vulnerables, como incapacidad, longevidad e inflación, y contra los riesgos políticos y de las inversiones (función de seguro).

Y para ayudar a la economía deben:

- Minimizar los costos ocultos que obstaculizan el crecimiento, como la reducción del empleo y del ahorro, la asignación ineficiente del capital y el trabajo, las cargas fiscales pesadas, los gastos administrativos elevados y la evasión.

- Ser sostenibles, basándose en la planificación a largo plazo en la cual se tengan en cuenta los cambios que se prevean en las condiciones económicas y demográficas.
- Ser transparentes —a fin de que los trabajadores, los ciudadanos y los rectores de las políticas puedan tomar decisiones bien fundadas— y estar protegidos contra la manipulación política que produce resultados económicos insatisfactorios.

Dado que cada una de esas tres modalidades tiene ventajas distintas, la mejor manera de cumplir metas múltiples es combinar esos pilares y establecer un sistema de pilares múltiples.

Muchos países que tienen un ingreso bajo y una población joven carecen de la capacidad pública o privada que se necesita para establecer un sistema de pilares múltiples de inmediato o en un futuro próximo. Estos países deben avanzar lentamente, pues no hacer nada es mejor que cometer un error y en el Capítulo 8 se examina la mejor estrategia que pueden adoptar. En este capítulo se analiza el sistema de pilares múltiples más apropiado para los países de ingreso mediano y alto que tienen una población de más edad. Aun cuando la trayectoria temporal sea lenta, todos los países deben tener una idea de la dirección que deseen seguir a largo plazo, para evitar las decisiones iniciales equivocadas que les impidan llegar al punto que desean más adelante.

Las razones del sistema de pilares múltiples

UNA CUESTION DE POLITICA FUNDAMENTAL AL DISEÑAR EL sistema es la del equilibrio entre las funciones de redistribución, ahorro y seguro de los programas para los ancianos, y el papel que el gobierno ha de desempeñar respecto a cada una. En este estudio se ha sostenido que las políticas de un país relativas a la seguridad económica de los ancianos debe comprender esas tres funciones, pero el papel que le corresponde al gobierno respecto a cada una es distinto.

Los problemas de un pilar público dominante

La mayoría de los países —casi todos los países en desarrollo y algunos industriales— combinan las tres funciones en un pilar público

dominante: un sistema administrado por el sector público que paga un beneficio definido vinculado con los ingresos, se financia con impuestos sobre la nómina y efectúa sus pagos con ingresos corrientes. Las personas de ingreso alto aportan más y reciben más, pero una parte de sus aportes supuestamente se transfiere a personas con ingreso más bajo. Esta combinación de funciones ha sido defendida sobre la base de que mantiene los costos administrativos bajos gracias a las economías derivadas de la escala y de la cobertura amplia, y de que genera apoyo político para el plan. El componente de ahorro induce a los empleados de alto ingreso a participar, y el componente de redistribución les permite expresar su solidaridad con los miembros del plan que no gozan de una situación económica tan buena.

No obstante, como lo sugiere la información presentada en el Capítulo 4, los planes públicos en los cuales se combinan estas funciones son problemáticos, por razones de eficiencia y de distribución. Algunos de los problemas —como la tasa impositiva alta y el gran tamaño del sector informal— son evidentes. Otros —como la reducción del empleo y el crecimiento— son más insidiosos porque los países quizás no se percaten de ellos hasta que el daño esté hecho.

Todo sistema en el cual se redistribuye a favor de los trabajadores de ingreso bajo y al mismo tiempo se provee un porcentaje adecuado de reposición del salario a los trabajadores de ingreso alto exigirá una tasa de aporte elevada una vez que la población envejezca y el sistema madure. Pero en las fórmulas que se emplean para calcular los beneficios definidos éstos no están actuarialmente supeditados a esas tasas altas. En particular, los aportes efectuados por los trabajadores cuando son muy jóvenes o después de haber cumplido las condiciones para obtener la pensión máxima tendrán una rentabilidad inferior a la del mercado. Por consiguiente, es probable que los trabajadores consideren que la elevada tasa de aporte es un impuesto y no el precio de un servicio recibido. Los impuestos de tasa alta fomentan la evasión —con lo cual se frustra el objetivo del sistema obligatorio— y también la manipulación estratégica que les permite a los trabajadores sustraerse a una gran parte del impuesto pero conservar la posibilidad de recibir beneficios, lo cual crea dificultades financieras para el sistema. Además, los impuestos altos causan una reasignación del trabajo al sector informal, y esto crea problemas en la economía en sentido más amplio. Los empleadores que no pueden traspasar los impuestos sobre la nómina a los trabajadores reducen el empleo y, en consecuencia, el producto nacional. Los trabajadores de

más edad que pueden recibir pensiones cuantiosas se jubilan anticipadamente, y con esto disminuye la oferta de trabajadores experimentados.

Como es lógico, esos resultados varían de un país a otro, pero se dan especialmente en las economías en desarrollo, que tienen una capacidad limitada para exigir el pago de los impuestos, un mercado laboral imperfecto y un gran sector informal. Además de estas repercusiones nacionales, en una economía mundial abierta los impuestos sobre la nómina altos y las fórmulas de beneficio definido que varían de un país a otro pueden influir desfavorablemente en las corrientes internacionales de trabajo y capital. A menudo producen también una redistribución caprichosa (por ejemplo, de los trabajadores con un perfil de ingresos por edades uniformes a los que tienen un perfil de ingresos por edades ascendente) que muchas sociedades no considerarían justa si se sometiera a un escrutinio cuidadoso.

El sistema de reparto para financiar el pilar público separa aún más los beneficios de los aportes del grupo considerado en conjunto. Inevitablemente produce costos bajos y grandes transferencias positivas a las primeras generaciones cubiertas. Inevitablemente produce también transferencias negativas a los grupos que se jubilan más tarde, debido a la maduración del sistema, al envejecimiento de la población, al aumento de las distorsiones del mercado laboral y a los incentivos a la evasión. En algunos casos los países quizás deseen efectuar esa transferencia de una generación a otra, pero lo más común es que ésta no se haya previsto o sea inintencionada. Irónicamente, las transferencias más grandes favorecen a los trabajadores de ingreso alto de los grupos iniciales, mientras que los trabajadores de ingreso mediano, y a veces incluso los de ingreso bajo, de los grupos que se jubilan más tarde reciben transferencias negativas. Cuanto mayores sean los beneficios del pilar público y más vinculados estén con los ingresos, mayores serán las transferencias nocivas.

Un pilar público de pagos con ingresos corrientes también es causa de que se pierda una oportunidad de contribuir al desarrollo del mercado de capital. Cuando las primeras generaciones de jubilados reciben pensiones superiores a sus ahorros, es posible que aumente el consumo nacional y disminuya el ahorro. Los grupos de trabajadores que se jubilan después pagan el impuesto a la seguridad social en vez de ahorrar para la vejez (puesto que esperan recibir una pensión del gobierno), de manera que ese ahorro perdido quizás nunca se recupere. En cambio, con un plan obligatorio financiado podría aumentar la acumulación de capital, lo cual es una importante ventaja en los países en que el capital es escaso.

Los planes de ahorro obligatorio por medio de los cuales el ahorro a largo plazo aumenta y se encauza a través de instituciones financieras estimulan la demanda (y en último término la oferta) de instrumentos financieros a largo plazo, lo cual es excelente para el desarrollo. Estas oportunidades que se pierden con el pilar público de reparto se convierten en ingresos que pierden las generaciones futuras, y esto es otra fuente de transferencias entre generaciones.

Además, los grandes pilares públicos de reparto frecuentemente incurren en gastos superiores a los previstos, debido al envejecimiento de la población, a la maduración del sistema y a características defectuosas del plan, como la jubilación anticipada y los beneficios cuantiosos. El costo del sistema —así esté financiado con impuestos más altos o con subsidios del tesoro general— le dificulta al gobierno el financiamiento de importantes bienes públicos, lo que constituye otra consecuencia que se opone a la eficiencia.

Pero en muchos países el costo (impuestos más altos y distorsiones en el crecimiento) ha llegado a ser más alto que lo que se puede pagar. Cuando el pilar público no cumple sus promesas, los ancianos que dependían exclusivamente de éste no tienen a quién recurrir. Por lo tanto, un pilar público dominante incrementa el riesgo para los ancianos. El problema más frecuente se produce cuando surge la inflación debido a que la demanda es superior al producto nacional, y las pensiones, que no están totalmente indizadas, pierden gran parte de su valor.

Por todas estas razones, los sistemas que han tratado de hacerlo todo a menudo han causado costosas distorsiones del mercado laboral y de capital, una redistribución nociva a favor de los ricos e inseguridad entre los ancianos, resultado que no es ni eficiente, ni equitativo, ni sostenible.

Algunos de los problemas —como la inevitabilidad de las transferencias entre generaciones y la tasa de rentabilidad baja de los grupos de trabajadores que se jubilan más tarde— son inherentes a los sistemas de reparto. Algunos otros problemas no parecen ser inherentes, sino deberse a características mal concebidas: las fórmulas en las cuales se da una ponderación excesiva al salario del último año y producen beneficios demasiado generosos, la jubilación anticipada que lleva a una menor participación de trabajadores experimentados en la fuerza laboral y los topes bajos de los ingresos imponibles.

Estas características estructurales se pueden y se deben corregir, pero el hecho de que son muy comunes sugiere que hay fuertes factores políticos que quizás impidan eliminarlas. Debido al método de separar los

beneficios de los aportes, a su bajo costo inicial que aumenta con el tiempo, a su complejidad y falta de transparencia, los grandes pilares públicos de pagos con ingresos corrientes y beneficios vinculados con los ingresos están expuestos a la presión política de grupos influyentes. Estos desean que se incorporen o mantengan disposiciones que los favorezcan y que otros financien sus beneficios, y el método del reparto con beneficios definidos les facilita la introducción de características estructurales defectuosas que cumplan este objetivo en los primeros años del plan. En este sentido político, las características estructurales pueden ser inherentes —y no accidentales— y el país tendrá que pagar las consecuencias después de algunos años. (Para una descripción más detallada, véase el Capítulo 4.)

Los problemas de otros sistemas de pilar único

Otros sistemas de pilar único también son problemáticos. Los planes de ahorro obligatorio de administración pública (fondos de previsión) tienen una trayectoria inigualada de mal uso de los recursos. Por lo general están obligados a invertir exclusivamente en valores públicos, y el hecho de poder obtener los recursos de esos pilares a una tasa de interés baja puede inducir a los gobiernos a endeudarse y a gastar más, improductivamente, de lo que hubieran gastado si no hubieran tenido acceso a esos recursos, pagando tasas de interés bajas o incluso negativas a los fondos de pensiones. Esto constituye, en esencia, un impuesto oculto al trabajo, expuesto al mal uso precisamente porque está oculto. Cuando se da al gobierno el control de una proporción importante de los activos financieros de un país, se priva al sector privado del acceso a esos recursos y, por consiguiente, se obstaculiza el crecimiento. Los pilares únicos no contienen ninguna disposición relativa a la redistribución a los trabajadores de ingreso bajo y, de hecho, a menudo incluyen una redistribución no transparente que favorece a los trabajadores de ingreso alto, hasta que finalmente el fondo se agota y no puede pagar mucho a nadie.

Los planes de ahorro ocupacionales o personales de administración privada también serían un fracaso como pilares únicos. (Ningún país ha tratado nunca de usarlos como tales.) Los planes ocupacionales surten un efecto más favorable en el mercado de capital que los planes de administración pública, pero impiden que los mercados laborales funcionen ordenadamente. Redistribuyen ingresos de acuerdo con los objetivos del empleador en vez de los objetivos sociales. No protegen a los trabajado-

res con experiencia limitada en el mercado laboral, y dejan a los empleados expuestos al incumplimiento de obligaciones por parte de los empleadores o de las compañías de seguros. Las cuentas de ahorro personales son favorables al mercado de capital y al mercado laboral y relativamente inmunes a la manipulación política de los gobiernos o la manipulación estratégica de los trabajadores pero, a semejanza de los demás sistemas, tampoco resuelven el problema de la pobreza entre los trabajadores que durante toda su vida tuvieron un ingreso bajo y cuya capacidad para ganarse la vida ha disminuido debido a la edad. Cuando no existen los mercados que proporcionan rentas vitalicias, esas cuentas no aseguran a los trabajadores contra el riesgo de que las inversiones produzcan una rentabilidad baja o contra el riesgo de la longevidad. (Para un examen más detallado, véanse los Capítulos 5 y 6.)

La solución: un sistema de pilares múltiples

Para evitar estos problemas, que son inherentes a los sistemas de pilar único, en este estudio se recomienda apartar la función de ahorro de la función de redistribución, y establecer mecanismos separados para el financiamiento y la administración de cada una —situándolos en dos pilares obligatorios distintos, uno de administración pública y financiado con impuestos y otro de administración privada y totalmente financiado con ahorro acumulado— suplementados con un pilar voluntario para los trabajadores que deseen un beneficio mayor (Gráfico 3).

- El pilar público tendría entonces el objetivo limitado de reducir la pobreza en la vejez y proporcionar un coaseguro contra numerosos riesgos. Respaldo por la facultad del gobierno de cobrar impuestos, este pilar ofrece la posibilidad única en su género de pagar beneficios a gente que llega a la ancianidad poco después de haberse introducido el plan, de redistribuir el ingreso a favor de los pobres y de coasegurar contra los períodos largos de baja rentabilidad de las inversiones, contra la recesión y contra las deficiencias del mercado privado. Al tener un objetivo claro y limitado para el pilar público se reduciría considerablemente la tasa del impuesto necesario —y por lo tanto disminuirían también la evasión y la mala asignación del trabajo— así como la presión a favor del gasto excesivo y las transferencias nocivas dentro de una misma generación y entre generaciones.

- El segundo pilar obligatorio podría consistir en cuentas de ahorro personales o, en algunos casos, planes ocupacionales. El punto importante es que este pilar debería estar totalmente financiado, ser administrado por el sector privado pero estar reglamentado por el gobierno, y vincular estrechamente los beneficios con los costos porque desempeña la función de uniformación del ingreso o ahorro. Estas características deberían permitirle evitar algunas de las distorsiones y manipulaciones a que es propenso el pilar público, impulsar la acumulación de capital y el desarrollo del mercado financiero, y reducir la presión política a favor de la expansión del pilar público. Con el crecimiento económico resultante de este sistema se facilitarían el financiamiento del pilar público.
- El tercer pilar sería el de los planes de ahorro voluntarios, ocupacionales o personales, que proveerían protección adicional para las personas que desearan más de lo que ofrecieran los otros dos pilares.

Este sistema de pilares múltiples tendría las siguientes ventajas: redistribución mejor focalizada, ahorro más productivo y costo social más bajo. Además, es el que mejor cumple el tercer objetivo de los programas de seguridad económica en la vejez —el seguro— pues los trabajadores están menos expuestos a los riesgos políticos, a los riesgos de las inversiones y a los riesgos propios de cada país. En cambio, en los sistemas de pilar único los trabajadores se lo juegan todo a una sola carta, y sufren graves problemas si esa carta —pública o privada— no gana. Dado que es imposible siquiera imaginar hoy en día los riesgos de los próximos 60 años, la diversificación amplia entre distintas fuentes financieras y administrativas constituye la mejor manera de asegurarse en un mundo incierto.

La elección del pilar público y el alivio de la pobreza

EN UN SISTEMA DE PILARES MÚLTIPLES, SE DEBE ESCOGER UN pilar público que permita lograr la redistribución y el reaseguro al menor costo posible. Hay cuatro opciones, cada una con costos y beneficios diferentes, que satisfacen ese criterio. Las dos primeras son universales. Las dos segundas están vinculadas con los años de servicio y

excluyen a las personas (como las mujeres) cuya participación en la fuerza de trabajo ha sido escasa o nula. Para llegar a este último grupo habría que suplementar el pilar público con otros programas (asistencia social, seguro para los sobrevivientes, o aportes conjuntos entre cónyuges).

La fórmula de los beneficios

Los planes de beneficios supeditados a la necesidad, que tienen por objeto atender a las personas con un ingreso bajo y pocos bienes, constituyen una forma relativamente poco onerosa de aliviar la pobreza. Cuando el pilar público de la seguridad económica en la vejez otorga beneficios supeditados a la necesidad, debe coordinarse (y quizás administrarse conjuntamente) con otros programas de asistencia social, aunque en los requisitos que se establecen para la admisibilidad hay que tener en cuenta la capacidad reducida de los ancianos para trabajar productivamente, y el nivel de los beneficios podría variar según la edad, de acuerdo con las necesidades estimadas de consumo.

Pero supeditar los beneficios a la necesidad significa costos administrativos más estigma y los problemas de incorporación al sistema. Lo ideal sería considerar el ingreso vitalicio para determinar los medios de una persona, pero éste es muy difícil de rastrear. Cuando se usan para ese fin los ingresos y bienes actuales, se originan incentivos nocivos para que la gente no ahorre cuando es joven o no trabaje cuando es vieja, y gaste o done sus bienes a fin de reunir los requisitos exigidos para recibir beneficios. La tasa impositiva marginal alta en el nivel mínimo crea una trampa de la pobreza. Las familias de ingreso mediano que no están cerca del nivel mínimo no reciben seguro de ninguna especie. Por estas razones, en épocas de restricción presupuestaria estos planes suelen tornarse políticamente impopulares y vulnerables. El peligro de que el plan sea víctima de los recortes presupuestarios se puede atenuar cuando se usa una definición amplia en vez de estricta de la necesidad. Australia tiene un pilar público de base amplia y beneficios supeditados a la necesidad que se financia con ingresos generales, y aplica un criterio relativo a ingresos y bienes para determinar la participación. Paga beneficios completos o parciales (semejantes a la asistencia social que se paga a la gente joven que no puede trabajar) a alrededor del 70% de la población anciana.

El beneficio universal uniforme se concede a toda persona en edad de jubilarse, prescindiendo de su ingreso, patrimonio o historial de empleo,

como en el caso de Nueva Zelanda y el de las pensiones básicas que pagan los países nórdicos. Desde el punto de vista administrativo, esa es la estructura más sencilla que se pueda escoger para el pilar público y la que tiene el menor costo por concepto de transacciones, importante ventaja en los países en desarrollo que tienen una capacidad institucional limitada y registros incompletos. Evita el desincentivo al trabajo y al ahorro inherente a los planes de beneficios supeditados a la necesidad. Su cobertura universal permite contribuir al cumplimiento del objetivo de la reducción de la pobreza y proveer un ingreso básico a todos los ancianos (lo que constituye un coaseguro contra la rentabilidad baja de las inversiones o la longevidad) y, por consiguiente, este tipo de beneficio podría recibir amplio apoyo político. También facilita la transición a un sistema de pilares múltiples, pues con el beneficio uniforme que se otorga universalmente se paga una gran parte de la deuda de la seguridad social.

La desventaja es el incentivo a la evasión de los aportes, y la posibilidad de que quienes lo evaden puedan recibir, a pesar de ello, beneficios que no dependen de los aportes ni del número de años de servicio. En los países de ingreso muy bajo puede suceder que el costo del pago de pensiones pequeñas a todas las personas ancianas sea relativamente alto en comparación con los beneficios. El costo total es más alto que el de otros programas, debido a que el plan es universal. En los países en los cuales la distribución del ingreso es muy desigual, los ricos —que tienen una vida más larga— recibirán gran parte de estos beneficios además de tener muchos recursos propios; en esos países es particularmente importante orientar las transferencias públicas hacia los pobres. Parte de este costo se podría “recuperar” mediante el procedimiento de someter los beneficios al pago del impuesto a la renta, lo cual en un sistema progresivo significaría cobrar impuestos más elevados a los grupos de ingreso más alto. Con el ingreso que se recuperara de los ricos se podrían financiar los beneficios de los pobres, pero esto no daría resultado en los países en desarrollo que tienen una capacidad pequeña para recaudar impuestos a la renta.

En caso de usar el beneficio uniforme, éste podría fijarse en alrededor del 20% del salario medio de la economía, cuando estuviera combinado con un segundo pilar obligatorio. Esto requeriría un impuesto sobre la nómina de sólo el 2% en los países con población joven (es decir, con una persona anciana por cada diez trabajadores), pero una vez que se produjera la transición demográfica habría que elevar la tasa de ese im-

puesto hasta el 8% a 10% o proveer una cantidad equivalente de ingresos generales, lo cual representa un costo mucho mayor que el de un sistema de beneficios supeditados a la necesidad.

Un beneficio uniforme relacionado con el empleo permite superar algunas de las desventajas del beneficio universal uniforme. La cobertura se limita a las personas que forman parte de la fuerza laboral formal; los empleados de firmas pequeñas a menudo quedan excluidos, con lo cual se reduce el costo de las transacciones. Por otra parte, la mantención de registros de los historiales de trabajo eleva el costo de las transacciones; en muchos países en desarrollo y economías en transición simplemente no hay buenos registros de los historiales de empleo. Cuando se usara este método, se podría pagar un beneficio uniforme del 20% a 30% a toda persona que hubiera trabajado y aportado durante un número de años específico, por ejemplo 20 ó 30, como en el caso del sistema de pilares múltiples de Argentina. Sin embargo, esto excluiría a los trabajadores con pocos años de servicio, como las mujeres que interrumpen su participación en la fuerza laboral, y desalentaría los aportes después de haber cumplido los requisitos del programa. Pagar un beneficio uniforme por año de servicio con aportes, como en el Reino Unido y Suiza, sería un método mejor. Por ejemplo, con un beneficio del 0,75% del salario medio de la economía por año, los trabajadores con 20 años de servicio obtendrían una pensión igual al 15% de ese salario, y los que tuvieran 40 años de servicio obtendrían una pensión igual al 30% de éste. Esta fórmula para calcular los beneficios desalienta la evasión más que el beneficio universal uniforme, pero es mucho menos eficaz en cuanto a eliminar la pobreza porque ciertos grupos reciben muy poco. Para que los planes de este tipo fueran más inclusivos, habría que aceptar o exigir aportes —por los cuales se otorgaría el crédito correspondiente— de personas que no trabajaran en el mercado laboral, como las amas de casa. Este sistema se usa en el Japón, pero sería difícil de establecer en los países en desarrollo.

Un suplemento o la garantía de una pensión mínima constituyen el medio menos oneroso de eliminar la pobreza entre los ancianos, cuando se unen a otro pilar obligatorio que se encargue de la función de ahorro. Cuando la pensión del otro pilar queda por debajo de un nivel especificado —por ejemplo, el de la pobreza, como puede suceder cuando los trabajadores tienen un ingreso bajo o cuando las inversiones producen poca renta— el gobierno la suplementa para situar el ingreso de la pensión por encima del nivel de la pobreza. De hecho, el sistema del suple-

mento supedita automáticamente el beneficio a la necesidad, y la única verificación que se requiere es el ingreso proveniente de la otra pensión. La gran ventaja de un sistema más amplio de beneficios supeditados a la necesidad es que se eliminan el costo de transacción, el estigma y los problemas de incorporación, debido a que es automático y se basa en registros mantenidos por el pilar del “ahorro”. También se eliminan algunos efectos negativos en el trabajo y el ahorro, pues este último es obligatorio y no requiere verificación de ingresos; además, se fomenta el cumplimiento con el plan de ahorro obligatorio al ofrecer una bonificación, en forma de garantía, a quienes participan.

Una desventaja de este sistema es que, en un mundo incierto, provee menos seguro que un pilar público uniforme contra las fluctuaciones del ingreso a la gente situada por encima del nivel de la pensión mínima. Otra desventaja es que se presta a la manipulación estratégica por parte de los trabajadores de ingreso bajo que están próximos al nivel de la pobreza, pues puede suceder que en cuanto estén en condiciones de recibir el suplemento traten de evadir los nuevos aportes a sus cuentas obligatorias para pensiones. Ambos problemas se podrían atenuar dejando que la pensión mínima garantizada aumentara con los años de servicio con aportes. Por ejemplo, el mínimo garantizado podría ser igual al 1% por año de servicio. De esa manera, con 20 años de servicio se obtendría una pensión igual por lo menos al 20% del salario medio de la economía, y con 40 años se obtendría una pensión igual al 40% de dicho salario. Con una tasa de ahorro obligatorio adecuadamente alta (alrededor del 15%), este suplemento se podría financiar con un impuesto sobre la nómina del 2% al 4%, o con un impuesto general sobre la renta de tasa más baja (véase la Nota informativa 11). El mínimo garantizado podría ser de mayor cuantía que el beneficio uniforme o el supeditado a la necesidad, pero tener un costo menor y producir menos distorsiones, pues se basa en la pensión o el ahorro del propio trabajador en el pilar obligatorio financiado (véanse las simulaciones más adelante). Debido a estas características, es una opción muy interesante.

Otras características estructurales

Cualquiera que sea la naturaleza del beneficio, otras características estructurales —como la tasa de reposición del salario medio, la edad de jubilación y el método de indización— deben ser escogidas cuidadosamente. La tasa media de reposición financiada a través del pilar público

debe ser modesta, de acuerdo con la meta de aliviar la pobreza. La edad a la cual se empieza a pagar una pensión debe ser alta, suficientemente alta como para ser un buen sustituto de la incapacidad para trabajar en el caso de la mayoría de la gente. Cuando se establece una edad de jubilación que entraña un coeficiente de pasividad (razón prevista entre los años de jubilación y los años de trabajo) de 1:3 el sistema es mucho más fácil de financiar que cuando el coeficiente de pasividad es de 1:2. Con este fin hay que elevar periódicamente la edad de jubilación, a medida que aumenta la esperanza de vida. Las personas que deseen jubilarse antes pueden financiar esa opción a través del pilar voluntario.

Para inducir a los trabajadores experimentados —que se convertirán en una proporción cada vez mayor de la fuerza laboral a medida que la población avance en edad— a que participen en la fuerza laboral, habría que evitar un criterio relacionado con los ingresos para determinar el derecho a recibir pensiones. Los beneficios deberían pagarse una vez que se llegara a una edad específica; si el pago se aplazara, el aumento del beneficio debería ser actuarialmente justo. Habría que incluir el seguro de incapacidad y el seguro de vida de plazo fijo antes de la jubilación, y los beneficios de los sobrevivientes en el período posterior a ésta, a fin de proteger a los trabajadores y sus cargas familiares en caso de invalidez o muerte. Con el objeto de dar mayor protección a las cargas familiares, los aportes se podrían dividir y acreditar entre cónyuges. Las pensiones deberían estar indizadas según los precios para mantener su valor real, o según una combinación, por partes iguales, de precios y de salarios disponibles, a fin de que los jubilados tengan un interés en el crecimiento económico y compartan el riesgo del deterioro de la economía.

Elección de la base tributaria

Los rectores de las políticas deben decidir también cómo financiar el pilar público. La utilización de un impuesto de base amplia —como un impuesto a la renta o al consumo— en vez de un impuesto sobre la nómina es muy eficiente a largo plazo, pues permite reducir la tasa impositiva necesaria para financiar los beneficios. También es muy compatible con la función redistributiva del pilar público, en particular cuando la cobertura es amplia. El financiamiento con ingresos generales tiene la ventaja de que no opone los trabajadores a los jubilados. En cambio, los impuestos generales gravan a todas las generaciones de acuerdo con su ingreso o su consumo.

No obstante, muchos países en desarrollo carecen de la capacidad administrativa para recaudar impuestos de base amplia, y los impuestos que recaudan (como los impuestos al consumo) a menudo causan distorsiones y son regresivos. Además, cuando el pilar público recién se inicia generalmente cubre sólo a una pequeña parte de la población: empleados del sector formal urbano entre los cuales predominan los grupos de ingreso mediano y alto. Sería injusto transferir a esos grupos ingresos provenientes de impuestos generales.

Por estas razones, inicialmente el pilar público se debe financiar con impuestos sobre la nómina que se cobren a los grupos cubiertos. El trabajador (más bien que el empleador) debe pagar una gran parte de este impuesto para crear conciencia política del costo del programa y reducir sus efectos en la demanda de mano de obra cuando existen rigideces salariales. Para efectuar una redistribución, el salario imponible podría tener un mínimo, pero para poder mantener una tasa impositiva baja podría no tener tope, o tener un tope muy alto. Los trabajadores jóvenes o de ingreso bajo podrían estar exentos del impuesto, y los trabajadores mayores podrían eximirse una vez que alcanzaran la edad de la jubilación o hubieran efectuado aportes por un período especificado, como por ejemplo, 40 años. Estos son los grupos que podrían causar los mayores efectos negativos potenciales en la oferta y la demanda de trabajo. A medida que aumente la cobertura, que los beneficios se tornen más universales y que el gobierno adquiera mayor capacidad para recaudar impuestos, se podrá usar en mayor medida un gravamen más amplio y más progresivo basado en el ingreso o el consumo (para un examen general de las políticas tributarias, véase Banco Mundial 1991b).

La elección del pilar obligatorio financiado: eficiencia y crecimiento

A DIFERENCIA DEL PILAR PÚBLICO, QUE ES REDISTRIBUTIVO, está controlado centralmente y se financia con impuestos, en el segundo pilar obligatorio se debe poner énfasis en el ahorro. Por lo tanto, no debe ser redistributivo, ha de estar totalmente financiado, y el control de los recursos para pensiones y reservas para ahorro que se acumulen debe estar descentralizado. El segundo pilar podría basarse en planes ocupacionales, cuentas personales o una combinación de ambos.

La elección dependería de la eficiencia. ¿Con qué tipo de pilar se maximiza la rentabilidad de un riesgo dado en el mercado de capital sin crear nuevas distorsiones en el mercado laboral? Los administradores privados competitivos tienen incentivos para desempeñarse satisfactoriamente, pero la reglamentación extensa del gobierno también es importante para compensar deficiencias del mercado como la falta de información de los trabajadores y las restricciones socialmente ineficientes que imponen los empleadores.

Sistemas de ahorro obligatorio

Las ventajas de un sistema de ahorro (con aporte definido) —que requiere que las personas ahorren cuando son jóvenes de modo de tener ingresos suficientes cuando sean viejas— son que la cobertura puede ser amplia y que los beneficios son totalmente transferibles. Un sistema bancario rudimentario es un requisito previo, pero un sistema de ahorro obligatorio puede formar parte de la política nacional de crear nuevas instituciones financieras, inyectar más capital en los mercados, movilizar el ahorro y asignarlo a los usos más productivos, inclusive en el sector privado. También permite que los trabajadores incrementen su rentabilidad y se aseguren contra los riesgos políticos o de otro tipo propios de cada país, mediante la diversificación internacional de las inversiones.

La desventaja es que los gobiernos pueden sentir la tentación de administrar esos sistemas ellos mismos, como en el caso de los fondos nacionales de previsión. Esa forma de administración a menudo se traduce en la asignación de los recursos solamente al sector público, de manera no transparente, en tasas de rentabilidad bajas y en una mala asignación del capital. Por lo tanto, se necesita la administración privada competitiva para que los planes de ahorro obligatorio obtengan los beneficios del mercado de capital.

Sin embargo, algunos países de ingreso bajo carecen de los profesionales y de la infraestructura financiera privada que se necesitan para establecer estos sistemas. También es posible que los trabajadores no tengan ni la educación ni la experiencia necesaria para escoger acertadamente sus inversiones o los administradores de éstas. Por lo tanto, se necesita una gran capacidad regulatoria para velar por que las compañías de inversiones mantengan su solvencia y por que los riesgos a que están expuestos los trabajadores permanezcan dentro de límites razonables, pero hay muchos gobiernos que no tienen esa capacidad. (Actualmente Chile

usa un sistema de ahorro obligatorio descentralizado y Argentina, Colombia y Perú introducirán un pilar de este tipo en sus nuevos sistemas.)

Los planes ocupacionales

Los planes ocupacionales obligatorios constituyen una alternativa de los planes de ahorro obligatorio. Tienen la ventaja aparente de que se pueden establecer voluntariamente antes de que el mercado cuente con la capacidad necesaria para administrar un plan obligatorio o el gobierno tenga la capacidad para reglamentarlo. Se pueden poner en práctica mediante deducciones de los salarios y tienen un costo bajo en lo que respecta a registros y comercialización. Para superar los problemas del mercado de seguros aprovechan la competencia financiera de los empleadores y un grupo determinado de trabajadores. Las desventajas consisten en que muchas veces estos planes tienen una cobertura irregular, se ofrecen principalmente a los trabajadores de ingreso mediano y alto, entrañan grandes gastos tributarios regresivos, cuentan con financiamiento insuficiente y por lo tanto son propensos al incumplimiento de sus obligaciones, y restringen la adquisición de derechos a los beneficios y la transferibilidad de éstos, lo cual entorpece la movilidad del trabajo y la reestructuración económica.

Estos problemas se pueden evitar en parte con la reglamentación, imponiendo la obligación de proveer amplia información, contar con financiamiento total y con seguro de respaldo, y ofrecer beneficios no discriminatorios que se puedan traspasar. Esa reglamentación es importante cuando los planes ocupacionales se generalizan, e indispensable cuando éstos son obligatorios. No obstante, establecer las normas no es fácil, y éstas nunca son totalmente eficaces, en parte debido a que es muy difícil definir el financiamiento total en un plan de beneficios definidos. Podría tomar muchos años adaptar los planes que se han establecido en condiciones más liberales a un control más estricto. Entretanto, las pensiones que prometan serán problemáticas, de modo que hay que establecer las normas de procedimiento desde el comienzo. Por consiguiente, desaparece una de las ventajas aparentes de los planes ocupacionales: la de la simplicidad regulatoria.

Los planes voluntarios también desaparecen en gran medida, pues la reglamentación desalienta a los empleadores en lo que respecta a establecer sus planes propios. Además es probable que la reglamentación induzca a los empleadores a establecer planes de aporte definido, que

permiten evitar algunos de los problemas inherentes a los planes de beneficio definido pero crean nuevos conflictos de intereses porque los empleadores escogen a los administradores de las inversiones pero los trabajadores asumen el riesgo de éstas. No parece eficiente que los trabajadores estén sometidos a restricciones distintas respecto a la elección de un administrador de las inversiones, según el lugar donde trabajen.

Los planes ocupacionales de beneficio definido pueden impedir que los mercados laborales funcionen eficientemente. Los planes ocupacionales de aporte definido evitan este problema pero crean el problema de los agentes. Ni uno ni otro ofrecen las economías de escala que es probable que produzcan los planes de ahorro obligatorio, en los cuales los fondos de pensiones suelen estar muy concentrados. En general, los planes de ahorro personales parecerían tener una ventaja respecto al pilar obligatorio administrado por el sector privado, excepto en los países que ya tienen una cobertura ocupacional considerable como punto de partida. (Australia y Suiza, por ejemplo, tenían una cobertura amplia como resultado de la negociación colectiva o de una decisión de los empleadores, antes de que los planes fueran obligatorios.) Por consiguiente, los planes ocupacionales obligatorios no parecen ser un buen camino a seguir en la mayoría de los países en desarrollo y en transición, aunque quizás sean más aconsejables en los países industriales.

Dejar que los trabajadores escojan entre los planes ocupacionales y los planes de ahorro personales

Una tercera opción sería la de dejar que los trabajadores escojan entre las dos primeras opciones, es decir, entre un plan ocupacional y un plan de ahorro personal. Esta posibilidad de elegir reduciría el riesgo del cambio de empleo en los planes ocupacionales de beneficio definido y el problema de la agencia en el caso de los planes de aporte definido. Presumiblemente muchos trabajadores escogerían el plan de ahorro personal, sobre el cual tienen más control. Los planes ocupacionales que sobrevivieran a largo plazo deberían atribuirlo a las economías de escala genuinas y al acceso fácil a la información. Desde este punto de vista, dejar que los trabajadores escojan puede ser la mejor alternativa.

No obstante, la elección inevitablemente incrementa la carga administrativa y regulatoria del gobierno, pues exige fiscalizar sistemas múltiples, seguir la trayectoria de las afiliaciones que cambian y asegurarse de que las opciones sean justas y estén explicadas con precisión a los traba-

jadores. El Reino Unido, país en el cual los empleadores tienen la opción de abandonar el plan público de beneficios vinculados con los ingresos a condición de ofrecer un plan ocupacional propio y los trabajadores pueden optar por no participar en el plan del empleador y tener un plan de ahorro personal, todavía está tratando de resolver estos problemas. Para la mayoría de las economías en desarrollo y en transición dejar que los trabajadores escojan entre un plan de ahorro obligatorio y un plan ocupacional probablemente no sea la mejor alternativa, en vista de su capacidad institucional y regulatoria insuficiente, pero en el caso de los países industriales es una alternativa con excelentes posibilidades.

El pilar voluntario (personal u ocupacional)

LOS DOS PILARES OBLIGATORIOS, EN CONJUNTO, PODRIAN tener la meta de reemplazar alrededor del 50% del salario medio bruto vitalicio (revalorado al alza para tener en cuenta la inflación) o el 40% del salario bruto del último año cuando los trabajadores hubieran efectuado aportes durante toda su vida adulta, con un mínimo para mantener a las familias de ingreso bajo por encima del nivel de la pobreza. Pero algunas familias desearán un ingreso adicional después de la jubilación, y pueden lograr este fin mediante sistemas voluntarios. En Suiza, país en el cual los planes ocupacionales son obligatorios desde hace diez años, muchos empleadores ofrecen beneficios superiores al mínimo. En la mayoría de los países la gente ahorra voluntariamente, pero la existencia de un segundo pilar obligatorio reduciría o eliminaría parte del ahorro voluntario, sobre todo en el caso de los trabajadores de ingreso bajo cuyo ahorro obligatorio probablemente sea de un monto superior a lo que hubieran ahorrado de manera voluntaria.

Si los gobiernos desean incrementar la acumulación de capital, pueden fomentar los planes ocupacionales voluntarios y las cuentas de ahorro a largo plazo de diversas maneras: creando un clima económico estable y no inflacionario; estableciendo un marco regulatorio que infunda confianza en las instituciones financieras; educando a los ciudadanos respecto a la alta tasa de ahorro que se necesita para tener una jubilación holgada y, posiblemente, ofreciendo incentivos tributarios. Las tres primeras políticas indiscutiblemente son favorables al crecimiento y la eficiencia. La cuarta se debe aplicar con cautela, porque tiene un gran costo

en forma de ingresos que deja de percibir el gobierno, porque la mayoría de los beneficios recaen sobre grupos de ingreso alto que habrían ahorrado de todos modos, y porque con los incentivos tributarios puede suceder que el ahorro simplemente se invierta en instrumentos que gozan de ventajas tributarias en vez de incrementar el total. En el caso del ahorro a largo plazo, una posibilidad sería la de indizar la inversión inicial según la inflación y gravar sólo la renta real devengada por ésta. Todo incentivo tributario que se ofrezca para los sistemas voluntarios debe ofrecerse también para los planes ocupacionales y las cuentas personales.

Organización de los pilares

SE RECOMIENDAN CUATRO ALTERNATIVAS PARA LAS COMBINACIONES de un sistema de pilares múltiples (Cuadro 7.1):

- Un plan de ahorro personal obligatorio con un sistema público de beneficio uniforme.
- Un plan de ahorro personal obligatorio con una pensión mínima garantizada por el plan público.
- Un plan ocupacional obligatorio con un plan público de beneficio uniforme.
- Un plan ocupacional obligatorio con un plan público de beneficios supeditados a la necesidad.

Cuadro 7.1 Combinaciones recomendadas de varios pilares

<i>Distintas modalidades del pilar financiado y administrado por el sector privado</i>	<i>Distintas modalidades del pilar público, financiado con impuestos</i>	
Ahorro obligatorio	Uniforme	Garantía de un mínimo, suplemento
Ocupacional obligatorio	Uniforme	Según las necesidades

Cada una de estas combinaciones obligatorias estaría acompañada de políticas públicas que faciliten el ahorro voluntario y los planes de pensiones.

Comprobaciones empíricas relativas a los pilares múltiples

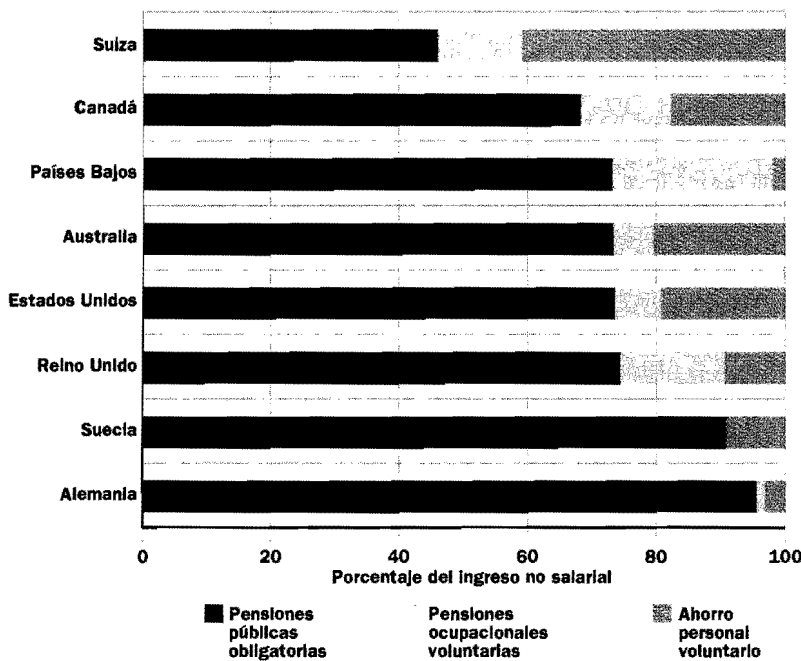
Argentina está poniendo en práctica la primera combinación. La segunda ha funcionado en Chile desde 1981. En los Países Bajos (donde los planes ocupacionales son cuasiobligatorios como resultado de la negociación colectiva) y Suiza (donde las pensiones públicas comprenden un beneficio uniforme vinculado con el empleo) existen variaciones de la tercera combinación. Australia acaba de introducir la cuarta combinación, al agregar un plan ocupacional obligatorio a su plan público de beneficios supeditados a la necesidad. (La pensión mínima garantizada probablemente no se combinaría bien con los planes ocupacionales del segundo pilar, debido a las variaciones entre los planes de los empleadores y los problemas del peligro moral que disuadirían a las firmas de ofrecer buenos beneficios a los trabajadores de ingreso bajo.) El Reino Unido tiene un sistema de pilares múltiples que probablemente sea demasiado complicado para la mayoría de los países en desarrollo: el pilar público que otorga un beneficio uniforme relacionado con el empleo es obligatorio, pero los empleadores pueden optar por no participar en la parte del plan que otorga un beneficio vinculado con los ingresos, y los trabajadores pueden optar por no participar en el plan de los empleadores.

La mayoría de los países de la OCDE no tienen sistemas de pilares múltiples bien desarrollados debido a que hasta hace poco sólo el pilar público era obligatorio. No obstante, los planes de ahorro voluntario ocupacionales y personales han surgido en forma irregular. Los pilares obligatorios y voluntarios —medidos según su proporción relativa del ingreso de los ancianos— difieren enormemente en cuanto a tamaño relativo, pero el plan público de reparto es el que tiene la principal responsabilidad de proveer seguridad económica a los ancianos (Gráfico 7.1).

Simulaciones de los pilares múltiples

Las comprobaciones empíricas relativas a los dos pilares obligatorios son demasiado limitadas para permitir una comparación detallada de la forma en que ambos cumplen su objetivo doble de reducir la pobreza y proveer ahorro o reponer una proporción del salario superior al mínimo,

Gráfico 7.1 El sistema de los pilares múltiples en los países de la OCDE, mediados del decenio de 1980: Porcentaje del ingreso no salarial proveniente de pensiones públicas y ocupacionales, y del ahorro personal



La mayoría de los países de la OCDE tienen un sistema débil de pilares múltiples; predomina el pilar público, pero está aumentando la importancia de los demás.

Nota: Los planes ocupacionales se tornaron obligatorios en Suiza y Australia en 1985 y 1993, respectivamente.

Fuente: Estudio del ingreso de Luxemburgo, como se presenta en D. Mitchell (1993).

y el costo relativo de ello. No obstante, las simulaciones indican los efectos de la combinación de un pilar de aporte definido totalmente financiado (ocupacional o personal) con un pilar público que otorgue una pensión uniforme, supeditada a la necesidad, o mínima garantizada, financiada con el sistema de reparto (Nota informativa 11).

- El beneficio uniforme por sí solo, si se fija a un nivel igual o superior al de la pobreza, permite eliminar ésta pero quizás requiera una alta tasa de aporte para ello. Genera grandes transferencias entre generaciones, algunas de ellas nocivas. Produce tasas de rentabilidad negativas para los grupos de trabajadores que se jubilan más tarde, aun cuando tienen un ingreso bajo, y por lo tanto es un

mal conducto del ahorro para éstos. No provee una pensión que reemplace un porcentaje adecuado del salario en el caso de los grupos de ingreso mediano y alto de todas las generaciones.

- El plan de aporte definido por sí solo es un mecanismo eficaz de ahorro o de reemplazo del salario, pero deja grandes núcleos de gente anciana en la pobreza, a menos que la tasa de interés sea muy alta. (La tasa de aporte, cuando es suficientemente alta para aliviar la pobreza entre los jubilados, crea pobreza entre los trabajadores de ingreso bajo, que pueden quedar con menos renta disponible en la juventud que en la vejez.)
- Puesto que la tasa futura de interés y de aumento de los salarios es incierta, sólo se puede contar con los sistemas mixtos para cumplir las dos metas: reducción de la pobreza y ahorro o reemplazo adecuado del salario. A largo plazo, la pensión mínima garantizada combinada con un plan de aporte definido permite cumplir ambos objetivos de la manera más eficaz o al menor costo.
- Las simulaciones no captan los efectos de los pilares en la eficiencia, el ahorro y el crecimiento, pero es probable que éstos sean más positivos en el caso de los planes de aporte definido que en los de pagos con ingresos corrientes y beneficio definido, por todas las razones indicadas. Esto refuerza el argumento a favor del uso de un plan financiado con recursos acumulados, de aporte definido, para cumplir el objetivo del ahorro, y de un plan financiado con impuestos, de beneficio definido, para alcanzar la meta de la redistribución y del alivio de la pobreza.
- Los países cuya población es de más edad deben presupuestar aproximadamente el 20% de los salarios actuales para programas de seguridad económica en la vejez. La distribución del 20% entre el pilar público y el pilar privado debe ser aproximadamente del 10% a cada uno cuando el pilar público otorga un beneficio uniforme, y del 4% y 16% respectivamente cuando se otorga una pensión mínima garantizada, y situarse entre ambos porcentajes cuando el plan público otorga un beneficio supeditado a la necesidad, dependiendo de que la comprobación de los medios de subsistencia sea de base amplia o estrecha. En vista del costo de las transacciones y de la posibilidad de que con el requisito de un ahorro obligatorio pequeño simplemente desaparezca el ahorro voluntario, el pilar financiado debería absorber por lo menos el 10% de los salarios cuando llegara a la madurez. Pero podría comenzar a

un nivel más bajo y aumentar gradualmente, a medida que se acrecentara la capacidad de los mercados financieros del país.

- Los sistemas mixtos también protegen a los jubilados contra el riesgo de que los sectores público o privado sufran un revés, que es lo que ocurriría, por ejemplo, si la mala administración fiscal obligara al gobierno a reducir el beneficio público definido, o si las malas inversiones produjeran una acumulación de fondos pequeña en los planes privados de aporte definido.

Las diferencias del régimen de transferencias significan que grupos de distinto ingreso y de distinto sexo tendrán preferencias distintas entre estas combinaciones de pilares. En general, la pobreza se elimina casi por completo con la pensión mínima garantizada, que posiblemente sería la que los pobres prefirieran. Los trabajadores de ingreso mediano son ambivalentes. Cuando se prevé que las tasas de interés serán bajas, su mejor opción es la combinación del beneficio uniforme, pero cuando se prevé que las tasas de interés van a ser altas quizás prefieran que se les asigne un aporte definido mayor, como en el sistema del suplemento. Los trabajadores de ingreso alto reciben una tasa más baja de reposición y de rentabilidad en el sistema de pilares múltiples con beneficio uniforme. No obstante, los que sienten gran aversión por el riesgo quizás prefieran dicho pilar porque a cambio de eso obtienen una mayor diversificación y protección de su ingreso contra el riesgo de las inversiones, antes de llegar a un nivel inferior al de la pobreza. Los trabajadores de ingreso alto que no sienten tanta aversión por el riesgo preferirían la combinación con la pensión mínima garantizada. Las mujeres resultan más favorecidas con una combinación que comprende un pilar público en el cual los beneficios no están vinculados con los años de servicio ni con los ingresos (Recuadro 7.1).

Conclusión

UN SISTEMA OBLIGATORIO DE PILARES MÚLTIPLES PARA LA seguridad económica en la vejez obliga a los países a:

- Tomar decisiones claras respecto a qué grupos resultarán favorecidos y qué grupos resultarán desfavorecidos con las transferencias

Recuadro 7.1 Situación de los hombres y las mujeres en distintos programas para ancianos

CADA PILAR, CON SUS CORRESPONDIENTES CARACTERÍSTICAS estructurales, afecta a los hombres y a las mujeres de manera distinta, debido a que sus historias de empleo difieren. Muchas mujeres no tienen una trayectoria de empleo continua y cuando han trabajado no han ganado tanto como los hombres. Como resultado, los planes públicos universales que ofrecen beneficios uniformes o supeditados a la necesidad favorecen más a las mujeres, mientras que los planes en los cuales los beneficios están vinculados con los años de servicio o los ingresos favorecen más a los hombres. Los beneficios otorgados a los sobrevivientes reducen la pobreza entre las mujeres, que tienden a vivir más años que sus esposos, pero en la mayoría de los casos la pensión conyugal asciende a sólo la mitad de la pensión del jubilado fallecido. Por lo general ésta es insuficiente para una persona sola, debido a las economías de escala de la vivienda y de otros gastos domésticos.

Se ha observado que las mujeres tienen probabilidades mucho menores que los hombres de recibir pensiones ocupacionales y que cuando las reciben éstas son de menor monto. En los sistemas de aporte definido los hombres resultan más favorecidos que las mujeres debido a que sus ingresos y sus aportes son más altos. La mancomunación de los aportes de los esposos y las esposas y la división del producto de éstos entre ambos por partes iguales suele ayudar a las mujeres. Cuando se compran rentas vitalicias, un punto importante es el de si se permiten las tablas de la esperanza de vida por sexos o si se aplican las tablas comunes a hombres y mujeres. El uso de estas últimas, como en el caso de los planes ocupacionales de los Estados Unidos, favorece a las mujeres porque éstas viven más años. (Pero el uso de las tablas comunes perjudica a las mujeres cuando se aplican al seguro de vida, que a veces también es suministrado por los empleadores.)

Resultados de las microsimulaciones

La microsimulación de la situación del trabajo y la jubilación en el Reino Unido efectuada por Falingham y Johnson (1993) nos permite examinar el tratamiento diferente que reciben los hombres y las mujeres en distintos planes de pensiones. Tomando como base los ingresos vitalicios, las mujeres están concentradas en la mitad inferior de la distribución salarial de la población, mientras que los hombres están concentrados en la mitad superior. Por consiguiente, las mujeres tienen el doble de probabilidades de los hombres de recibir transferencias vitalicias positivas en los sistemas de beneficio uniforme universal, tanto porque ganan (y por lo tanto aportan) menos como porque viven más años que los hombres. Este efecto se reduce acentuadamente cuando las condiciones para la participación se basan en los años de aportes y el monto de éstos. Con el plan de aporte definido, que no es redistributivo, la mayoría de las mujeres ancianas viven en la pobreza. Las mujeres resultan más favorecidas que los hombres —lo cual es natural— en los planes en los cuales el aporte definido se combina con la garantía de una pensión mínima, pues las mujeres reciben casi el 90% del suplemento, lo que elimina prácticamente la pobreza entre las ancianas.

Algunas transferencias corresponden a mujeres que han trabajado pero han ganado poco; otras corresponden a mujeres que no han trabajado pero están casadas con hombres que tienen ingresos altos, y no está claro que la sociedad desee transferir ingresos a este grupo, pues existen otros instrumentos que permiten reducir la pobreza de éstas a un costo social menor. Por ejemplo, la disparidad entre los hombres y las mujeres se puede reducir por medio del tratamiento conjunto de las parejas casadas, como se recomienda en la Unión Europea y se exige en muchos

estados de los Estados Unidos. Si los años de empleo y los aportes se acreditan a marido y mujer por partes iguales, la pobreza se elimina en el caso de la mayoría de las mujeres. Además, el costo del sistema del suplemento disminuye porque la mayoría de las mujeres reciben pensiones adecuadas, financiadas con los aportes de sus esposos (Cuadro R-7.1). En efecto, los aportes conjuntos y la mancomunación de los ingresos dentro de la familia proveen un seguro informal, aunque más limitado que el de las familias extensas. Producen una disparidad menor en cuanto a salarios y pensiones entre las familias que entre los individuos, y facilitan el alivio de la pobreza. Pero hay que formalizar este convenio informal en el caso de las mujeres divorciadas o viudas, las cuales constituyen el grupo más grande de personas ancianas que viven en la pobreza.

¿Qué se debe hacer?

En resumen, se pueden emplear varios métodos, individualmente o en alguna combinación, para mejorar la seguridad económica en la vejez entre las mujeres:

- Un sistema de beneficio universal uniforme, supeditado a la necesidad, o de pensión mínima por medio del cual se sitúa a toda la gente por encima del nivel de la pobreza, prescindiendo del historial de empleo.
- El tratamiento conjunto de la acreditación del empleo y los aportes de los esposos y las esposas.
- Otorgamiento de beneficios obligatorios superiores al 50% del beneficio marital conjunto a los sobrevivientes.
- Beneficios especiales para las personas muy ancianas a las que se les hayan agotado los recursos propios (entre las cuales es más probable que predominen las mujeres).

Finalmente, la mejor manera de aumentar la seguridad económica de las mujeres ancianas es incrementar el ingreso de las jóvenes mediante la eliminación de la diferencia de salario y de empleo entre hombres y mujeres, lo cual tiene la ventaja adicional de aumentar la equidad en general y fomentar el crecimiento económico.

Cuadro R-7.1 Tasas simuladas de pobreza entre hombres y mujeres

	40% uniforme	Relacionado con el empleo, uniforme	15% aporte definido	10% aporte definido y 20% uniforme	10% aporte definido, según las necesidades	15% aporte definido y suplemento
<i>Aportes propios</i>						
Hombres	0	3	21	5	5	0
Mujeres	0	35	67	52	52	0
<i>Aportes conjuntos</i>						
Hombres	0	3	34	5	5	0
Mujeres	0	8	36	18	18	0

Nota: La pobreza se define como el 40% del salario medio en toda la economía.

Fuente: Adaptado de microsimulaciones basadas en datos demográficos y de ingreso del Reino Unido en 1985 por Falkingham y Johnson (1993).

del pilar público obligatorio, tanto dentro de una misma generación como entre generaciones. Con esto se reducirían tanto la redistribución caprichosa como la pobreza.

- Establecer una relación estrecha entre los aportes incrementales y los beneficios en el pilar privado obligatorio. Con esto disminuirían las tasas impositivas efectivas, la evasión y las distorsiones del mercado laboral.
- Usar el financiamiento total y el control descentralizado en el segundo pilar. Con esto aumentarían el ahorro a largo plazo, los recursos del mercado de capital y el crecimiento.
- Diversificar el riesgo al máximo debido a la combinación de administración pública con administración privada y beneficios determinados por la política con beneficios determinados por el mercado, al uso del aumento de los salarios y de la renta del capital como base del financiamiento, y a la posibilidad de invertir en una amplia gama de valores, públicos y privados, de capital y de deuda, nacionales y extranjeros.

La economía en sentido más amplio, incluidos los viejos y los jóvenes, resultaría favorecida.

La combinación acertada de pilares no es la misma en todo tiempo y en todo lugar, sino que depende de los objetivos, la historia y las circunstancias de cada país, en particular del énfasis que éste ponga en la reducción de la pobreza frente al ahorro, de sus mercados financieros y de su capacidad para recaudar impuestos y reglamentar. Los países de ingreso mediano y alto deberían avanzar en esa dirección rápidamente, pero los países de ingreso bajo deben considerar esto como una meta a largo plazo.

La transición

EL COSTO DE LA TRANSICIÓN DE UN SISTEMA DE SEGURIDAD económica en la vejez a otro es elevado, y la oposición suele ser intensa. Todo país decidido a efectuar una reforma debe tener una visión clara de su punto de partida y del punto al cual desea llegar en un futuro muy distante, que lo oriente respecto a las medidas que haya de tomar en el presente (Recuadro 8.1). En este capítulo se indican las líneas generales de la trayectoria que podrían seguir distintos grupos de países: el de los que tienen una población joven, un ingreso bajo y un sistema formal rudimentario de seguridad económica para los ancianos; el de los que tienen una población joven pero que está envejeciendo rápidamente y los que están creciendo con rapidez y tienen pilares públicos que no han llegado a la madurez; y el de los que tienen una población de más edad, un ingreso mediano o alto y grandes pilares públicos que requieren una reforma gradual o, en algunos casos, urgente.

El trabajo preliminar: países con población joven

CONSIDERESE EN PRIMER LUGAR UN PAÍS CON UNA POBLACIÓN joven, un ingreso per cápita bajo y un pilar público o fondo de previsión pequeño, que cubre principalmente a los empleados del sector público. Muchos países de África y de Asia Meridional se encuentran en esta etapa. La gente está pidiendo una ampliación del pilar público debido al debilitamiento de los sistemas informales de apoyo a los ancianos y a la falta de instrumentos financieros en los cuales se pueda confiar. Estos países quizás no cuenten con los mercados

Recuadro 8.1 Examen de la situación

TODO PLAN PARA ESTABLECER O REFORMAR EL sistema de seguridad económica de los ancianos de un país debe comenzar con un examen de lo que la familia extensa, las instituciones financieras, los planes de pensiones ocupacionales y los programas del gobierno aportan al bienestar de los ancianos. En el examen del caso hay que hacerse las siguientes preguntas:

- ¿Cuánta pobreza hay entre los ancianos? ¿Dónde se encuentran los focos de ancianos pobres (entre las viudas o las personas muy ancianas, en las zonas urbanas o en las zonas rurales)? ¿Qué programas del gobierno existen para aliviar la pobreza entre los ancianos, y qué programas que favorecieran a esos grupos se podrían agregar?
- ¿Hasta qué punto es eficaz el sistema informal de apoyo a los ancianos? ¿Dónde se desintegra? ¿Qué programas del gobierno pueden retardar este proceso?
- ¿Qué porcentaje del PIB se gasta en pensiones? ¿Qué proporción del gasto público se destina a pensiones? ¿Dónde se sitúa esa proporción en comparación con la de otros países que se encuentran en la misma etapa de desarrollo económico y demográfico?
- ¿Qué porcentaje de trabajadores y de ancianos están cubiertos por los planes de pensiones formales? ¿Qué variaciones de cobertura se observan por ocupación, ingreso y sexo? ¿Qué planes hay para ampliar la cobertura en los próximos años?
- ¿Cuál es el coeficiente de dependencia del pilar público? ¿Qué relación guarda con el coeficiente de dependencia demográfico? ¿En qué forma influirán en esa relación, en el futuro, las características estructurales, la maduración del sistema y los cambios demográficos?
- ¿Son los aportes de una magnitud suficiente para cubrir los pagos que se prevén para el futuro próximo y para el futuro distante? ¿En qué forma afectarán éstos a los empleadores y al empleo?
- ¿De qué tamaño es el sector laboral informal y de qué manera influye (o influirá) en éste el sistema de seguridad económica para los ancianos?
- ¿Cuál es la tasa de evasión estimada? ¿Qué aspectos del pilar público inducen a la evasión?
- ¿Hay instituciones financieras —bancos, compañías de seguros y bolsas de valores— activas y dignas de confianza? ¿Qué medidas se pueden tomar para fortalecerlas?
- ¿Qué instrumentos existen para el ahorro voluntario y las rentas vitalicias? ¿Cómo se pueden ampliar? ¿Qué obstáculos se oponen a la ampliación?
- ¿Qué diferencias hay entre la política tributaria relativa al ahorro y la política tributaria relativa al consumo? ¿Habrá que introducir más incentivos tributarios para fomentar el ahorro a largo plazo? ¿Cómo se encuadra el ahorro para la jubilación en este panorama?
- ¿Cuán comunes son los planes de pensiones ocupacionales? ¿Funcionan bien o mal? ¿Qué reglamentación y privilegios impositivos se les aplican? ¿Habrá que modificarlos?
- ¿Qué restricciones se aplican a las corrientes de capital internacionales? ¿Con qué rapidez habría que liberalizarlas?
- ¿Qué capacidad regulatoria tiene el gobierno? ¿Qué nivel de capacitación financiera tiene la población?
- ¿En qué situación se encuentran las personas muy ancianas? ¿En qué situación se encuentran las mujeres? ¿Están el sector público y el sector privado en condiciones de administrar programas a largo plazo complejos?

financieros o la capacidad regulatoria necesaria para establecer un pilar financiado descentralizado, pero deben preparar el terreno para la introducción de planes de ahorro y de pensiones voluntarios, y posteriormente obligatorios, para lo cual tendrían que:

- Mantener la inflación baja.
- Evitar el control de las tasas de interés y tipos de cambio.
- Establecer instituciones de ahorro confiables, accesibles a la población rural y urbana (el sistema de ahorro postal del Japón y otros países de Asia Oriental podría servir de modelo).
- Crear un marco regulatorio que infunda confianza en los bancos, las compañías de seguros y otras instituciones financieras.
- Instituir una política y una administración tributaria eficaces.
- Formar el capital humano esencial para la administración eficiente de los sistemas financieros y regulatorios.

Estas condiciones básicas son importantes para el sistema de protección de los ancianos y, de manera más general, para la continuación del crecimiento económico.

Estos países también tendrían que adoptar medidas vinculadas más directamente con la seguridad económica en la vejez que en último término se encuadren dentro de un sistema de pilares múltiples. Lo que no se debe hacer —usar métodos que creen los problemas a que son propensos los planes de reparto de gran envergadura— es tan importante como lo que se debe hacer. Esto significa que los países han de:

- Mantener el actual pilar público participatorio pequeño, con beneficios uniformes, y limitarlo a las empresas grandes, en las cuales el costo de las transacciones es relativamente bajo y el fraude es muy fácil de detectar, y a las zonas urbanas, en las cuales el sistema informal se desintegra primero.
- Proveer asistencia social a los grupos más pobres de la sociedad, incluidos los ancianos pobres que no están acogidos a planes participatorios, tomando en cuenta el hecho de que son vulnerables debido a que ha disminuido su capacidad de trabajo.
- Efectuar simulaciones del impacto a largo plazo de distintos planes públicos (diferente cobertura, nivel de beneficios, edad de jubilación) en los impuestos y la distribución de las transferencias entre generaciones y dentro de una misma generación. Para esto hay que adoptar supuestos respecto al aumento de los salarios, las tasas de

interés, la participación en la fuerza laboral, el desempleo y la evasión— y reconocer que el sistema que se escoja influirá en estos parámetros (Recuadro 8.2).

- Eliminar gradualmente (o convertir a una base voluntaria) los fondos de previsión de administración centralizada, que a menudo se usan mal.
- Establecer el marco legal e institucional necesario para los planes de ahorro personal y de pensiones ocupacionales, y exigir financiamiento total, transferibilidad de los beneficios, y suministro de información sobre éstos.
- Ofrecer tratamiento impositivo igual para los planes ocupacionales y personales que reúnan ciertos requisitos prudentes.
- Evitar el desplazamiento de los sistemas de apoyo informales y ofrecer incentivos a las familias para que continúen ocupándose de sus parientes ancianos.
- Evitar los peligros ocultos —pensiones excesivamente generosas; jubilación anticipada; estructuras de aporte a los beneficios que fomentan la evasión o desalientan el ahorro; redistribución nociva a favor de los grupos de alto ingreso en los planes públicos, y planes ocupacionales sin reglamentar, sin financiar y con beneficios intransferibles— que constituyen una gran tentación, sobre todo en los países jóvenes que tienen sistemas que no han llegado a la madurez y una capacidad regulatoria limitada (Recuadro 8.3).

Países con población joven que está envejeciendo rápidamente

EL GRUPO SIGUIENTE COMPRENDE PAÍSES QUE TAMBIÉN TIENEN una población joven, que están envejeciendo y a menudo creciendo con rapidez, que va unido a una disminución de las tasas de fecundidad y una prolongación de la vida de las personas. Muchos países de Asia Oriental se encuentran en esta etapa. Además de acelerar las medidas antes mencionadas, estos países deben:

- Empezar a organizar e introducir un pilar público financiado, descentralizado y obligatorio (Recuadro 8.4). En los países en los cuales los planes ocupacionales todavía no están difundidos, es proba-

Recuadro 8.2 Elección de las características estructurales del pilar público

- Cobertura y período que debe cumplirse antes de recibir beneficios: ¿debería el plan cubrir solamente a los funcionarios públicos y trabajadores urbanos? ¿Incluir a los empleados de firmas pequeñas? ¿A los trabajadores agrícolas? ¿A las personas que trabajan por cuenta propia?
- Porcentaje medio del salario que se reemplaza: ¿qué nivel será sostenible a largo plazo, sobre la base de una tasa impositiva suficientemente baja para evitar la evasión y las distorsiones del mercado laboral?
- Edad de jubilación: ¿cuál debería ser? ¿Habría que aumentarla automáticamente de acuerdo con la esperanza de vida? ¿Cómo habría que estructurar esta parte del plan a fin de evitar la recompensa a la jubilación anticipada y las sanciones a la jubilación tardía?
- Estructura de los beneficios: ¿deberían éstos ser universales, estar relacionados con el empleo, ser uniformes, estar supeditados a la necesidad, o consistir en una pensión mínima garantizada? ¿En qué forma afectarían estas opciones a los distintos grupos de ingresos y a ambos sexos?
- Fórmula vinculada con los ingresos: en caso de usarse una ¿hasta qué punto debe comprimirse y qué período habría que considerar para el cálculo del promedio?
- Tratamiento de las parejas casadas y los asalariados solteros: ¿deberían los aportes de los cónyuges ser conjuntos? ¿Convendría establecer o evitar el subsidio cruzado entre los asalariados casados y los solteros?
- Cuantía de los beneficios pagaderos a los sobrevivientes: ¿qué nivel permitirá evitar la pobreza entre las viudas?
- Disposiciones relativas a los beneficios por incapacidad: ¿cómo evitar tanto la pobreza como el peligro moral?
- Indización: ¿convendría indizar según los salarios o según los precios?
- Financiamiento: ¿habría que usar impuestos sobre la nómina o ingresos generales?
- Tasa de aporte: ¿cuál será el nivel de la tasa que evite los efectos perjudiciales en la asignación del trabajo y en el empleo?
- Mínimo de los ingresos imponibles: ¿debería establecerse una tasa impositiva más baja para los trabajadores jóvenes o de bajo ingreso?
- Tope de los ingresos imponibles: ¿debería establecerse un tope alto o ningún tope para tener una base impositiva amplia?
- Incentivos tributarios: ¿deberían los beneficios o los aportes estar exentos de impuestos?
- Estrategia para la inversión de las reservas: ¿deberían éstas ser administradas por el sector público, por el sector privado, o ser eliminadas?

ble que el segundo pilar consista en una cuenta obligatoria de ahorro personal. Los requisitos previos de este pilar son la capacidad regulatoria del gobierno, un sistema bancario, un mercado secundario de bonos públicos, y una bolsa de valores incipiente, o la capacidad de establecer estas instituciones rápidamente para atender la demanda de los nuevos fondos de pensiones. El ingreso per cápita o el salario medio por trabajador es otro criterio importante. Cuando los salarios son bajos, puede suceder que el costo de las transacciones absorba gran parte de los aportes a un pilar descen-

Recuadro 8.3 Los pilares y sus peligros

AL ESTRUCTURAR EL SISTEMA DE SEGURIDAD ECONOMICA PARA los ancianos, los rectores de las políticas deben tener conciencia tanto de los peligros que hay que evitar como de las características que conviene incluir. Aparte de la inestabilidad fiscal, que crea problemas para todos los programas de seguridad económica de los ancianos, los países deben evitar diversos peligros:

- *En los planes públicos de pensiones:* el otorgamiento de grandes beneficios imprevistos a los trabajadores de alto ingreso, que probablemente constituyan el primer grupo cubierto, y el establecimiento de beneficios demasiado generosos, además de la jubilación anticipada, que no se puedan mantener a largo plazo. *Estrategia:* comenzar con beneficios modestos —uniformes o supeditados a la necesidad—, una edad de jubilación alta, y sanciones actuarialmente justas para los trabajadores que se jubilen anticipadamente.
- *En los planes de ahorro personal:* el establecimiento del plan obligatorio antes de crear las condiciones y la estructura regulatoria necesarias (véase el texto), con lo cual todo plan está condenado al fracaso. *Estrategia:* empezar por establecer una estructura financiera, legal y regulatoria estable, e introducir el programa gradualmente.
- *En los planes ocupacionales:* la iniciación de los planes de este tipo con ventajas tributarias pero sin disposiciones relativas a financiamiento, adquisición de derechos y transferibilidad de los beneficios, pues los errores que se cometan serán difíciles de corregir más adelante. *Estrategia:* establecer los requisitos desde el comienzo —de manera que los planes ocupacionales resulten más plausibles, causen menos distorsiones y sean más compatibles con un sistema de pilares múltiples que se cree ulteriormente— y otorgar el mismo tratamiento impositivo a todo el ahorro a largo plazo, prescindiendo de que éste adopte la forma de un plan personal o de un plan ocupacional.

tralizado. Por lo tanto, el salario cubierto debe ser suficientemente alto como para mantener el costo de las transacciones a un nivel razonable, y el segundo pilar obligatorio ha de limitarse a los países o subgrupos que cumplan este requisito.

- Empezar por establecer un marco regulatorio sólido y determinar la tasa de aporte necesaria, y la medida en que se quiere reempla-

Recuadro 8.4 Aspectos estructurales y regulatorios del pilar del ahorro obligatorio

- Cobertura: ¿hay que incluir o no a los empleados de firmas pequeñas y a las personas que trabajan por cuenta propia?
- Tasa de aporte: ¿es ésta suficientemente alta para permitir el remplazo de una proporción adecuada del salario, en las condiciones que se provean para el aumento de los salarios y para las tasas de interés?
- Incentivos tributarios: ¿habría que eximir de impuestos a los aportes y la renta de las inversiones?
- Normas fiduciarias para los administradores de los fondos: ¿habría que someter a estos administradores a un examen cuidadoso y estricto y exigirles que depositaran una fianza?
- Restricciones a las inversiones: ¿dejan éstas gran discreción a los administradores de las inversiones pero hacen hincapié en las decisiones prudentes y la diversificación?
- Suministro de información: ¿permite la información que se suministra que los trabajadores tomen decisiones bien fundadas respecto a las compañías de inversión?
- Sanciones por resultados insatisfactorios: ¿tienen los administradores incentivos para maximizar el rendimiento, teniendo en cuenta los riesgos?
- Restricciones a las comisiones: ¿deben los precios quedar determinados por el mercado?
- Condiciones relativas al retiro de fondos: ¿debe el retiro consistir en una suma alzada o en una anualidad? ¿Debe permitirse el retiro de recursos para vivienda, educación o gastos médicos?
- Seguro para sobrevivientes y seguro de incapacidad: ¿se debe exigir su compra a través de compañías de seguros?
- Aportes conjuntos y beneficios de los cónyuges: ¿se deben exigir éstos para evitar la pobreza entre las viudas y las mujeres divorciadas?
- Garantías del gobierno: ¿deben incluirse o no?
- Diversificación internacional: ¿a qué ritmo se debe introducir? ¿Debe ser limitada o ilimitada?
- Costo administrativo estimado: ¿cómo se puede contener el costo de la comercialización?
- Administradores extranjeros para las inversiones: ¿cómo se los puede inducir a que provean sus servicios que tanto se necesitan?
- Supervisión y mecanismos para hacer cumplir la reglamentación: ¿cómo pueden los funcionarios recibir capacitación en este campo?

zar el salario. Establecer esta estructura e introducir el segundo pilar puede tomar varios años. Los países no deben avanzar con mayor rapidez que la que permita su capacidad institucional, pero si avanzan con demasiada lentitud los trabajadores de ingreso mediano y alto ejercerán una fuerte presión política a favor de un pilar público dominante, de beneficios vinculados con los ingresos, con todos los problemas que esto trae.

- Incrementar la cobertura del pilar público gradualmente, manteniéndolo de un tamaño modesto y con una función de redistribución, y satisfacer al mismo tiempo pero por medio del pilar privado obligatorio las necesidades de los trabajadores en materia de

los trabajadores. Pero 36 años son un período largo para una transición y, en todo caso, la población envejecerá durante ese período y absorberá gran parte del 5% de ahorro en la tasa impositiva, dejando a los trabajadores jóvenes con un ingreso escaso después de su jubilación. Por consiguiente, la reducción gradual de la proporción del salario que se reemplaza no permitirá financiar la transición por sí sola, pero el principio de asignar el aumento de la productividad al pilar nuevo es útil.

Otra forma de reducir los beneficios —e influir de manera directa en el PIB— es elevar la edad de jubilación. El aumento de la edad de jubilación cada año en la medida suficiente para mantener constante el coeficiente de dependencia —en muchos países, dos a tres meses por año— permitiría asignar al segundo pilar todo el ahorro resultante del reemplazo de una proporción menor del salario. Aun con un aumento rápido de la edad de jubilación, esta alternativa deja sólo un 5% del aporte para el segundo pilar, lo cual no es suficiente para proporcionar una pensión adecuada a la mayoría de los trabajadores de más edad. Por lo tanto, esta alternativa tampoco bastará.

Por último, los países que tienen un pilar público pequeño y una tasa de aporte baja desde el comienzo pueden iniciar el pilar financiado mediante el aumento gradual de la tasa impositiva. El pilar público se puede financiar con ingresos provenientes de impuestos generales, y el impuesto sobre la nómina se puede asignar al pilar privado, donde está vinculado directamente con los beneficios y causa menos distorsiones.

En los países en los cuales los planes de pensiones ocupacionales ya están muy difundidos, es probable que en el pilar obligatorio privado se contemplen planes de ese tipo, como sucede en Australia y Suiza, o una elección entre un plan de pensiones ocupacional y un plan de ahorro personal, como en el Reino Unido. Australia acaba de hacer obligatorio el pilar ocupacional. El aporte inicial obligatorio es del 3% del salario, aumentará hasta el 12% para el año 2002 y absorberá la mayor parte del aumento de la productividad de ese período. Australia tiene la ventaja de que su pilar público, que es modesto, tiene una base amplia y otorga beneficios supeditados a los ingresos y a los bienes que posea la persona, se financia con ingresos generales y necesita ser suplementado y ajustado, pero no transformado totalmente. Por lo tanto, en Australia la transición consiste en agregar un segundo pilar “de ahorro” a un pilar público redistributivo, con lo cual se evitarán las presiones que podrían haber surgido, si la situación hubiera sido distinta, a favor de la ampliación del pilar público. La mayoría de los demás países de la OCDE tendrán que

pasar por el proceso más difícil de separar la función de ahorro de la función de distribución, y de reestructurar y reducir sus planes públicos para evitar que se produzcan enormes distorsiones y la evasión en gran escala a medida que aumenten tanto el coeficiente de dependencia como el costo del sistema. Esto significará decepcionar a algunos grupos que no recibirán lo que se los había inducido a esperar.

Países en dificultades con una población de edad mediana: la posibilidad de una reforma radical

FINALMENTE, CONSIDERENSE LOS PAÍSES QUE TIENEN PROGRAMAS de pensiones públicos de gran tamaño y alto costo, que necesitan una reforma urgente. Algunos países tienen un impuesto sobre la nómina del 25% o más, y aun así no pueden cumplir sus obligaciones debido a la estructura defectuosa del sistema y a la evasión generalizada. Muchos países de América Latina y Europa Oriental se encuentran en esa situación y algunos países de la OCDE se aproximan a ésta. Necesitan reducir, y no elevar, la tasa impositiva, y al mismo tiempo poner su sistema de apoyo a los ancianos en un pie financiero sólido. Para cumplir estos objetivos divergentes, varios países están considerando una reforma radical, como pagar la deuda de la antigua seguridad social a los trabajadores y jubilados actuales y comenzar de cero con un sistema nuevo. Esto significa crear el nuevo sistema, calcular los beneficios adeudados implícitamente con el régimen antiguo, y encontrar un medio de financiar todo eso en una forma que sea aceptable desde el punto de vista político y económico.

Reforma del pilar público antiguo y cálculo de la deuda de la seguridad social

En este informe se recomienda decididamente que el plan público antiguo se reforme al mismo tiempo que se efectúe la transición, o poco antes de ésta. La reforma del plan público es importante porque permite aumentar la eficiencia económica y la equidad. También permite redefinir los derechos adquiridos por los trabajadores y jubilados al amparo del sistema existente y, por consiguiente, reducir los impuestos o los préstamos que tendría que obtener el gobierno para liquidar la deuda de la seguridad social. Final-

mente, dado que a menudo a los trabajadores se les da una opción, con la reforma aumenta el incentivo para cambiarse al nuevo sistema.

Para ilustrar la complejidad de la reforma del plan público y el cálculo de la deuda de la seguridad social, considérese la elección de la magnitud del beneficio. La proporción reglamentaria del salario que se reemplaza es elevada en muchos países con planes en bancarota, pero éstos nunca podrán pagar beneficios de esa cuantía. Muchos países de América Latina y Europa Oriental han reducido los beneficios disimuladamente mediante el procedimiento de no indizarlos según la inflación, el cual es expeditivo desde el punto de vista político. Al reformar el plan público se debe establecer una nueva proporción reglamentaria más realista para el salario que se vaya a reemplazar, y esa proporción modesta debe ser indizada según la inflación futura. Una vez que se ha introducido este cambio, ¿qué valor se ha de usar para determinar el monto que la sociedad “les debe” a los jubilados? ¿El antiguo valor reglamentario, el valor de facto posterior a la inflación, o el nuevo valor reglamentario indizado? ¿Y qué se ha de hacer en los casos en que los trabajadores han aportado poco pero tienen derecho a un beneficio cuantioso? ¿Hay que pagarles una suma basada en una tasa de rentabilidad “razonable” o en la tasa de rentabilidad exagerada resultante de un sistema defectuoso?

La elección de la edad de jubilación es igualmente compleja. Una razón por la cual muchos planes atraviesan hoy en día una situación difícil es que han sido demasiado liberales para otorgar la jubilación anticipada. Al elevar la edad de jubilación aumentará la capacidad de producción del país y se reducirá la deuda de la seguridad social, pero los trabajadores a los cuales se les haya prometido la jubilación a una edad temprana se opondrán a esta medida. Chile incrementó la edad de la jubilación dos años antes de establecer el nuevo sistema; Argentina y Colombia lo hicieron cuando efectuaron sus reformas. La edad de jubilación se debe aumentar tan rápidamente como lo permita la situación política, y para calcular la deuda de la seguridad social se debe usar la edad de jubilación más alta.

De manera más general, y desde el punto de vista del largo plazo, ¿deben los pagos satisfacer las expectativas o ser más equitativos? Tal como en la renegociación de cualquier otra deuda que aparentemente no podrá ser pagada, la respuesta entraña complejas consideraciones políticas respecto a lo que es viable, justo y aceptable para todas las partes interesadas. Estas negociaciones podrían orientarse de acuerdo con varios principios:

- Hay que preparar el terreno mediante una extensa campaña de información pública, a fin de que las expectativas se ajusten a la realidad de que las promesas antiguas son perjudiciales para la economía e imposibles de cumplir. En esta campaña hay que asegurarse de que los trabajadores comprendan el costo total del programa actual, incluidos los aportes del empleador.
- Los jubilados y los trabajadores que estén próximos a la jubilación en el momento de la transición deben recibir una pensión del pilar público reformado que los ponga al abrigo de la pobreza. Tienen pocas alternativas en cuanto a medios de subsistencia y poco tiempo para adaptarse a las nuevas reglas.
- La valoración de los derechos acumulados de los trabajadores más jóvenes se podría basar en un beneficio menor y más realista. Como *quid pro quo*, estos trabajadores reciben beneficios indizados, en algunos casos pagan impuestos sobre la nómina inferiores a los que hubieran pagado de otra manera, y tendrán amplias oportunidades de incrementar sus pensiones y diversificar sus riesgos mediante un plan obligatorio, de ahorro u ocupacional.
- Los trabajadores que recién ingresen en la fuerza laboral, así como los grupos que se incluyan por primera vez, deben ser incorporados de inmediato al sistema reformado en vez del antiguo, para no incrementar la deuda de este último.
- Dado que la duración del período de jubilación ha aumentado rápidamente durante los últimos 50 años, junto con la esperanza de vida —y esta tendencia probablemente se acelerará durante los próximos 50 años— la forma más justa y más tolerable de reducir los beneficios a menudo consistirá en elevar la edad de jubilación.
- Una vez que se ha reformado el antiguo plan público hay que establecer como alternativa un nuevo sistema de pilares múltiples. El sistema nuevo debe comprender un pilar público aún más pequeño, complementado con un segundo pilar obligatorio, financiado y descentralizado. Por ejemplo, si el beneficio reglamentario antiguo era igual al 50% ó 60% del salario, el beneficio público podría ascender al 40% y el sistema de pilares múltiples podría consistir en un pilar público más pequeño que pagara un 20% y en el cual hubiera un aporte definido del 10%. Los países deben decidir si darán o no a los trabajadores la opción de escoger entre el plan público antiguo reformado y el sistema nuevo de pilares múltiples. Argentina, Chile, Colombia y Perú han dado esa opción a

todos los trabajadores actuales. En Chile, la mayoría de los trabajadores menores de 40 años han escogido el sistema nuevo; los resultados de otros países latinoamericanos a este respecto todavía no se conocen.

Financiamiento de la deuda de la seguridad social

La deuda de la seguridad social es el valor de los beneficios esperados que los trabajadores y jubilados han acumulado al amparo del sistema antiguo. La deuda se debe a que las primeras generaciones de beneficiarios recibieron más de lo que aportaron y los trabajadores que financiaron esos pagos esperan que se los compense con beneficios definidos generosos más adelante. Es difícil hacer una estimación, pero la deuda total implícita probablemente asciende al 100% a 250% del PIB en los países de la OCDE y de Europa Oriental, al 30% a 50% del PIB en los países de ingreso mediano con población más joven y una cobertura menor, y a menos del 20% en los países más pobres (Capítulo 4). A medida que los aportes se encauzan hacia el sistema nuevo hay que encontrar otro medio de financiar esta deuda.

Primero y principal, el aumento de la eficiencia debe ayudar a pagar la deuda. En ciertas circunstancias, el cambio de los trabajadores del mercado informal al mercado formal del trabajo podría impulsar considerablemente la productividad y el crecimiento (Corsetti y Schmidt-Hebbel 1994). Al aumentar la edad de jubilación, la fuerza laboral y el PIB aumentarían en el 10% a 30% en algunos casos (Cavalcanti 1993; Rashid 1993), lo que se traduciría en un aumento de la eficiencia mientras el incremento del producto tuviera un valor mayor que el del tiempo libre perdido. El incremento del producto que se logra es mayor cuando por medio del nuevo sistema aumentan el ahorro, la competencia internacional y la entrada de capital extranjero, aunque es probable que éste sea un efecto a muy largo plazo. Este mejoramiento de la eficiencia, unido a una disminución de la evasión, produce un aumento de los ingresos tributarios que se puede usar para pagar parte de la deuda. Dado que el cambio se efectúa con el fin de aprovechar la mayor eficiencia, en principio debería ser posible que todo el mundo se beneficiara. Pero en la práctica esto es difícil, sobre todo en el caso de las generaciones que están próximas a la jubilación en el momento de la transición.

Otra reducción de la deuda proviene de la reforma del pilar público. Cuando el pilar público del nuevo sistema de pilares múltiples provee un

modesto beneficio uniforme —por ejemplo, un tercio del nivel medio anterior— esto equivale a cancelar aproximadamente el 33% de la deuda. Cuando el nuevo pilar público paga un beneficio supeditado a la necesidad u ofrece la garantía de una pensión mínima, esto no se percibe tan fácilmente como un pago de la deuda antigua. No obstante, es probable que cueste menos y libere recursos que podrían usarse directamente para pagar la deuda de la seguridad social.

Lo que quedara de la deuda se podría financiar con la emisión de bonos públicos, la reducción de otros gastos del gobierno, la venta de activos públicos o el aumento de los impuestos. El método que se escoja determinará el ahorro, el crecimiento y la forma en que se distribuyan entre distintas generaciones los beneficios y costos de la transición (Arrau y Schmidt-Hebbel 1993; Valdés-Prieto 1994; Arrau, Valdés-Prieto y Schmidt-Hebbel 1993). Como parte de su planificación fiscal general, los países deben estimar anticipadamente la combinación de impuestos, bonos y reducción del gasto público que se necesite para el financiamiento en cada etapa. La experiencia de Chile ofrece varias orientaciones (Recuadro 8.5).

El financiamiento de la deuda significa simplemente cambiar la deuda implícita y el pago de intereses antiguos por deuda explícita y el pago de intereses nuevos. Hay que determinar los montos adeudados y pagar las tasas de interés del mercado. Esta solución del problema de la deuda no requiere que las generaciones actuales reduzcan su consumo vitalicio, pero tampoco impulsa el ahorro o el crecimiento, de modo que las generaciones futuras no se benefician en absoluto. Gran parte de la demanda de emisiones de bonos provendrá de los nuevos fondos de pensiones, que están acumulando rápidamente ahorros que tienen que invertir en alguna parte. No obstante, puede suceder que en los países que ya tienen un gran déficit una nueva emisión de bonos sea difícil desde el punto de vista político, pues la gente se daría cuenta repentinamente de la enormidad de la deuda de la seguridad social. Con la transición, la magnitud de la deuda explícita se elevaría al triple en la mayoría de los países de ingreso alto y en muchos países que tienen un ingreso mediano y una población de más edad. El cambio de la deuda implícita a la deuda explícita no debería tener repercusiones macroeconómicas en los países cuyos ciudadanos están bien informados, pero podría originar cambios en el presupuesto público en el caso más realista de que al pasar de un sistema a otro los rectores de las políticas y los ciudadanos adquirieran nueva información.

Recuadro 8.5 ¿Cómo pagó Chile su deuda de la seguridad social?

HASTA LA FECHA, CHILE ES EL PRINCIPAL PAÍS que ha transformado su deuda implícita de la seguridad social en una deuda explícita, aunque otros países latinoamericanos están haciéndolo actualmente. ¿Cómo calculó y financió su deuda Chile? La deuda de la seguridad social comprendía 1) pensiones de personas que ya se habían jubilado cuando fue introducido el sistema nuevo, 2) pago futuro de pensiones a trabajadores que todavía no se habían jubilado y decidieron permanecer en el sistema antiguo reformado y 3) derechos acumulados al amparo del sistema antiguo por trabajadores que decidieron pasarse al sistema nuevo. La deuda ante los primeros dos grupos se pagó en forma de pensiones financiadas por el tesoro general. En cuanto al tercer grupo, los derechos acumulados se pagaron mediante la emisión inmediata de "bonos de reconocimiento" intransferibles, con un interés real del 4%, canjeables por una suma alzada depositada en sus cuentas de ahorro obligatorio en el momento de la jubilación.

Se suponía que los bonos de reconocimiento tuvieran un valor igual al valor actual previsto de los beneficios respecto de los cuales estos trabajadores hubieran adquirido un derecho hasta entonces. Su valor ya se había reducido debido a la reforma del sistema antiguo efectuada a fines de los años setenta, en especial la racionalización de la indización, la eliminación de los regímenes especiales y el aumento de la edad de jubilación. El cálculo del valor de los beneficios acumulados por los trabajadores por concepto de seguridad social es difícil en los países en desarrollo, en los cuales los historiales de empleo son incompletos. Para resolver el problema del cálculo Chile estimó el número de meses por los cuales los trabajadores parecían haber efectuado aportes, usó la renta imponible de los empleados durante ese período para determinar los ingresos pasados, aplicó factores actuariales para aproximar la esperanza de vida por sexo y por edad, y supuso el mismo aumento de los salarios para todos los empleados.

¿De qué magnitud era la deuda implícita de Chile contraída con el sistema de reparto? Una forma de determinarla consiste en calcular el valor actual del déficit del sistema de pensiones (posterior a la reforma) del período de 1981-92, agregar los montos previstos para el de 1993-2025, y efectuar una actualización apropiada. El déficit anual se situó inicialmente en el 0,6% del PIB en 1981, aumenta gradualmente hasta el 4,8% de éste en 1991, y luego empieza a disminuir, a medida que fallecen los jubilados más viejos. La deuda por concepto de pensiones disminuirá poco a poco hasta que muera el último de los jubilados cubiertos por el sistema antiguo y se jubile el último trabajador que tenga un bono de reconocimiento, alrededor del año 2025. Las estimaciones del valor actual de estas corrientes hasta 1981, año en que se introdujo el sistema nuevo, varían entre el 38% y el 128% del PIB, según la tasa de actualización que se use (la elevada tasa de interés pagada por los fondos de pensiones nuevos o la tasa de crecimiento más baja del PIB). La tasa de actualización más pertinente, que es la tasa de interés efectiva y proyectada de la deuda del gobierno, mide el costo de esta deuda para el gobierno y arroja un valor actual igual al 80% del PIB (Arrau 1992). Esta deuda es menor que la de los países de Europa Oriental, que tienen una población de más edad y una cobertura más amplia, pero mayor que la de países con población más joven, como China o México.

En el sistema antiguo la deuda implícita se financiaba con los aportes al sistema. En el sistema nuevo la mayoría de los aportes se destinaban al plan de ahorro obligatorio, de manera que había que encontrar otros medios de financiar la deuda. En previsión de la transición de las pensiones, el gobierno chileno acumuló superávit presupuestarios a mediados de los años setenta y continuó haciéndolo durante la mayor parte de la década de 1980, lo cual le permitió contrarrestar una gran parte del déficit de las pensiones. En efecto, el déficit de las pensiones absorbió un superávit presupuestario y esto impidió toda medida

tendiente a reducir los impuestos o a incrementar el gasto público (véase el Cuadro R-8.5); en ese sentido, fue causa de que el ahorro nacional se mantuviera a un nivel más alto que el que habría registrado de no ser por esta circunstancia. El producto de la venta de las empresas públicas facilitó este proceso en los años ochenta. La mayoría de los demás países que no tienen superávit presupuestarios o empresas públicas que se puedan vender tendrán más dificultades. Los trabajadores que cambiaron al sistema nuevo mantuvieron una parte de la deuda hasta su jubilación, pues los bonos de reconocimiento eran intransferibles y no podían canjearse antes. Aparte de esto, el gobierno ha emitido bonos y registrado un déficit fiscal durante la transición. La mayor parte de los bonos estaban en poder de los nuevos fondos de pensiones, que acu-

mulaban rápidamente activos financieros que tenían que invertir en alguna parte.

El cambio de la deuda antigua explícita de la seguridad social por deuda nueva explícita del gobierno no hizo subir las tasas de interés. Estas bajaron durante la mayor parte de la década de 1980, posiblemente debido a que el ahorro iba en aumento. El caso de Chile demuestra que un país con un sistema bancario razonablemente competitivo, un mercado de títulos de deuda que funciona bien, y un grado satisfactorio de estabilidad macroeconómica puede financiar grandes déficit de transición sin que esto repercuta mayormente en las tasas de interés. Los bonos del gobierno se pueden pagar a la tasa deseada a largo plazo mediante la imposición de gravámenes.

Cuadro R-8.5 Déficit del sector público y ahorro nacional, durante la reforma jubilatoria de Chile, 1979-92

	1979-81	1982-85	1986-89	1990-92
<i>Equilibrio fiscal y ahorro nacional (porcentaje del PIB)</i>				
Déficit global del sector público	-3,5	14,0	-1,3	-1,8
Deuda jubilatoria	0,6	3,6	3,9	4,7
Déficit del sector público excluida la deuda jubilatoria	-4,1	10,4	-5,2	-6,5
Deuda pública nacional explícita ^a	2,3	42,7	33,1	40,8
Ahorro nacional	11,5	3,7	13,5	18,5
Ahorro público	10,5	-3,8	4,7	5,1
Ahorro privado	1,0	7,5	8,8	13,4
Inversión interna bruta	20,5	12,1	17,2	19,7
<i>Tasas de interés real</i>				
Depósitos en bancos (90-365 días)	12,0	9,1	4,9	6,7
Rendimiento de la deuda pública	—	8,9 ^b	5,7	7,7
Fondos de pensiones	—	16,7	7,8	22,7

— No se dispone de datos.

a. Deuda pública nacional al final del período como porcentaje del PIB del año anterior.

b. Datos de 1983-85.

Fuente: Banco Central de Chile (varios años); Arrau (1992); Instituto Nacional de Estadística de Chile (varios años); datos del Ministerio de Hacienda de Chile.

El financiamiento por medio de los impuestos impone la carga del pago de la deuda a las generaciones gravadas (por lo general la generación en edad de trabajar). Al disminuir el consumo de éstas aumenta el ahorro nacional, y con esto podría aumentar el crecimiento económico, lo cual favorecería a las generaciones futuras. La clave está en repartir la carga impositiva de una manera aceptable desde el punto de vista económico y político. Habría que proteger a los grupos de ingreso más bajo contra el costo adicional. Se podrían imponer impuestos después de una racha de crecimiento rápido de la economía. Estos impuestos causan distorsiones mientras están en vigor, pero llegan a su fin. Habría que usar los impuestos generales a la renta, que constituyen una forma de tributación más eficiente y progresiva, en vez de los impuestos sobre la nómina.

Otra posibilidad sería reducir otros gastos públicos. Los recortes presupuestarios perjudican a los grupos que se habrían beneficiado con los programas eliminados: grupos actuales si se reduce el gasto actual y grupos futuros si se reducen las inversiones públicas. Dado que disminuye el gasto total, aumenta el ahorro nacional.

Los gobiernos que están registrando superávit pueden usarlos para financiar la transición. Debido a que estos superávit también se podrían usar para reducir los impuestos o incrementar otros gastos del gobierno, esta posibilidad surte efectos económicos semejantes a los que ya se han descrito, aunque sus repercusiones políticas pueden ser diferentes. Chile tenía un superávit cuando introdujo su nuevo sistema, lo cual facilitó la transición para los chilenos, pero actualmente muy pocos países se encuentran en esa situación.

Por último, el producto de la venta de los activos de las empresas estatales que se están privatizando se puede usar para pagar una parte de la deuda, y ésta es una opción que tienen los países latinoamericanos y las economías en transición (Recuadro 8.6).

En el análisis que se presenta a continuación se supone que para el financiamiento se usa una combinación de deuda y de otros métodos. Se emiten bonos para financiar la transición al comienzo, y gradualmente éstos se redimen mediante la reducción del gasto público e impuestos que gravan a diversas generaciones que en última instancia son las que deben reducir su consumo. La carga se reparte de acuerdo con el calendario que prefiera la sociedad, pero la ventaja se obtiene a un ritmo correspondientemente más lento. Chile programó el rescate de la deuda de la seguridad social en un período de unos 50 años, pero el dinero no se puede identificar, de modo que nadie sabrá si se usó o no la financiación

por medio del endeudamiento a fin de aplazar aún más el día en que haya que afrontar la situación.

Aspectos políticos de la transición

LA ÚNICA FORMA DE OBTENER APOYO AMPLIO PARA LA REFORMA del sistema de las pensiones es estructurar el nuevo programa de modo que haya más personas influyentes que se benefi-

Recuadro 8.6 El uso de los activos públicos privatizados para pagar la deuda de la seguridad social en las economías en transición

EL VALOR ACTUAL DE LAS OBLIGACIONES POR concepto de pensiones de los antiguos países socialistas de Europa Oriental se ha estimado en aproximadamente una vez y media a tres veces el valor del PIB (Holzmann 1994). Traspasar los activos estatales, valorados en dos veces y media el PIB, a los fondos de pensiones para pagar las obligaciones y sentar las bases de un nuevo sistema financiado es una posibilidad tentadora, pero ¿es esto factible?

¿Cuántos activos disponibles hay realmente? Por lo menos el 20% de los activos corresponden a infraestructura pública y no serán privatizados. Un 30% a 40% consiste en viviendas y tierras agrícolas que la mayoría de los países de Europa Oriental están devolviendo a sus propietarios o arrendatarios anteriores. Y otro 20% corresponde a propiedades comerciales que pertenecen a las municipalidades, y por lo tanto el gobierno federal no puede disponer de ellas. Esto deja al sector de las empresas estatales con activos que ascienden aproximadamente al 50% hasta 75% del PIB, lo que evidentemente no basta para pagar la deuda de la seguridad social (Holzmann 1994). Incluso es posible que esta estimación del valor de los activos privatizables sea exagerada, pues los precios de mercado han sido decepcionantes.

¿Cuánto valen los activos realmente y quién los compraría? Los precios que se han obtenido por los activos

privatizables que se han vendido han sido decepcionantes. Las empresas estatales con personal excesivo, mal administradas, con capital insuficiente y grandes deudas no son fáciles de vender en ningún caso. El sector privado nacional tiene poco dinero para comprar estos activos, el sector bancario nacional es débil y no está en condiciones de proveer la liquidez necesaria, y además la mayoría de los países no están dispuestos a transferir una gran proporción del sector de las empresas estatales a extranjeros. Si el Estado vendiera los activos a inversionistas nacionales en un plazo razonable, por ejemplo, de tres a cinco años, las ventas equivaldrían a un regalo a las pocas personas con dinero o con acceso al crédito, que en general prosperaron bajo el régimen antiguo. La mayoría de los países han concluido que las consecuencias políticas de la venta de los activos pesan más en la balanza que los ingresos adicionales que pudieran obtener, y han decidido distribuirlos entre toda la población, en forma de vales, o fomentar la compra por parte de los empleados.

¿Por qué no poner los vales directamente en los fondos de pensiones para liquidar la deuda con los jubilados? No es probable que las acciones paguen dividendos altos o sean muy líquidas en los primeros diez años, de modo que las transferencias del Estado seguirían necesitándose para pagar pensiones durante ese período.

(Continúa en la próxima página.)

Recuadro 8.6 (continuación)

¿Serán los fondos de pensiones capaces de supervisar las empresas eficientemente? Los países de Europa Oriental que están a la vanguardia de la transición opinan que la única forma de terminar con el sistema de que el gobierno resuelva las dificultades financieras de las antiguas empresas estatales es hacer que sus propietarios realmente privados trabajen con las compañías, con miras a reestructurarlas o a liquidarlas. No se confía mucho en que los fondos de pensiones patrocinados por el Estado, o con garantía estatal, vayan a actuar con la firmeza, rapidez y energía que se necesitan para efectuar cambios críticos. Es evidente que para dirigir adecuadamente esas empresas los fondos tendrían que ser independientes. Cuanto más alta sea la proporción de acciones de empresas estatales en la cartera de los fondos de pensiones y cuanto más reglamentados estén los fondos, mayor será el peligro de que éstos perpetúen la situación en vez de asumir los riesgos necesarios para avanzar hacia la reestructuración.

¿Quién reglamentará estos fondos? La fuerza laboral de las economías en transición es muy instruida en comparación con la de otros países de nivel de ingresos semejante, pero los especialistas en finanzas—que se necesitaban poco en los regímenes socialistas—son escasos. Para poder desempeñar su función, los reglamentadores de los fondos de pensiones confían en otro conjunto de reglamentadores que clasifican a los

administradores de los fondos de pensiones: los que se encargan de reglamentar los bancos, los mercados de bonos, los mercados de valores y los bienes raíces. Este primer nivel de reglamentadores apenas empieza a surgir en la mayoría de los países. Si los fondos se establecen lentamente es posible que la capacidad regulatoria no quede a la zaga. Pero si los fondos recibieran súbitamente activos equivalentes al 50% del PIB el problema regulatorio sería enorme.

¿Qué sucedería con un plan más modesto? Los activos públicos se podrían usar para pagar una parte de la deuda de la seguridad social. Los trabajadores que se encontraran en mitad de su carrera y cuya edad de jubilación se hubiera aumentado abruptamente podrían ser compensados en parte mediante vales que se depositaran en sus cuentas de pensiones. A las personas que estuvieran trabajando se les podría permitir que depositaran sus vales en fondos de pensiones, en vez de efectuar aportes obligatorios. Otra alternativa sería que los fondos de pensiones compraran gradualmente parte de los vales, aumentando así la liquidez de éstos. De esta manera, los administradores de los fondos de pensiones podrían invertir en unas pocas compañías. Esta alternativa permitiría que los fondos de pensiones participaran en el proceso de privatización pero sin convertirse en los principales propietarios del sector industrial.

cien que personas influyentes que se perjudiquen. Hay que distribuir las ventajas de una manera justa, que dé popularidad política a la reforma. Hay que convencer tanto a los jóvenes como a los ancianos de que el nuevo sistema los favorecerá. Si hay un aumento de la eficiencia, habrá un superávit que redundará en beneficio de la mayoría de las personas, pero esto requiere una planificación cuidadosa.

Beneficiados y perjudicados entre las generaciones

Los beneficiados y los perjudicados de distintas generaciones quedarán determinados por la forma en que se mida y se financie la deuda de la seguridad social. Si el cálculo de la deuda implícita es generoso, los jubilados y los trabajadores mayores resultan favorecidos, pues continúan recibiendo beneficios que de otra manera el Estado quizás no hubiera podido pagar. Si el cálculo es más estricto, las generaciones mayores resultan perjudicadas —o creen que éste es el caso— porque reciben menos de lo que hubieran recibido conforme a la fórmula antigua. Los jubilados son un grupo muy contrario al riesgo. Cuando además de esto están bien organizados, tienen una gran influencia política. Es indispensable proponer una nueva valoración de las pensiones que tanto los ancianos como los jóvenes consideren justa. Al mismo tiempo, los pagos a estos grupos no pueden ser demasiado generosos y la reforma, en general, requiere una reducción del nuevo pilar público. Los trabajadores mayores aceptarán esta reducción solamente si están convencidos de que el nivel existente de los beneficios no se puede mantener. En Chile, los más altos funcionarios del gobierno llevaron a cabo una intensa campaña en los medios de difusión para convencer a la gente de que el sistema antiguo estaba en bancarrota.

Si la transición se financia totalmente con un aumento de los impuestos, los contribuyentes de la generación actual resultan desfavorecidos. Tendrán que pagar impuestos más altos para cubrir la deuda y al mismo tiempo ahorrar para su propia jubilación. Los países que ya tienen tasas impositivas muy altas tendrán que recurrir a la reducción de los beneficios y del gasto público y al financiamiento de una parte por medio del endeudamiento a corto plazo, lo cual tendrá repercusiones algo distintas en lo que respecta a la distribución. Es probable que las personas más favorecidas sean las de las generaciones que siguen a la de la transición, pues aprovecharán las ventajas económicas del aumento de la eficiencia y el crecimiento. ¿Es esta transferencia, de las generaciones actuales a las generaciones futuras, justa y conveniente desde el punto de vista social? Esto, lógicamente, entraña un juicio de valores y es posible que la gente difiera al respecto. Pero los rectores de las políticas que consideran la perspectiva a largo plazo se enfrentan a un obstáculo político formidable: la generación actual vive y se hace oír en el momento en que se discute la reforma de las pensiones, mientras que las generaciones futuras de jubilados son niños o no han nacido todavía.

A fin de convencer a la generación actual de trabajadores de que la reforma les convenía, el gobierno de Chile redujo del 22% a alrededor del 13% la tasa de aporte de los que optaron por el nuevo sistema. Esta tasa más baja se debió al ahorro que, según se preveía, se obtendría gracias a la reducción de la evasión, las distorsiones y las injusticias. Los trabajadores debían pagar la totalidad del aporte en vez de compartirlo con sus empleadores, a fin de que tomaran mayor conciencia del costo, pero los que se cambiaron al sistema nuevo recibieron un aumento de salario que los favoreció en el sentido de que, a pesar de pagar la totalidad del aporte, produjo un salario más alto después de las deducciones. El pago de la deuda se financió de manera más ambigua con ingresos generales provenientes en parte de un superávit presupuestario que el gobierno había acumulado previamente.

Los favorecidos y los perjudicados dentro de una misma generación

La transición también entraña redistribución dentro de una misma generación. Quiénes resultan favorecidos y quiénes resultan perjudicados depende de si el sistema antiguo de pagos con ingresos corrientes era progresivo o regresivo, y de si la reforma comprende o no medidas orientadas hacia los pobres. Dado que, prescindiendo de la intención con que se los haya establecido, en la práctica muchos de los sistemas de reparto actuales no redistribuyen el ingreso de manera de favorecer a los pobres, es muy posible que los favorecidos sean los grupos de bajo ingreso y los perjudicados sean los grupos de alto ingreso. Como grupo, los trabajadores se benefician cuando debido a la reducción de las distorsiones del mercado laboral y al incremento de la acumulación de capital resultantes de la reforma aumenta la productividad, resultado gracias al cual puede aumentar la prosperidad de los grupos de ingreso bajo en el futuro. Los empresarios privados se benefician con la nueva oferta de fondos para acciones y bonos de sociedades anónimas que fluyen hacia el mercado.

Instituciones favorecidas e instituciones perjudicadas

Con el cambio del sistema de pensiones, los administradores de las instituciones de la seguridad social pierden parte del poder que tenían debido al control monopolista que ejercían sobre grandes cantidades de dinero, y los empleados de esas instituciones quizás pierdan sus trabajos. Los burócratas de la seguridad social a veces tratan de que los partidos

políticos y los grupos de presión se opongan al cambio, pero el pago de una indemnización posiblemente ayude a atenuar su oposición. Las instituciones financieras privadas se benefician, especialmente las que obtienen grandes utilidades por ser las primeras en ingresar en ese mercado, de manera que cabe prever que ejerzan presión a favor de un sistema de pensiones financiado y descentralizado. En muchos países latinoamericanos se puede prever que los sindicatos resulten perjudicados y se opongan al cambio, cuando anteriormente eran los únicos representantes de los trabajadores en el programa de seguridad social. Se puede conquistar a los sindicatos permitiéndoles que establezcan nuevos fondos de pensiones, como en Chile y Argentina.

Países en transición

DURANTE LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS, NUMEROSOS PAÍSES HAN efectuado cambios importantes en su sistema de seguridad económica en la vejez. Australia agregó un pilar ocupacional financiado obligatorio a su pilar público con beneficios supeditados a la necesidad. Varios países latinoamericanos están imitando el modelo chileno de cuentas de ahorro personales obligatorias unidas a un pilar público que ofrece un beneficio uniforme o la garantía de una pensión mínima. Otros países que tienen graves problemas en los planes públicos se encuentran en una encrucijada y están tratando de decidir qué harán. China y las economías socialistas en transición constituyen los ejemplos más notables, pero varios países de la OCDE se encuentran en la misma situación. Los países africanos y de Asia Meridional, en los cuales los sistemas informales se están desintegrando gradualmente, recién están empezando a establecer planes públicos, mientras que otros países avanzan en la dirección opuesta. La observación de la evolución de los países más antiguos que están cambiando de sistema debería servir de advertencia a los países más jóvenes, e inducirlos a evaluar cuidadosamente el punto al cual deseen llegar dentro de 30 años y cómo lograrlo.

El pilar ocupacional obligatorio de Australia

Desde hace mucho tiempo Australia tiene un sistema de pensiones público, que ofrece beneficios supeditados a los ingresos y los bienes y se

financia con rentas generales. En comparación con la mayoría de los países de la OCDE, su pilar público era fiscalmente modesto y redistributivo, y costaba alrededor del 4% del PIB (Cuadro A.5 del Apéndice). En 1991 se agregó un segundo pilar, consistente en un plan de jubilación obligatorio, financiado y patrocinado por los empleadores. Este sistema tuvo su origen en un acuerdo político a que llegaron el gobierno y los sindicatos en 1986, en virtud del cual la compensación nacional de todos los empleados aumenta en la misma proporción que la inflación, y la mitad del aumento consiste en un aporte a un fondo de retiro. Con este acuerdo se resolvieron varios importantes problemas de economía política, pues los sindicatos obtuvieron un gran aumento de la remuneración sin crear nuevas presiones inflacionarias. Este acuerdo también permitió abordar los problemas de la jubilación de una población que está envejeciendo sin que esto significara imponer una nueva carga fiscal. Y se consideró como un medio de incrementar el ahorro nacional y el crecimiento. En 1986 sólo el 40% de los trabajadores australianos estaban cubiertos por planes ocupacionales. En 1991 los planes ocupacionales pasaron a ser obligatorios para todos los empleados. Al mismo tiempo se elevó la edad de la jubilación (Bateman y Piggott 1993)¹.

Se ha previsto el establecimiento gradual de este sistema de jubilación en un plazo de diez años. El aporte del empleador comienza con un 3% en 1992 y aumenta al 9% en 2002. Hacia el final del período se agregará un aporte del empleado del 3%, con lo cual el aporte total será del 12%. Se espera financiar este aporte más alto mediante la contención de los salarios a medida que aumenta la productividad. Por ejemplo, con un aumento anual de la productividad del 1% se cubriría el costo de las jubilaciones y al mismo tiempo se mantendría más o menos constante el salario real después de las deducciones.

Los empleados han de tener pleno derecho a los aportes al fondo de retiro, y éstos deben ser transferibles; además, el plan debe estar financiado. La mayoría de los planes son de aporte definido, lo cual facilita el cumplimiento de la reglamentación. Los fondos están supervisados por juntas de síndicos integradas por un número igual de representantes de los empleadores y de los trabajadores, y ésta es otra de las razones por las cuales el segundo pilar cuenta con el apoyo de los sindicatos. La información que se debe proporcionar y las estrictas normas de prudencia que se deben observar están estipuladas por la ley. Todos los trabajadores de una firma deben estar en el mismo fondo, el cual tendrá sólo una estrategia para sus inversiones, característica que podría crear conflictos

entre los trabajadores jóvenes y los viejos, o entre los trabajadores que se oponen a las inversiones arriesgadas y los que las prefieren.

El tratamiento tributario es complejo: los aportes, la renta que éstos devengan y los beneficios están gravados en parte y son deducibles en parte, como resultado de un intento pragmático por reducir el gasto fiscal, especialmente el que beneficia a los individuos de ingreso alto, y fomentar el cumplimiento de la ley. Los aportes del empleador son deducibles para fines tributarios hasta un cierto límite, el cual aumenta con la edad del trabajador. La renta de las inversiones del fondo está gravada, pero a una tasa uniforme baja. Los beneficios superiores a un mínimo especificado están gravados, pero a una tasa más baja si el trabajador los percibe en forma de pensión que si los recibe en forma de suma alzada.

Una vez que el plan esté en pleno funcionamiento, el ahorro privado anual aumentará, según las estimaciones, en el 0,8% del PIB. El ahorro público quizás aumente a largo plazo (a medida que disminuyan las pensiones supeditadas a la necesidad) pero declinará en los primeros años (debido a la exención tributaria de los aportes y de los intereses). En general, el plan contrarrestará con creces la disminución del ahorro que se prevé a medida que la población envejezca. Las estimaciones del efecto positivo en el ahorro nacional varían entre el 0,5% y el 1,3% del PIB, lo cual constituye, en todo caso, un incremento considerable del ahorro nacional neto actual, que asciende al 5% del PIB.

Australia, tal como Chile, tiene un pilar obligatorio, financiado y descentralizado, como parte importante de su sistema de seguridad económica para los ancianos. Ambos planes descentralizados comprenden una detallada estructura regulatoria. Para facilitar la reglamentación, no hay ninguna disposición que permita dividir los recursos que se acumulen para la pensión de un trabajador entre dos o más fondos y, por consiguiente, el riesgo no se puede reducir por medio de la diversificación. Habría que reconsiderar esta limitación, pues entraña un considerable costo social. Australia permite que los jubilados reciban los recursos acumulados para su pensión en forma de suma alzada en vez de una anualidad o, como es el caso en Chile, de retiros escalonados. Cuando la suma alzada se gasta demasiado pronto, es posible que las personas muy ancianas se encuentren con un ingreso bajo o en la pobreza. El costo, especialmente el de comercialización, quizás sea más bajo en el caso del plan australiano, en el cual los empleadores escogen el fondo de pensiones por un plazo relativamente largo. Pero dado que la mayoría de los planes son de aporte definido —los trabajadores asumen el riesgo pero los emplea-

dores escogen al administrador de las inversiones— los incentivos para producir una rentabilidad elevada quizás sean menores en Australia que en Chile. Todavía no hay datos disponibles sobre los costos y rentabilidad del sistema australiano, de modo que estas hipótesis no se pueden comprobar.

Los pilares públicos de Australia y de Chile son redistributivos y se financian con ingresos generales. El pilar público de Australia, que paga un beneficio universal supeditado a los ingresos y los bienes a alrededor del 70% de la población jubilada, es mucho más generoso y oneroso que el sistema de la pensión mínima garantizada que constituye el pilar público de Chile. En consecuencia, el sistema de Australia es más eficaz en lo que respecta al alivio de la pobreza y provee al trabajador típico una pensión que según se ha previsto reemplazará un porcentaje mayor del salario, pero también tendrá un costo más alto.

Dinamarca y Suiza también han adoptado los pilares ocupacionales obligatorios en los últimos años, y esta tendencia probablemente se propagará a otros países de la OCDE que se esfuercen por atender a una población que avanza en edad, en un período de crecimiento económico lento y restricción fiscal.

Los nuevos planes de pensiones privatizados de América Latina

En ninguna parte se ha hecho sentir la influencia del experimento chileno con mayor intensidad que en América Latina. Durante las crisis de la deuda y fiscal de los años ochenta, el financiamiento de los planes de pensiones de los países latinoamericanos se tornó insuficiente. Hacia el final de la década, la disminución de las pensiones reales, el aumento de la evasión, los grandes déficit de la seguridad social y el agotamiento de las reservas habían causado una pérdida irremediable de confianza en los sistemas de pensiones tradicionales. La crisis de las pensiones coincidió con un debate generalizado sobre el papel que debía desempeñar el gobierno, una tendencia a la privatización y el fuerte deseo de crear mercados de capital nacionales. Al entrar esa región en la década de 1990, la tendencia a la privatización de las pensiones cobró impulso, estimulada por el éxito de Chile.

En 1992 los gobiernos de Argentina y Perú propusieron cambios fundamentales que consistieron en privatizar una gran parte de los programas de pensiones. Perú puso en práctica una nueva ley de pensiones en 1993, y la reforma del sistema de pensiones de Argentina, aprobada por

una mayoría de apenas un voto en 1993, ha comenzado en 1994. Ambos países tenían enormes déficits en sus sistemas de pensiones antes de efectuar el cambio, y se estima que la deuda implícita de la seguridad social asciende a alrededor del 66% del PIB. Colombia también está a punto de introducir un nuevo sistema de pensiones privatizado, aunque su sistema actual no ha llegado a la madurez, no tiene déficit y su deuda por concepto de seguridad social es mucho más pequeña debido a que la cobertura es menor. Los tres países han establecido sistemas semejantes al de Chile y en gran parte han adoptado la estructura regulatoria de ese país. Algunas de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) de Chile están ingresando en estos nuevos mercados. México también ha instituido un pequeño plan de ahorro obligatorio, y Bolivia está a punto de efectuar una reforma del tipo de la chilena (Cuadro 8.1).

En estos países los planes modificados tienen características fundamentales en común con el sistema chileno. Por ejemplo, Argentina, Colombia y Perú ofrecen a los trabajadores la opción de permanecer en el sistema de seguridad social antiguo o de trasladarse al nuevo sistema privatizado. Según las proyecciones, si la mayoría de los trabajadores menores de 40 años optan por el traslado, los activos de las nuevas compañías de pensiones privadas ascenderán al 10% a 20% del PIB durante los próximos diez años. Los trabajadores que se cambien al sistema nuevo recibirán bonos de reconocimiento o pensiones para cuyos fines se tendrán en cuenta los años de servicio durante los cuales participaron en el sistema antiguo, como pago de la deuda de la seguridad social.

Los tres países reformaron sus planes de pensiones públicos antes de introducir la nueva estructura. Argentina elevó la edad de jubilación en cinco años y los años de servicio necesarios para jubilarse de 15 a 30, además de reducir el salario que se toma como base para calcular la pensión. Colombia prolongó el período de servicio y aumentó la tasa de aporte de los trabajadores que permanecieron en el sistema antiguo, lo cual estimuló a los trabajadores a escoger el pilar privatizado, y disminuyó la deuda de la seguridad social con los empleados que se pasaron al sistema nuevo.

Por otra parte, los nuevos sistemas difieren del de Chile en ciertos aspectos importantes, como consecuencia del clima político y de las instituciones que existen en cada país. Argentina ha incluido en su nuevo sistema un beneficio uniforme y una pensión mínima garantizada más alta. Todos los trabajadores que reúnan los requisitos reciben un beneficio uniforme del pilar público igual a aproximadamente el 25% del salario medio cubierto, además de una pensión del segundo pilar financiado.

Cuadro 8.1 Reforma jubilatoria en América Latina

<i>Año de aplicación</i>	<i>Chile</i>	<i>Perú</i>	<i>Argentina</i>	<i>Colombia</i>
	<i>1981</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1994</i>
<i>Medidas durante el cambio</i>				
¿Qué ocurrió con el sistema antiguo?	Se eliminó gradualmente	Se mantiene con cambios	Se mantiene con cambios	Se mantiene con cambios
¿Se le permite a la actual fuerza laboral permanecer en el plan antiguo?	Sí	Sí ^a	Sí	Sí
¿Es obligatorio el nuevo sistema para los que ingresan a la fuerza laboral?	Sí	No	No	No
¿Pueden los trabajadores pasar al sistema público después de ingresar a una AFP?	No	Sí, por dos años	No	Sí, cada tres años
Bonificación de reconocimiento	Sí	Sí	Sí ^b	Sí ^c
<i>Perfil del nuevo plan de pensiones</i>				
¿Cuál es la función del pilar público?	Garantía de pensión mínima Asistencia social	Asistencia social	Pensión uniforme y mínima	Garantía de pensión mínima Asistencia social
Tasa de aporte total al nuevo sistema disponible para renta vitalicia por vejez	10	10	8	10
incapacidad/sobrevivientes/administrativa	3	2,3	3	3,5
pilar público y asistencia social	Ingresos generales	1	16 ^d	1
Tasa de aporte total: antes de la reforma	19	9	27	8
después de la reforma	13	13,3	27	13,5-14,5 ^e
Porcentaje máximo de la cartera en:				
Valores nacionales	30	por decidir	50	por decidir
Valores extranjeros	10	por decidir	10	por decidir
Bonos del gobierno en 1994	45	por decidir	50	50

a. Los trabajadores deben decidir en 1998.

b. Se paga "pensión compensatoria" a la fecha de retiro, no como una bonificación. El monto se basa en el número de años que se haya aportado y en los ingresos de los últimos diez años.

c. Los trabajadores que tienen menos de 150 semanas de aportes no pueden recibir bonificación.

d. Pagado por el empleador.

e. Tasa correspondiente a 1996 y años siguientes. La tasa de aporte aumentará gradualmente entre 1994 y 1996.

Fuente: Rofman (1994); Vittas (1994a); Colombia (1993); documentos internos del Banco Mundial.

Además, el Estado garantiza a los trabajadores, por medio de la combinación de ambos pilares, una pensión igual a por lo menos el 40% del salario medio cubierto. Mientras no se produzca una disminución del salario medio cubierto debido a la subdeclaración, esta pensión garantizada es mucho mayor que la de Chile. No obstante, a causa del período de 30 años de servicio requerido muchos trabajadores, entre ellos la ma-

yoría de las mujeres, quedan excluidos. La pensión uniforme del pilar público más el pago de la deuda del sistema de seguridad social antiguo se financiarán con un impuesto sobre la nómina del 16% que pagarán los empleadores. Los trabajadores pagan otro 11% en el segundo pilar. La tasa de aporte total es la misma del sistema antiguo (Vittas 1994a; Rofman 1994).

Al igual que Chile, Colombia ofrece una pensión mínima garantizada con el objeto de redistribuir los fondos de modo de favorecer a los pobres vitalicios, y de asegurar a los trabajadores contra los malos resultados de las inversiones. El nuevo sistema del Perú no tiene pilar público, y el único mecanismo de respaldo es la asistencia social. Muchos trabajadores quizás vacilen en asumir el riesgo total de las inversiones del sistema nuevo, pero tendrán que comparar este riesgo con el riesgo político del sistema antiguo, que también es considerable.

En México, a los proponentes de la reforma les ha resultado difícil poner en tela de juicio el tradicional pilar público dominante, que existe desde hace 50 años. El gobierno se avino a mantener el sistema público intacto y agregó un pequeño plan de ahorro obligatorio, en 1991, en virtud del cual el 2% de los salarios se deposita en cuentas de capitalización individuales. Es improbable que ésta sea una solución de equilibrio para una población que está avanzando en edad. El alto costo de las transacciones de cada cuenta es otro inconveniente. Probablemente a largo plazo aumentarán los aportes al pilar financiado, o bien este pilar será eliminado.

Los nuevos sistemas latinoamericanos constituyen reformas positivas, pero las deficiencias de su estructura y planificación pueden crearles problemas a mediano plazo. En primer lugar están las dificultades que presenta el cálculo del valor de los derechos adquiridos conforme al sistema de seguridad social antiguo. En el Perú, la falta de registros confiables obligó a los funcionarios a aceptar la declaración jurada de los trabajadores para establecer sus aportes pasados, método que evidentemente se presta al abuso. La fórmula que usa Colombia para calcular el bono de reconocimiento es tan compleja que quizás sea imposible aplicarla uniformemente. Argentina todavía no ha especificado qué índice se usará para valorar las remuneraciones y aportes pasados. El cálculo de los beneficios a que los trabajadores tienen derecho por su participación en el sistema antiguo quizá esté expuesto a una presión política que eleve considerablemente el costo fiscal del cambio de sistema o, a la inversa, que deje a los jubilados con una pensión de menor cuantía que la que pensaban recibir.

Una segunda serie de problemas se refiere a la continuación indefinida del sistema antiguo, aunque reformado. En Chile, los trabajadores que se incorporan a la fuerza laboral por primera vez deben participar en el sistema de pensiones privatizado. Los demás países latinoamericanos que han efectuado reformas permiten que los trabajadores que recién se incorporan a la fuerza de trabajo escojan entre el sistema nuevo y el antiguo. Colombia y Perú permiten incluso que pasen de uno a otro repetidamente. Esta libertad dificulta la asignación de incentivos, introduce incertidumbre y eleva el costo administrativo global del sistema de apoyo a los ancianos. Colombia ofrecerá en su sistema antiguo una pensión igual al 85% del salario final, indizada según la inflación, después de sólo 23 años de aportes. Los trabajadores probablemente optarán por permanecer en ese sistema si confían en esa promesa.

En Argentina los trabajadores pueden escoger entre colocar su aporte del 11% en el nuevo pilar privatizado o colocarlo en el sistema reformado administrado por el sector público. El sistema público paga un beneficio definido igual al 25,5% del salario medio de los últimos diez años a los trabajadores con 30 años de servicio (además del beneficio uniforme del 25% del salario medio cubierto que se otorga universalmente y se financia con aportes del empleador). En el pilar privatizado, menos del 8% del aporte del trabajador —que es del 11%— se invierte; el resto se destina a los gastos del plan y al seguro de incapacidad y de vida. Excepto en el caso de los trabajadores muy jóvenes y los que trabajen poco tiempo, es posible que se prefiera el sistema público porque ofrece beneficios mejores que el nuevo plan privado. Un aporte del 7% al 8% no producirá una pensión adecuada en un plan de aporte definido a menos que la tasa de interés sea muy alta. Pero las simulaciones indican que el sistema público de beneficio definido quizás no logre el equilibrio financiero una vez que la población tenga más edad, a menos que el aumento de los salarios del país sea muy grande. Estos sistemas antiguos pueden llegar a la bancarrota en el futuro, tal como en el pasado.

También es dudoso que el gobierno tenga la capacidad regulatoria y el mercado nacional de capital que se necesitan para un plan de ahorro obligatorio. En Chile, el proceso de planificación tomó varios años. Se creó un sistema complejo de reglamentos y garantías del gobierno y se estableció una estructura legal que permitió que se comerciara toda una gama de bonos y distintos instrumentos financieros indizados. Durante los primeros años, la mayoría de los fondos de pensiones invirtieron principalmente en títulos de la deuda de los bancos y del gobierno,

mientras se modernizaba la reglamentación financiera, pero las inversiones nuevas están mucho más diversificadas. En cambio, el Perú tiene poca gente con la capacitación necesaria para reglamentar o administrar fondos de pensiones. La poca oferta de bonos públicos y la falta de un mercado secundario para la deuda pública plantea interrogantes respecto a dónde se pueden invertir los recursos de los nuevos fondos de pensiones. Las nuevas leyes de Colombia no establecen restricciones a la inversión. En Argentina, la capitalización de la bolsa de valores es escasa, de modo que la entrada de una gran cantidad de recursos nuevos puede hacer subir los precios acentuadamente hasta que se emitan nuevas acciones. Las imperfecciones de los mercados de capital nacionales se pueden evitar mediante la diversificación internacional, pero todos estos países, incluido Chile, limitan esa opción. Si las nuevas compañías privadas de pensiones no funcionan de manera razonablemente prudente ni devengan una buena renta durante sus primeros años, el nuevo sistema inevitablemente se desprestigiará.

Bolivia, Brasil, Costa Rica, Uruguay y Venezuela están considerando el futuro de sus sistemas de pensiones. Bolivia ha vinculado la reforma de las pensiones con la reforma de las empresas estatales. Las acciones de las empresas privatizadas se transferirán a la población en general en forma de activos para los fondos de pensiones privatizados. Las economías de escala en el otorgamiento de pensiones crean un problema para los sistemas descentralizados en este país pequeño, especialmente en el caso de las cuentas de los trabajadores y campesinos de ingreso bajo. En Venezuela, la reforma ha sido frenada por las tensiones entre los sindicatos, los intereses de comercio y el gobierno.

La desconfianza general que inspiran las instituciones del gobierno y en particular la seguridad social probablemente cause un aumento del número de trabajadores que cambien las promesas del sector público por las cuentas de las AFP en América Latina. El que estos sistemas nuevos tengan éxito o no dependerán de numerosos detalles de su estructura y de la forma en que se pongan en práctica, y según indicaciones preliminares éstos diferirán de un país a otro.

China y la encrucijada de la reforma jubilatoria

El rápido envejecimiento de la población de China, acelerado por la política de que las parejas tengan un solo hijo y por los enormes adelantos de la atención de la salud, representará una carga excesiva para los sis-

temas formal e informal de apoyo a los ancianos durante las próximas décadas. En 2030 casi el 22% de los mil millones de habitantes de China tendrán más de 60 años y el número de trabajadores por persona anciana disminuirá de 6 a 2,3, lo cual le dará a ese país un perfil por edades semejante al que tienen hoy en día los países de la OCDE con la población de más edad. Para poder reestructurar su economía y atender a sus ancianos, China debe reformar su sistema de pensiones.

Los sistemas informales de atención de los ancianos todavía predominan en las zonas rurales, en las cuales más del 80% de los ancianos viven con sus hijos o con otros miembros de la familia. La mayoría de los ancianos de las zonas rurales continúan trabajando, y sólo una de cada 20 personas recibe una pensión formal (Cangping 1991). En cambio, la mayoría de los empleados urbanos están cubiertos por una compleja red de sistemas de pensiones formales que funcionan con el método de los pagos con ingresos corrientes y, hasta hace poco, estaban administrados por diversas empresas estatales. Este sistema es un importante obstáculo para la reforma económica.

Es imposible cerrar las empresas ineficientes sin eliminar el mini-estado benefactor que cada una representa. Algunas empresas que pudieran ser rentables, especialmente las que tienen una gran proporción de trabajadores de edad, tienen la carga del costo de la administración de los beneficios de miles de pensionados. Se ha ejercido presión sobre el gobierno para que saque de esa difícil situación a las compañías que ya no pueden cumplir sus promesas en materia de pensiones. Prescindiendo del costo de los crecientes pasivos por concepto de pensiones, las empresas han sido inducidas a deshacerse de los trabajadores superfluos ofreciéndoles una jubilación anticipada o una pensión por incapacidad, lo cual en último término se suma al costo total.

Además, la fragmentación del sistema desalienta a los trabajadores en lo que respecta al cambio de empleo. La proporción del salario que se reemplaza con la pensión es alta —más del 75% del salario urbano medio— pero por lo general las pensiones no están indizadas, razón por la cual las pensiones reales se han reducido al aumentar la inflación. La aplicación poco estricta de las leyes, unida a las fórmulas para el cálculo de los beneficios que vinculan las pensiones con el salario del último año, ha inducido a los trabajadores y los empleadores a soslayar y manipular el sistema. El costo de éste se ha ido a las nubes. Entre 1978 y 1988 el gasto en pensiones por trabajador cubierto se elevó al doble en términos reales, y el gasto total en pensiones como proporción del PIB casi se

duplicó, pues pasó del 1,4% al 2,7% (datos de la OIT). Si no se efectúa una reforma considerable, estos gastos aumentarán desorbitadamente en las próximas décadas. (Para un examen más detallado de los problemas del sistema actual véase Friedman 1994.)

Debido a que el cambio demográfico que se aproxima es tan enorme, China pronto llegará a un punto crítico en lo que respecta a su sistema de seguridad económica en la vejez. Tendrá que decidir si centralizará el sistema a nivel nacional, si permitirá que las provincias o localidades se ocupen de éste de manera coordinada, o si dejará que el sistema actual basado en las empresas siga existiendo. Evidentemente, la continuación de la situación actual no es una opción razonable, debido a que constituye un obstáculo a la movilidad de la mano de obra y a la reestructuración de las empresas. En más de 2.100 ciudades y condados de toda China ya se han establecido sistemas de pensiones mancomunados entre las empresas, y los gobiernos locales han comenzado a hacerse cargo de éstos. Sin embargo, las diferencias de la tasa de aporte y de las fórmulas para calcular los beneficios han creado problemas de equidad y de transferibilidad. China debe decidir si centralizará el sistema aún más al nivel provincial o nacional o si dejará que persistan las diferencias locales.

Una ventaja del control local o provincial es la mayor adaptabilidad a las enormes diferencias que existen en cuanto a ingresos y condiciones del mercado laboral, que probablemente se intensificarán durante los próximos diez años. Otra ventaja es que permite experimentar, lo cual podría ser útil en un país que todavía no ha llegado al consenso respecto a la política que será mejor. De hecho, varias localidades ya están experimentando con diversos sistemas, a veces sin una preparación cuidadosa. Una solución intermedia sería dejar que los planes locales o provinciales funcionaran de acuerdo con directrices nacionales respecto a las inversiones, la transferibilidad de los beneficios, y ciertos requisitos actuariales y relativos al suministro de información.

China también tendrá que decidir si mantendrá un sistema dominante de reparto o si cambiará a un sistema de pilares múltiples con un componente financiado de gran magnitud. Un sistema de reparto sería particularmente vulnerable a la transición demográfica que se avecina, de manera que no sería prudente que China se lo jugara todo a esa sola carta.

China es afortunada en el sentido de que está experimentando una tasa de crecimiento sin precedente: más del 10% anual durante los últimos diez años, y se prevé que el crecimiento elevado continuará durante los próximos diez (FMI, EFI 1993). Si encauzara parte del fruto del

aumento de la productividad hacia un pilar de pensiones financiado, China podría acumular capital para mantener el crecimiento y atender a su población que está envejeciendo. Está en buena situación para ello, pues comienza con un sistema de reparto relativamente pequeño, una estructura de salarios y beneficios uniformes, y una edad de jubilación que deja un gran margen de maniobra. En este momento el costo de la transición es bajo en comparación con lo que será dentro de diez años si se amplía el sistema de reparto. La generación actual de gente anciana se podría proteger por medio del pilar público, que seguiría proporcionando una red de seguridad, y los trabajadores más jóvenes, que tendrán un ingreso vitalicio mucho más alto, podrían financiar gran parte de su jubilación por medio del ahorro y también pagar la deuda de la seguridad social a través de los impuestos.

Si China adoptara el sistema de los pilares múltiples, incluido un pilar financiado de aporte definido, ¿debería adoptar el modelo chileno (fondos de administración descentralizada) o el modelo de Singapur (administración centralizada)? ¿Qué mecanismo regulatorio debería establecer? Las condiciones necesarias para poder establecer un sistema financiado, de administración privada, ya existen en China, en mayor medida que en la mayoría de los países que se encuentran en la misma etapa de desarrollo. Los mercados de capital y la reglamentación financiera todavía son rudimentarios, pero las bolsas de valores están empezando a desarrollarse y, en todo caso, hay que reestructurar los bancos por completo. Si se les diera la oportunidad, muchas instituciones financieras extranjeras estarían dispuestas a ingresar en el enorme mercado chino, incluido el de Hong Kong, que se incorporará próximamente a China. De hecho, muchos chinos que viven en el extranjero ya han efectuado grandes inversiones en su país. Los fondos de pensiones podrían fomentar el desarrollo de los mercados de capital y facilitar la privatización, como en Chile.

No obstante, el gobierno quizás no desee renunciar al control de estos fondos, que posiblemente lleguen a ser de gran envergadura, y por lo tanto prefiera el modelo de Singapur. Los rectores de las políticas pueden sentirse inclinados a usar los fondos de pensiones para subvencionar empresas que están en mala situación o para financiar gastos de vivienda e infraestructura, las cuales son escasas en China. El precio que se pagaría por este método sería una escasez de fondos que pudieran invertirse para promover el crecimiento del sector privado.

Los nuevos planes ocupacionales que probablemente ofrezcan las compañías multinacionales y las empresas nacionales grandes para

atraer personal presentan otra serie de problemas. Basar el segundo pilar obligatorio en estos planes ocupacionales parece ser una mala idea, puesto que se perpetuarían muchos de los problemas de los planes basados en las empresas. Sin embargo, los planes voluntarios patrocinados por los empleadores parecen inevitables. Para evitar que se presenten graves problemas más adelante, China tiene que establecer un marco regulatorio cuidadoso para los nuevos planes ocupacionales desde el comienzo. Debe exigir financiamiento adecuado para asegurarse de que las empresas puedan pagar las pensiones prometidas cuando llegue el momento. También debe tomar disposiciones relativas a la adquisición de derechos, a fin de que estos planes no obstaculicen la flexibilidad de los trabajadores que se necesita para que el crecimiento económico continúe.

China también tiene que decidir respecto a un marco tributario para esos sistemas y para los planes voluntarios y personales de ahorro para la jubilación. En ese marco habría que equilibrar la utilidad de los incentivos a las pensiones y al ahorro voluntario con todas sus implicaciones en cuanto a equidad y la necesidad del gobierno de gravar los ingresos. El ahorro voluntario privado se puede incrementar mediante políticas tributarias apropiadas, la reforma del sistema bancario, políticas que no causen inflación y el establecimiento de instituciones de ahorro en que se pueda confiar, preferiblemente con instrumentos financieros indizados.

Recientemente el gobierno ha iniciado un pequeño programa participativo de pensiones para los trabajadores rurales, pero el sistema formal de pensiones no llegará a la mayoría de las zonas rurales por muchos años y es improbable que el ahorro voluntario baste. En esas zonas el sistema informal se podría reforzar con subsidios del gobierno (vivienda y asignaciones médicas) para los hijos u otros parientes que se ocupen de los miembros de edad de la familia. Una posibilidad que promete es la ampliación del programa Wu Bao, por medio del cual se proveen alimentos, vivienda, ropa, atención médica y apoyo de otro tipo a los ancianos necesitados, a los huérfanos y a los discapacitados. Esto se podría financiar con ingresos generales, tanto locales como nacionales. En 1985 aproximadamente 2,4 millones de ancianos, que representan alrededor del 5% de la población de edad avanzada de las zonas rurales, recibieron ayuda del programa Wu Bao (Banco Mundial 1990). Pero aun después de que se hayan efectuado reformas de gran alcance en las pensiones del sistema participativo formal, el sistema informal, unido a los programas de asistencia social, seguirá desempeñando una importante función en el

sistema chino de apoyo a la vejez debido a los recursos limitados del país, a la gran cantidad de ancianos y a la creciente desigualdad del ingreso.

Europa Oriental: problemas más graves y soluciones difíciles

Los países de Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética tienen los problemas típicos de los países de ingreso mediano con sistemas de reparto administrados por el sector público: coeficiente de dependencia alto y en aumento, reemplazo de una proporción excesiva del salario (con indización escasa o nula), disposiciones liberales en cuanto a jubilación anticipada e incapacidad, costo fiscal que aumenta desmesuradamente, tasas de aporte infladas y reservas con rentabilidad negativa (para mayores detalles véase el Recuadro 4.7). Los problemas adquieren mayor magnitud en las economías en transición porque éstas tienen el perfil demográfico por edades, la cobertura generalizada, la madurez del sistema y las aspiraciones de los países de ingreso alto, pero los recursos, sistemas tributarios y capacidad gubernamental de los países de ingreso mediano y bajo. Los programas de seguridad económica en la vejez son de envergadura mucho mayor en los países de Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética que en los de América Latina. Constituyen una sangría fiscal enorme y un lastre para la demanda de trabajo en el mercado formal. Las soluciones también serán más difíciles en los países que están tambaleándose debido a la disminución del PIB, a la agitación económica y política y a los cambios institucionales generalizados.

Al igual que China, estos países tienen que decidir si mantendrán un plan de pensiones público dominante, con beneficios vinculados con los ingresos, o si adoptarán un sistema de pilares múltiples. Si cambian a un sistema de este último tipo, deben decidir si el componente público ofrecerá un beneficio uniforme o supeditado a la necesidad, o una pensión mínima garantizada, y si el segundo pilar se introducirá gradualmente —reduciendo los beneficios o incrementando los aportes— o si se hará un cambio radical y se iniciará un nuevo sistema de inmediato. Si optan por esta última alternativa, tendrán que ver cómo pagarán una deuda implícita de la seguridad social que es mucho mayor que la de los países latinoamericanos, debido a que su población es de más edad y la cobertura es más amplia.

Reforma de los planes públicos de pensiones. Cualquiera que sea la opción por la cual se decidan, el primer paso es la reforma de los planes públicos de pensiones. Las reformas esenciales varían de un país a otro, pero

entre las más comunes se cuentan la reducción y uniformación de los beneficios, la indización según la inflación, el aumento de la edad de jubilación, la modificación de la base tributaria, la separación de las cuentas de distintos planes de seguro social y, si las hay, la eliminación de las reservas que devenguen una renta baja o negativa. Al reducir rápidamente la proporción del salario medio que se reemplaza con la pensión (que en la actualidad es del 50% al 70% en muchos países) al 35% a 40%, ésta se situaría en un nivel semejante al de muchos países de la OCDE, la tasa del aporte disminuiría considerablemente y la deuda de la seguridad social se reduciría. El *quid pro quo* para reducir los beneficios sería reemplazar la actual indización errática por la indización automática según normas claramente establecidas. Si se introdujera un sistema de pilares múltiples, la proporción del salario que se reemplazara en el nuevo pilar público se podría rebajar gradualmente hasta el 20% mediante un método de indización en virtud del cual las pensiones aumentarían más lentamente que los salarios, o mediante el cambio a una pensión mínima garantizada.

Al reducir los beneficios medios se torna muy importante que el pilar público se concentre en la eliminación de la pobreza. Debido a las condiciones que existen en las economías en transición —falta de historias de empleo, altas tasas de participación en la fuerza laboral en la antigua economía dirigida, estructura de salarios relativamente uniforme y ahorro personal escaso o nulo— la pensión universal uniforme sería el mejor sistema que se pudiera adoptar a corto plazo, y quizás el único viable. Los beneficios uniformes proveen seguro básico para todos, su administración es sencilla, y constituyen un pago parcial de la deuda de la seguridad social. El cambio a una estructura de beneficios uniforme debería ser fácil, pues la tasa efectiva ya es casi uniforme, debido a la falta de diferenciación relativa de los salarios y a los beneficios erosionados por la inflación que han situado a muchos jubilados en el nivel de la pensión mínima.

Las dos reformas más importantes consisten en elevar la edad de jubilación de las mujeres para hacerla igual a la de los hombres, eliminar las categorías de trabajos especiales que dan derecho a la jubilación anticipada, y aumentar a 60 años la edad media efectiva de la jubilación, que actualmente es 55 años en la mayoría de estos países. Esto se podría lograr en un plazo de dos a cinco años. Después de eso, la edad de jubilación normal se podría elevar más gradualmente hasta los 65 años (o más, a medida que las personas vivan más años). Las simulaciones efectuadas

para los países de la antigua Unión Soviética indican que si la edad de la jubilación normal se incrementara en seis meses al año durante un período de diez años la tasa de aporte necesaria se reduciría en un 30% (Cavalcanti 1993). Polonia podría ahorrar aproximadamente el 3% del PIB anualmente para el año 2010 si redujera a la mitad el número de personas que se jubilan anticipadamente (Rashid 1993). Rumania podría reducir el coeficiente de dependencia y el costo del sistema proyectados en un 25% si estableciera la jubilación normal a los 65 años para los hombres y las mujeres, y a los 60 en el caso de la mayoría de los empleados que se jubilaran anticipadamente (proyecciones del gobierno de Rumania). Este ahorro podría convertirse en la principal fuente de fondos del segundo pilar que se estableciera.

El pilar público también debería cambiar a una base tributaria más amplia a largo plazo, por razones de eficiencia y de distribución. Pero mientras estos países no introduzcan un impuesto a la renta personal y un impuesto al valor agregado, el impuesto sobre la nómina probablemente constituirá la única alternativa. Los trabajadores deberían pagar por lo menos la mitad del impuesto —actualmente el empleador lo paga en su totalidad— como deducción de su salario. (Para mantener constante el ingreso disponible quizás se necesite un aumento de los salarios que se otorgue una sola vez, como en Chile.) Nada crea partidarios del cambio tan rápidamente como la conciencia del alto costo del sistema actual.

Establecimiento de un pilar de ahorro obligatorio. La reducción del pilar público y la introducción de un segundo pilar descentralizado tendrían consecuencias favorables especiales, políticas y psicológicas, en las economías en transición. Estas decisiones constituirían una indicación de la intención del gobierno de traspasar a los individuos la responsabilidad de su propio bienestar, respaldándolos con una red pública de seguridad social, y de establecer un grupo de presión partidario de la estabilidad macroeconómica, la reforma del sector financiero, y la privatización y reestructuración de las empresas. Los activos de los fondos de pensiones podrían ayudar a estimular la inversión extranjera directa a través de empresas conjuntas con grandes compañías de inversiones extranjeras.

Puesto que los impuestos sobre la nómina se deben reducir, y no elevar, para estimular las empresas privadas y el comercio, ¿cómo se puede efectuar esta transformación? La reforma de los planes públicos de pensiones antes descrita da una indicación de la forma de reducir los impuestos y de introducir el segundo pilar simultáneamente. El aumento de la edad media de jubilación de los 55 a los 60 años y la reducción del

porcentaje del salario que se reemplaza con las pensiones del 50% al 40% para el año 2000 le permitiría a un país típico de Europa Oriental con una población de edad avanzada rebajar el impuesto sobre la nómina del 30% al 18%, lo cual dejaría hasta un 12% libre para dividirlo entre el segundo pilar y una reducción de los impuestos. Si se destinara el 10% de este impuesto al pilar financiado, esto produciría activos de un valor equivalente a alrededor del 3% del PIB al año, lo cual constituiría un volumen de recursos suficientemente pequeño para reorientarlo a través del sistema financiero de la mayoría de esos países y suficientemente grande para ayudar a la economía. La indización de las pensiones públicas en un 50% según los salarios y en un 50% según los precios permitiría tanto un aumento de la productividad que cubriera el costo del creciente coeficiente de dependencia como una nueva reducción de la tasa de aporte en un período de varios años. En la Nota informativa 12 se presentan las simulaciones de una trayectoria posible de la transición en los países de Europa Oriental.

Pago de la deuda de la seguridad social: la igualdad entre los grupos de edades. Si todo sale bien, es probable que los más favorecidos sean los trabajadores jóvenes (menores de 35 años) y sus hijos, que gozarían de salarios más altos gracias al aumento de la productividad, de capital acumulado en las cuentas de sus pensiones, y de inversiones más seguras como consecuencia de la diversificación de los riesgos. No obstante, la reforma no despegará a menos que se afronten las obligaciones contraídas con personas que han trabajado toda su vida con la expectativa de que tendrían seguridad económica cuando llegaran a viejas.

Atender a los grupos de más edad significa traspasar parte del ingreso de las generaciones más jóvenes a las generaciones más viejas para pagar la deuda de la seguridad social. La estimación de esta deuda es más complicada en el caso de las economías en transición que en el de Argentina o Chile porque el cambio total de sistema económico y político exige la renegociación del contrato implícito entre los trabajadores y el Estado. En ese contrato nunca se previó la posibilidad de que el ingreso per cápita disminuyera en forma abrupta, de que repentinamente surgieran grandes diferencias de salario, de que los impuestos no se pudieran cobrar, o de que la inflación mensual superara el 10%. Otra complicación es la falta de registros de empleo. ¿Qué se puede hacer en esas circunstancias?

Los grupos de más edad que ya se han jubilado sólo tienen los planes públicos de pensiones, con los cuales han contado toda su vida, como fuente de seguridad económica en la vejez. Este grupo tuvo pocas oportu-

tunidades o incentivos para ahorrar, dado que ganaron la mayor parte de sus ingresos durante la era de la planificación centralizada, cuando los salarios eran bajos y las pensiones estaban garantizadas. Las familias que habían ahorrado algo antes de la transición perdieron sus ahorros como consecuencia de la inflación causada por el enorme trastorno económico. A ese grupo no le quedan suficientes años productivos para acumular un capital para jubilación en el pilar financiado privado. Al renegociar la deuda con este grupo hay que reconocer que su ingreso no puede disminuir mucho más. En la transición antes descrita, este grupo sería atendido por medio del pilar público, que continuaría pero con beneficios más uniformes que mantuvieran su valor real con el tiempo y situaran a todos los jubilados por encima de la línea de la pobreza. Los jubilados de bajo ingreso quedarían en una situación más o menos igual a la que habrían tenido con el sistema antiguo. Los de alto ingreso obtendrían algo menos, pero esto quedaría compensado con la indización automática más el derecho a reincorporarse a la fuerza de trabajo formal sin perder su pensión.

El peso de la reforma propuesta lo soportarán los trabajadores de 35 a 55 años de edad, especialmente los que con el sistema antiguo tenían derecho a la jubilación anticipada, pues se les aumenta la edad de jubilación y se les reduce considerablemente la pensión pública. Pero esto queda compensado en parte por el salario más alto y el impuesto sobre la nómina más bajo resultantes de la reforma, y por el capital que acumulan en el pilar financiado. Cuanto más joven es el trabajador y más rentables son las inversiones de los fondos, mayor es esta compensación. Este grupo también resulta favorecido por un seguro mejor contra la inflación, por el aumento de la productividad que se produce después de su jubilación —dado que las pensiones están indizadas en parte según los salarios reales— y por la protección contra el riesgo político y el de las inversiones, gracias a la diversificación.

Además, se podría compensar a este grupo en mayor medida mediante el depósito de algunos activos de las empresas estatales en sus cuentas de pensiones. No obstante, cabe hacer algunas advertencias: con los activos de las empresas estatales se podría pagar sólo una pequeña parte de la deuda de la seguridad social. Los trabajadores y los fondos de pensiones tendrían que recibir un conjunto de activos diversos, y no los de una sola compañía privatizada, porque algunas empresas serán rentables y otras no valdrán nada. Los administradores de los fondos deberían tener autonomía total respecto a las inversiones, y los gobiernos o los

sindicatos tendrían que abstenerse de ejercer presión para impedir la reestructuración o liquidación de las empresas estatales (Recuadro 8.6).

Finalmente, este grupo podría ser compensado aún más por medio de bonos de reconocimiento que pudieran cobrarse en forma de una pensión más alta al jubilarse, lo cual se financiaría con el fruto del crecimiento económico que se produjera entretanto.

Reglamentación del pilar ocupacional. Los planes ocupacionales voluntarios y otros sistemas privados ya están surgiendo en Bulgaria, Estonia, Hungría, la República Checa y Rusia y han sido propuestos en Polonia y Rumanía, como consecuencia de la falta de confianza en los sistemas públicos. Los países que tienen un recargo administrativo y una escasez de expertos financieros quizás se inclinen a dejar que estos planes se desarrollen por sí solos, con una intervención mínima del gobierno. Esto sería un error muy caro a largo plazo.

Casi todos los planes ocupacionales sin reglamentar están subfinanciados y prometen más de lo que pueden cumplir. Compañías que existen hoy pueden desaparecer mañana, dejando a los trabajadores y los gobiernos en la estacada. Sin reglamentación, los planes ocupacionales impondrían restricciones a la adquisición de derechos y al traspaso de los beneficios que obstaculizarían la reestructuración de las empresas e impedirían que los trabajadores del sector público se trasladaran al sector privado. Los trabajadores mal informados podrían tomar decisiones respecto al empleo que no favorecieran sus intereses. Los gobiernos deben reglamentar rápidamente los planes de beneficio definido y exigirles financiamiento, la adquisición de derechos por parte de los trabajadores, la transferibilidad de los beneficios y la cobertura equitativa. Este tipo de reglamentación probablemente retardará el crecimiento de los planes ocupacionales, especialmente los de beneficio definido, pero por lo menos habrá una buena probabilidad de que los que sobrevivan tengan una situación financiera sólida. Más adelante, cuando el segundo pilar se torne obligatorio, los trabajadores y los rectores de las políticas podrán decidir si los planes ocupacionales reglamentados serán o no una alternativa de los planes de ahorro personales reglamentados.

Obstáculos que se oponen a la reforma. La mayoría de las economías de Europa Oriental han introducido reformas fragmentarias pero no han intentado una reestructuración global de sus sistemas de seguridad económica para los ancianos (Recuadro 8.7). ¿A qué se debe que la reforma se haya atascado en las economías en transición y haya avanzado rápidamente en los países latinoamericanos que tienen problemas

Recuadro 8.7 ¿Qué reformas han efectuado hasta la fecha las economías de Europa Oriental?

LA MAYORÍA DE LAS ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN HAN INTRODUCIDO algunas reformas en las pensiones, aunque no de una manera sistemática que permita dar una solución de largo plazo a sus problemas. Entre esas reformas se cuentan las siguientes:

- *Polonia* introdujo en 1991 una nueva fórmula para los beneficios, en virtud de la cual se abolieron las diferencias por concepto de ocupación, se aumentó el número de años de trabajo empleado para calcular la base de ingresos, se redujo la pensión máxima y se indizaron las pensiones según el salario medio.
- *Rumania* aumentó en 1992 la tasa del aporte de las personas que realizaban trabajos que les daban derecho a la jubilación anticipada e incrementó los beneficios del sistema financiado. Los diversos planes de pensiones se están unificando gradualmente.
- *Bulgaria* elevó en 1991 la tasa del aporte de los empleados en condiciones de acogerse a la jubilación anticipada. En 1992 incrementó la edad mínima de jubilación, redujo el número de trabajadores que podían optar por la jubilación anticipada y estableció nuevos incentivos para que las personas que lleguen a la edad de la jubilación sigan trabajando.
- *Hungría* puso un tope a los aportes en 1992, además de elevar el número mínimo de años de aporte, modificar ligeramente la fórmula empleada para el cálculo de los beneficios y la indexación de las pensiones, y crear un fondo de seguro social independiente, en el cual los aportes se separan de acuerdo con su uso.
- *Albania* estableció un organismo de seguro social autónomo en 1992, con presupuesto y financiamiento independientes. El fondo de pensiones se separó en 1993. Ese mismo año se promulgaron importantes leyes de reforma que contenían disposiciones relativas al aumento gradual del período de aporte mínimo requerido para una pensión completa, a los topes de las pensiones y los aportes, a los aportes de los empleadores, y a un aporte uniforme para las personas que trabajan por cuenta propia. Se reestructuró la fórmula de los beneficios, que ahora se basa en los años de aportes, y las pensiones se indizan anualmente.

semejantes? Los países latinoamericanos tenían la ventaja de que los votantes y los rectores de las políticas conocían muy bien las deficiencias del sistema antiguo, después de años de impuestos altos y promesas no cumplidas en materia de beneficios; de que estaban familiarizados con los mecanismos del mercado, los bancos y las inversiones privadas, y de que unos pocos políticos —respaldados por profesionales muy capacitados y tecnócratas experimentados— estaban dispuestos a promover un cambio drástico. En Europa Oriental y la antigua Unión Soviética no existen ciertas condiciones necesarias para un segundo pilar —como un sistema financiero y legal que funcione eficientemente—, los funcionarios públicos y los políticos están abrumados por un exceso de reforma, y la población en general está perpleja ante un mundo súbitamente impredecible, y no tiene la menor idea de lo mal que ha funcionado el pilar público o el grado en que ha perjudicado a la economía. Tampoco tiene conciencia de que los grandes pilares públicos de algunos de sus vecinos occidentales probablemente tendrán graves dificultades dentro de unos cinco a diez años. En todos los países en proceso de transición faltan varios de los siguientes elementos:

- Un marco legislativo dentro del cual se estipulen los derechos de propiedad y los contratos, y un sistema judicial que permita exigir su cumplimiento.
- Instituciones e instrumentos financieros que funcionen eficientemente, como bancos solventes, compañías de seguros, y acciones y bonos.
- Una reglamentación prudente para los mercados financieros.
- Personal adiestrado en asuntos financieros y regulatorios, o institutos que ofrezcan capacitación en esos campos.
- Normas modernas de contabilidad y auditoría.
- Precios determinados por el mercado, que reflejen los costos y beneficios reales.
- Estabilidad macroeconómica, con la cual disminuye el peligro de una inflación elevada.
- Capacidad en materia de administración tributaria.

Unos pocos países, como Hungría, Polonia y la República Checa ya han creado muchas de estas condiciones y podrían comenzar a establecer un sistema de pilares múltiples dentro de poco. Varios otros países deberían poder hacerlo dentro de tres a cinco años. La gran demanda de

seguridad financiera impedirá que el gobierno reduzca el tamaño del pilar público, de modo que los altos impuestos a la nómina, los mercados laborales distorsionados y la escasez de capital seguirán paralizando a estas economías hasta que se encuentre una alternativa viable. Una vez que un país de la región introduzca con buen éxito un sistema de pilares múltiples es probable que otros sigan el ejemplo rápidamente. Pero no está claro si hay algún país que dará el primer paso, porque quizás falten los elementos más esenciales: ciudadanos que opinen que el sistema antiguo es insostenible, tecnócratas y funcionarios públicos dispuestos a poner en práctica un sistema nuevo y capaces de hacerlo, y rectores de las políticas empeñados en efectuar cambios.

Algunas ideas para concluir

EN TODO EL MUNDO LOS PAISES ESTAN RECONSIDERANDO SUS métodos para proveer seguridad económica a los ancianos. A medida que su población envejece y sus sistemas de seguridad económica en la vejez absorben una proporción de los recursos nacionales que crece continuamente, la adopción del sistema adecuado cobra importancia. Los rectores de las políticas y los ciudadanos se están percatando de que los sistemas antiguos no siempre proveían lo que prometían. Cada país tiene su propia historia, pero los problemas de los sistemas de pensiones son sorprendentemente universales y están arraigados en la demografía y en la política económica. Hay nuevas opciones que encierran la promesa de ser mejores.

Al evaluar estas opciones hay que tener presentes ciertos principios básicos. El sistema debe:

- Proveer una red de seguridad para los ancianos que ya no pueden trabajar para mantenerse, adaptarse fácilmente a circunstancias inesperadas, o volver atrás para reparar errores anteriores.
- Proveer incentivos y establecer condiciones que promuevan, en lo que respecta al trabajo y al ahorro, un comportamiento favorable al crecimiento económico.
- Minimizar las oportunidades de los individuos y los gobiernos de manipular el sistema de modo de obtener un beneficio privado a expensas del sector público.

- Adoptar una perspectiva a muy largo plazo, pues al planificar para la vejez hay que abarcar un período de sesenta años o más en el caso de los individuos y sus cónyuges, y de otros treinta a cuarenta años en el de los hijos.

La experiencia de muchos países cuyos sistemas han fracasado y de un pequeño número de países cuyos sistemas han dado buen resultado sugiere que, para muchos países, la mejor manera de abordar constructivamente el problema de un mundo que avanza en edad es un sistema de pilares múltiples que tenga las siguientes características:

- Un pilar público obligatorio financiado con impuestos, que tenga por objeto aliviar la pobreza.
- Un pilar financiado obligatorio, administrado privadamente (que puede consistir en cuentas personales o en planes ocupacionales), para administrar el ahorro de la gente.
- Un pilar voluntario suplementario (que también puede consistir en ahorro personal o planes ocupacionales) para los que deseen una mayor protección.

En conjunto, estos tres pilares coaseguran a los empleados contra los riesgos y la incertidumbre de la vida. El ritmo de la reforma debe quedar determinado por las circunstancias de cada caso, pero todos los países deben empezar a planificar desde ya.

Nota

1. La sección sobre Australia se basa en los trabajos de Bateman y Piggott y otros artículos publicados en Super-

annuation Economics Research Group Research Paper Series, University of New South Wales, Australia.



Nota informativa

Nota informativa 1 ¿Cuánto debe pagar una pensión? Proporción del salario que se ha de fijar como objetivo

LAS PENSIONES TIENEN POR OBJETO REEMPLAZAR los salarios cuando una persona es demasiado vieja para trabajar productivamente. ¿Qué porcentaje de un salario debe fijarse como objetivo una familia y qué porcentaje de ese objetivo debe ser impuesto por el gobierno? Si el objetivo de la familia resulta ser demasiado bajo, el jubilado se puede convertir en una carga para la sociedad. Si el porcentaje obligado por el gobierno es demasiado alto, se necesitarían grandes aportes para financiarlo, y la pérdida de prosperidad irá unida a problemas fiscales y del mercado laboral. ¿Pero qué proporción es “demasiado baja” y qué proporción es “demasiado alta”?

Se pueden usar muchas bases distintas para calcular la proporción del salario que se desea reemplazar. El objetivo normalmente se expresa como un porcentaje del salario del último año de trabajo o como un promedio del salario ganado durante varios años, como por ejemplo el promedio anual del salario de todos los años de trabajo. A veces se expresa como proporción del salario medio de la economía. Las pensiones se pueden calcular como un porcentaje de los ingresos brutos antes de los aportes a las pensiones o de los ingresos netos descontados los aportes. Muchas familias desearían reemplazar alrededor del

75% del salario medio bruto de todos los años de trabajo, pero el porcentaje obligado por el gobierno probablemente debería ser sólo un 50% del salario medio bruto ganado durante todos los años de trabajo, con un límite mínimo equivalente a la línea de pobreza para los trabajadores con salarios bajos.

Metas para el porcentaje del salario que se ha de reemplazar

Según la teoría del ciclo del consumo vitalicio, las personas desean uniformar su consumo durante su vida. En una versión simplificada de esa teoría, las personas desean consumir lo mismo cada año, sean jóvenes o viejas, de modo que reservan ingresos de sus años en que ganan mucho para poder consumir más en los años en que ganan menos. En este caso, los trabajadores tratan de adquirir una pensión que pague el 100% del salario real medio de todos sus años de trabajo.

Una versión más realista de esta teoría supone que la gente deseará consumir distintas cantidades en distintos períodos de sus vidas. Muchas familias desean consumir más cuando son jóvenes, están criando hijos y obligadas por razones de trabajo a vivir en una zona de alto costo. Otras, con grandes cuentas médi-

cas o más tiempo para esparcimiento, o que se acostumbraron a una vida cómoda en su edad mediana, quizás deseen consumir más a medida que avanzan en edad. Además, si el ingreso per cápita de la economía va en aumento, la gente tendrá que consumir más y más a medida que avance en edad para mantener su nivel de vida relativo. El futuro se complica debido a la incertidumbre en cuanto a salud y los cambios del costo de la vida. Por consiguiente, algunas personas estarán dispuestas a pagar lo suficiente para tener una pensión igual a más del 100% del salario neto medio de todos sus años de trabajo, en tanto que otras se conformarán con menos. La tasa de reemplazo adecuada depende también del salario que se tome como base.

En el caso de los trabajadores de una economía en crecimiento, o de los que tienen calificaciones especiales, los ingresos aumentan con la edad, de modo

que el salario de su último año de trabajo será mucho más alto que el promedio. En su caso, el 100% del salario medio de todos los años de trabajo será un porcentaje mucho menor del salario del último año. Por ejemplo, si los salarios aumentan a razón del 2% anual durante 40 años, el salario del último año es casi un 50% mayor que el salario medio de todos los años de trabajo. En esa situación, una pensión igual al 100% del salario medio neto de todos los años de trabajo sería sólo un 70% del salario neto del último año (Cuadro NI-1.1, columna 1).

La distinción entre ingresos netos y brutos introduce otra complicación. Debido a que la gente necesita ahorrar una parte de sus ingresos o impuestos sobre la nómina para la vejez, los ingresos brutos son superiores a los netos. Por ejemplo, si la tasa de ahorro o de aporte es del 22,5%, una pensión igual al 100% del salario medio neto de todos los años de

Cuadro NI-1.1 Tasas de reposición de salarios fijadas como meta

<i>Pensiones como porcentaje de</i>	<i>Meta obligatoria</i>			
	<i>Meta de la familia</i>	<i>Ingreso bajo</i>	<i>Ingreso mediano</i>	<i>Ingreso alto</i>
Promedio neto del salario de todos los años de trabajo	100	81	78	78
Promedio bruto del salario de todos los años de trabajo	78	63	60	60
Salario neto del último año	70	55	53	53
Salario bruto del último año	54	44	42	42
Salario bruto de la economía	n.a.	33	42	42

n.a. No se aplica.

Nota: El cuadro se basa en los siguientes supuestos:

- La meta de la familia para la pensión es el 100% del salario medio neto de todos los años de trabajo.
- La meta obligatoria para la pensión es el 60% de los ingresos medios brutos de toda la vida, con un mínimo equivalente al 33% del salario de la economía.

El mínimo se aplica a los grupos de ingreso bajo.

- Todo el mundo empieza a trabajar a los 20 años, se jubila a los 60 y muere a los 80, y hay un número igual de trabajadores pobres, de ingreso mediano y ricos.
- El salario inicial de los pobres es inferior en un 33% al de la clase media y en un 67% al de los ricos.
- El aumento anual de los salarios es del 2%.
- En los cálculos netos se supone una tasa de ahorro o de aporte del 22,5%.

- En los cálculos medios de toda la economía, la población se divide en grupos de ingreso bajo, mediano y alto en una relación 3:2:1

Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

trabajo ascendería a alrededor del 77,5% del salario bruto medio de esos años.

Del examen de estas relaciones se desprenden tres conclusiones:

- La meta “correcta” de la tasa de reposición varía considerablemente, de acuerdo con las circunstancias y preferencias de cada familia y la tasa de crecimiento de la economía.
- Según la base que se use para los salarios, la misma pensión implica tasas de reposición salarial muy diferentes.
- Las tasas de reposición sugeridas en el Cuadro NI-1.1 probablemente son metas razonables para muchas familias: alrededor del 75% del salario medio bruto de todos los años de trabajo, o la mitad del salario bruto del último año. Esos porcentajes permitirían un nivel de vida holgado en el caso de un salario alto, pero se situarían cerca del nivel de subsistencia en el caso de un salario bajo.

Metas obligatorias de reposición de los salarios

El gobierno no debe necesariamente establecer el nivel de pensiones que sería conveniente para cada familia. Dado que las personas tienen preferencias distintas en cuanto a niveles de consumo en la juventud y en la vejez, cuando un gobierno fija una tasa de ahorro o de aportación superior a la que mucha gente desea se produce una disminución del bienestar. Algunos analistas sostienen que el gobierno sólo

debe imponer pensiones de un monto suficiente para satisfacer las necesidades básicas, de modo que las personas que no ahorren bastante por su cuenta no se conviertan en una carga para la sociedad. El establecimiento de una pensión obligatoria baja permite que la gente que desea más la suplemente voluntariamente, y minimiza la evasión además de evitar algunas de las distorsiones económicas de los mercados de capital y de trabajo que causan los programas de pensiones obligatorios. Otros analistas arguyen que la pensión obligatoria debería ser superior a las necesidades básicas, para compensar las deficiencias del mercado de seguros exigiendo que todos participen en la renta vitalicia.

Por ejemplo, el gobierno podría exigir ahorros o aportes suficientes para una pensión igual a más o menos 60% del salario medio bruto de todos los años de servicio de un trabajador, con un límite de alrededor de una tercera parte del salario bruto de toda la economía. (Cuadro NI-1.1, columnas 2 a 4). Algunos países de la OCDE tienen tasas de reposición de los salarios de aproximadamente esta magnitud. Los planes obligatorios pueden ser de administración pública o privada, aunque el mínimo requeriría transferencias públicas. En el caso de muchos trabajadores de ingreso bajo, es probable que el mínimo sea aproximadamente equivalente a la tasa de reemplazo deseada por la familia. La pensión obligatoria podría suplementarse con otros planes voluntarios en el caso de muchos trabajadores de ingreso mediano y alto que se han fijado metas más elevadas.

Nota informativa 2 Los planes de reparto y los planes totalmente financiados: ¿cuál de los dos sistemas es de menor costo?

PARA DARSE UNA IDEA DEL COSTO RELATIVO de los planes de reparto y los planes totalmente financiados de los sistemas de beneficios definidos, considérese el caso hipotético de un sistema cuyo objetivo es otorgar a los trabajadores jubilados una pensión igual al 40% del salario bruto de su último año de trabajo. Se supone que las pensiones están indizadas según los salarios y aumentan automáticamente con el salario medio de la economía. En este análisis no se toma en cuenta el efecto de los pagos con ingresos corrientes comparados con el financiamiento total sobre el aumento del salario. Se supone que la elección de un método u otro de financiamiento no afecta a los salarios.

La tasa de aporte de los planes de reparto

La siguiente ecuación indica cuánto cuesta una pensión hipotética de ese monto con el sistema de reparto cuando las pensiones están indizadas de acuerdo con los salarios y se financian con un impuesto sobre la nómina

$$(2.1) \quad C = BD$$

en la cual B es la tasa fijada como meta para el beneficio, como un porcentaje del salario medio; D es el coeficiente de dependencia del sistema (la razón entre beneficiarios y trabajadores que efectúan aportes); y C es la tasa de contribución, como porcentaje de los salarios, necesaria para cubrir BD .

La tasa de aporte de los planes totalmente financiados

Cuando los planes están totalmente financiados las relaciones son más complejas. Los trabajadores deben acumular durante sus años de trabajo capital

suficiente para pagar el flujo de pensiones fijado como meta durante los años de jubilación. Por lo tanto, un trabajador aporta CW en el primer año, siendo W su salario inicial. Pero en los años siguientes los salarios y los aportes aumentan a la tasa de $1+g$ cada año y el capital acumulado en años anteriores aumenta a razón de $1+r$ cada año, siendo g la tasa de aumento de los salarios y r la tasa de interés. Para el año de su jubilación, la acumulación de capital de un trabajador medio es:

$$(2.2) \quad CW[(1+r)^n + (1+g)(1+r)^{n-1} + \dots + (1+g)^{n-1}(1+r)].$$

Si la pensión está indizada por los salarios a una tasa de beneficios igual a B , el valor actual de los pagos de pensiones durante m años de jubilación, descontados al comienzo del año de jubilación es:

$$(2.3) \quad BW(1+g)^n[1 + (1+g)/(1+r) + \dots + (1+g)^{m-1}/(1+r)^{m-1}]$$

ecuación en la cual n es el número de años de trabajo y m/n es el coeficiente de pasividad; se supone que g , r , n y m se mantienen constantes con el tiempo.

Si la tasa de interés (r) es igual a la tasa de aumento de los salarios (g), las ecuaciones 2.2 y 2.3 se pueden simplificar y transformar en las ecuaciones 2.4 y 2.5, respectivamente:

$$(2.4) \quad CW(1+g)^n n$$

y

$$(2.5) \quad BW(1+g)^n m.$$

En los planes totalmente financiados, la acumulación de capital al momento de la jubilación debe ser

igual al valor actual de la corriente de pagos de pensiones después de la jubilación. Por consiguiente, la ecuación 2.2 debe ser igual a la ecuación 2.3, y si la tasa de interés es igual a la tasa de aumento de los salarios, la ecuación 2.4 debe ser igual a la ecuación 2.5. En ese caso, la tasa que se necesita para los aportes es:

$$(2.6) \quad C = B(m/n).$$

Cuando la tasa de interés es más baja que la tasa de aumento de los salarios ($r < g$), la tasa de aporte necesaria es mayor que $B(m/n)$ y viceversa.

Comparación de las tasas de aporte

Cuando B está fijo en el 40% y las pensiones están indexadas por los salarios, la tasa de aporte requerida depende de los supuestos que se adopten respecto al coeficiente de dependencia, el coeficiente de pasividad, la tasa de interés y la tasa de aumento de los salarios (véase el Cuadro 1). En los planes de financiamiento con ingresos corrientes la tasa de aporte necesaria depende solamente del coeficiente de dependencia de ancianos. Cuanto más alto es el coeficiente, mayor es el número de jubilados en comparación con el número de trabajadores y más alta es la tasa de aporte necesaria para mantenerlos.

Ejemplo: Con un coeficiente de dependencia de un jubilado por cada dos trabajadores se necesita un impuesto sobre la nómina del 20%. Cuando el coeficiente se reduce a uno por cada tres el impuesto disminuye al 13,3%. A medida que aumentan los salarios reales aumentan también las pensiones reales, pero la razón entre ambos se mantiene constante, de manera que la tasa del aporte es invariable (Cuadro NI-2.1, columnas 1 y 2).

En un plan totalmente financiado la tasa de aporte depende de otros dos factores: el coeficiente de

pasividad y la diferencia entre la tasa de interés real y la tasa de aumento de los salarios reales. Un coeficiente de pasividad más bajo significa que los trabajadores pasan una proporción más pequeña de su vida adulta jubilados, con lo cual se reduce la tasa de aporte necesaria. Esta también disminuye cuando la tasa de interés excede de la tasa de aumento de los salarios. Pero cuando éstos aumentan más rápidamente que las tasas de interés, la tasa de aporte necesaria sube porque los activos acumulados para el pago de pensiones no se incrementan con la misma rapidez que los ingresos, de modo que los trabajadores deben ahorrar más para lograr el objetivo de un beneficio del 40%.

Ejemplo: Cuando la tasa de interés real es igual a la tasa de aumento de los salarios y el coeficiente de pasividad es de uno a dos, la tasa de aporte necesaria es del 20%; cuando el coeficiente de pasividad se reduce de uno a tres la tasa baja al 13,3% (Cuadro NI-2.1, columnas 3 a 8).

De esto se desprenden varias conclusiones:

- Cuando el coeficiente de dependencia es igual al coeficiente de pasividad y la tasa de interés es igual a la tasa de aumento de los salarios, la tasa de aporte necesaria es la misma en los planes de reparto y en los planes totalmente financiados.
- Cuando la tasa de interés es superior a la tasa de aumento de los salarios, los planes totalmente financiados tienen una ventaja en cuanto a costos en relación a los planes de reparto que no se benefician con la tasa de interés alta; cuando la tasa de aumento de los salarios es superior a la tasa de interés sucede lo opuesto.
- Cuando el coeficiente de dependencia es menor que el de pasividad, los planes de reparto requieren una tasa de aporte menor que los planes totalmente financiados, y viceversa si la

Cuadro NI-2.1 Tasa de contribución necesaria para pagar una pensión equivalente al 40% del salario del último año (Indizado según salarios)

	Reparto (coeficiente de dependencia)		Financiamiento total (coeficiente de pasividad)					
	1/2	1/3	1/2			1/3		
Aumento del salario real	—	—	0	2	5	0	2	5
Tasa de interés real								
0	20	13	20	35	77	13	23	49
2	20	13	11	20	46	7	13	30
5	20	13	4	8	20	3	5	13
Pensión real a la fecha de defunción ^a	—	—	40	60	106	40	54	83
Pensión relativa a la fecha de defunción ^b	40	40	40	40	40	40	40	40

— No se dispone de datos.

Nota: Se supone que el aumento real del salario se aplica por igual a todos los grupos y que el salario medio para el grupo que se jubila es igual al de la economía en conjunto. En la columna "Reparto" los números se aplican a un trabajador con ingreso medio, cuya pensión será 40% del salario final a la fecha de retiro. En la columna "Financiamiento total" al principio cada trabajador recibe 40% de su propio salario final. No se incluyen gastos del plan ni beneficios por incapacidad o a los sobrevivientes, que elevarían la tasa de contribución en un 3% a 5% en el caso de un sistema maduro bien administrado. Tampoco se incluyen los costos atribuibles a desempleo y evasión. El coeficiente de pasividad de 1/2 surge de suponer 40 años de trabajo y 20 años de jubilación; el de 1/3 implica 45 años de trabajo y 15 años de jubilación.

a. Como proporción del salario del último año. En el caso del reparto depende del aumento del salario de la economía.

b. Como proporción del salario medio de la economía.

Fuente: Schwarz (1992a); Vittas (1993b).

tasa de interés y la de aumento de los salarios son iguales. En general, cuando la población cubierta por el sistema va en aumento hay más personas por cada grupo de edades "joven" que por cada grupo de edades "viejo", de manera que el coeficiente de dependencia es menor que el coeficiente de pasividad.

Adoptando un conjunto de supuestos simplificados, como un costo de las transacciones igual a cero y efectos de realimentación en el aumento del salario también iguales a cero, estas comparaciones se pueden resumir como sigue:

- Los sistemas totalmente financiados tendrán un costo menor (o un rendimiento mayor) que

los sistemas de reparto mientras la tasa de interés sea más alta que la de aumento de los salarios más la tasa de aumento de la población. Cuando la tasa de interés es menor que la de aumento de los salarios más el aumento de la población, los sistemas de menor costo son los de reparto.

¿Qué conjunto de condiciones es más probable?

En una economía eficiente y dinámica, la tasa de interés debe ser por lo menos igual a la tasa de crecimiento del PIB o del total de ingresos (que comprende el aumento del salario por trabajador y el aumento de la fuerza laboral). En ese caso, el sistema totalmente financiado sería por lo menos tan eficiente

te en función del costo como el sistema de reparto. Los datos del mundo real confirman en el caso de varios países la ventaja en cuanto a costos del primero de estos sistemas durante períodos prolongados.

El aumento de los ingresos y la tasa de interés. Aunque la relación entre el aumento de los ingresos y la tasa de interés varía con el tiempo y según los países, la tasa de rentabilidad del capital a largo plazo, en especial inversiones en capital, parece haber sido mucho más alta que la tasa de aumento de los salarios en los últimos 30 años; en realidad, durante los últimos 100 años (Maddison 1987; Siegel 1992). Hay grandes variaciones entre los países, pero la tasa media sin ponderar del aumento de los salarios de todos los países fue menos del 2% entre 1962 y 1990. En algunos países africanos y latinoamericana-

nos la tasa fue negativa durante una gran parte de ese período. En la mayoría de los países de la OCDE los salarios reales aumentaron un 3% a 4% anual en los años sesenta, pero esa tasa se redujo a alrededor del 1% en los años ochenta. En todas esas regiones la tasa de rentabilidad de la inversión, como aproximación de la rentabilidad del capital humano, fue mucho más alta (Cuadro NI-2.2).

En los países de la OCDE la tasa de interés real de los bonos del gobierno fue ligeramente inferior a la de aumento de los salarios en el período 1971-90 (la relación exacta varía de un país a otro). Pero una cartera compuesta en un 50% de acciones y en un 50% de bonos habría producido un interés situado entre el 3% y el 6%, lo cual significa tres puntos más que la tasa de aumento de los salarios (Cuadro NI-2.3).

Cuadro NI-2.2 Aumento del ingreso real frente a rentabilidad del capital humano

	Aumento del ingreso real ^a	Rentabilidad social de la inversión en educación		Rentabilidad privada de la inversión en educación		Tasa de rentabilidad por año de educación
		Secundaria	Superior	Secundaria	Superior	
Africa al sur del Sahara	-1,4	18,2	11,2	26,6	27,8	13,4
Asia	2,4	13,3	11,7	18,9	19,9	9,6
Europa Oriental, Norte de Africa y Oriente Medio	2,6	11,2	10,6	15,9	21,7	8,2
América Latina y el Caribe	-1,1	12,8	12,3	16,8	19,7	12,4
OCDE	2,5	10,2	8,7	12,4	12,3	6,8
Todo el mundo	1,5	13,1	10,9	18,1	20,3	10,1

a. Aumento real compuesto de los salarios en países que tienen datos correspondientes a diez años como mínimo.

Fuente: Las tasas de aumento del ingreso se calcularon utilizando datos de la base de la ONUDI; los datos correspondientes a América Latina y África al sur del Sahara provienen de Mazumdar (1994); los datos sobre rentabilidad y educación provienen de Psacharopoulos y otros (1993); el promedio del aumento del ingreso real en los países de la OCDE no incluye a Alemania, Bélgica, Francia, Grecia, Islandia, Países Bajos ni Suiza. En el caso de Asia incluye a Bangladesh, Corea, Fiji, Filipinas, Malasia, Nepal, Pakistán, Singapur, Sri Lanka y Tailandia. En el de Europa Oriental, Norte de Africa y Oriente Medio incluye a Afganistán, Argelia, Chipre, Egipto, Hungría, Irán, Iraq, Israel, Jordania, Kuwait, Libia, Malta, Marruecos, República Checa, República Federal de Yugoslavia y Túnez. En el caso de América Latina incluye a Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana. En el de África al sur del Sahara incluye a Botswana, Burundi, Egipto, Gambia, Ghana, Kenya, Malawi, Mauricio, Sierra Leona, Swazilandia y Zimbabwe.

Cuadro NI-2.3 Aumento del salario real frente a rentabilidad real del capital, países seleccionados de la OCDE, 1971-90 (porcentaje)

<i>País</i>	<i>Aumento del salario real</i>	<i>Rendimiento medio real al año de las inversiones en acciones</i>	<i>Rendimiento medio real al año de los bonos públicos</i>	<i>Rendimiento medio real al año de una cartera equilibrada^a</i>	<i>Rendimiento de una cartera 50-50, menos aumento del salario real</i>
Alemania	3,6	9,3	2,6	6,0	2,4
Canadá	1,1	5,0	1,1	3,1	2,0
Dinamarca	2,5	9,4	4,5	7,0	4,5
Estados Unidos	0,1	5,9	1,2	3,6	3,5
Francia	4,0	9,6	1,3	5,5	1,5
Japón	3,0	11,2	0,0	5,6	2,6
Países Bajos	1,4	8,6	1,8	5,2	3,8
Reino Unido	2,4	10,8	1,6	6,2	3,8
Suiza	1,8	4,7	-1,7	1,5	-0,3

Nota: Estas cifras representan promedios anuales simples.

a. Una cartera equilibrada está integrada por 50% en bonos del gobierno y 50% en valores.

Fuente: El aumento del ingreso real en Francia se tomó de *Estadísticas Financieras Internacionales* del FMI (varios años); otros datos provienen de Davis (1993).

Desde la perspectiva de un plazo muy largo (100 años), que es más pertinente en el caso de los planes de pensiones, la productividad de la mano de obra parece haber aumentado en un 2% a 3% anual en Estados Unidos y el Reino Unido. Esta tasa fue más o menos igual a la del interés real de los bonos pero muy inferior a la de una cartera dividida en partes iguales entre acciones y bonos (Maddison 1987; Siegel 1992). Los datos sobre países en desarrollo seleccionados (en los cuales los mercados de valores se crearon en los años setenta y ochenta) indican que la tasa de rentabilidad del capital y la educación, que fluctuaron entre el 6% y el 42%, fueron mucho más altas que la tasa de aumento de los ingresos, que fluctuó entre -4% y 8% (Cuadro NI-2.4). La alta tasa de rentabilidad del capital se debe a la escasez de éste, al riesgo y a la selectividad de la muestra; es probable que surjan bolsas de valores en los países con perspectivas de inversión favorables. (Para mayor infor-

mación sobre el aumento del salario en el tiempo, véase el Cuadro A.3 del Apéndice.)

El hecho de que el capital ha pasado a tener una movilidad mucho mayor que la mano de obra (excepto en los casos en que hay restricciones impuestas por los gobiernos) incrementa aún más la rentabilidad esperada del capital y la ventaja potencial de los planes de pensiones totalmente financiados respecto al costo. El financiamiento total permite que las inversiones se puedan diversificar internacionalmente, lo cual a su vez permite que los jubilados de países con crecimiento lento aprovechen la rentabilidad más alta de los países de mayor crecimiento. Esta comparación sugiere que el sistema del financiamiento total tiene una gran ventaja en materia de costos respecto al sistema de reparto.

El coeficiente de dependencia y el coeficiente de pasividad. En las últimas décadas, la ventaja potencial de los sistemas de financiamiento total en materia de

Cuadro NI-2.4 Tasas de rentabilidad del trabajo, el capital y el capital humano

<i>País</i>	<i>Rentabilidad real de las inversiones de capital de educación^a</i>	<i>Tasas anuales de rentabilidad por año</i>	<i>Aumento del salario real^b</i>
Argentina	20,5 (1975-92)	10,3	1,9 (1963-88)
Chile	26,4 (1975-92)	12,0	6,6 (1963-88)
Colombia	41,5 (1984-92)	14,0	1,0 (1963-88)
Corea	11,2 (1975-92)	10,6	7,8 (1966-88)
Filipinas	40,6 (1984-92)	8,0	0,4 (1963-88)
India	11,5 (1975-92)	4,9	3,0 (1980-89)
Malasia	6,7 (1984-92)	9,4	2,5 (1968-88)
México	14,5 (1975-92)	14,1	-3,9 (1980-89)
Pakistán	16,4 (1984-92)	9,7	3,8 (1963-86)
Tailandia	14,1 (1975-92)	10,4	3,4 (1970-86)
Taiwan (China)	17,9 (1984-92)	6,0	—
Venezuela	18,5 (1984-92)	8,4	-0,8 (1963-88)
Promedio no ponderado	20,0	9,8	2,34

— No se dispone de datos.

a. Rentabilidad total expresada en US\$; años entre paréntesis.

b. Media geométrica.

Fuente: Datos sobre mercados de valores provenientes de los archivos de la CFI, basados en rentabilidades anuales desde 1975. Tasas de rentabilidad por año de educación, de Psacharopoulos (1993). El aumento del salario real se ha tomado de la base de datos de la ONUDI y del Banco Mundial (1992d).

costo quedó contrarrestada por el hecho de que la población mundial aumentó tan rápidamente que es probable que el coeficiente de dependencia haya sido inferior al de pasividad en muchos países. En los años cincuenta, los países industriales usaron el aumento de la población —apodado “tasa de interés biológica”— para justificar la expansión de los sistemas de reparto. El supuesto implícito era que el rápido aumento de la población y el pago con ingresos corrientes no deprimirían los ingresos. Sin embargo, como se ha indicado anteriormente en este estudio, el aumento de los salarios se desaceleró vertiginosamente en los países de la OCDE en las décadas de 1970 y 1980, a medida que los jóvenes nacidos a fines de la década de 1940 y comienzos de la de 1950 se incorporaban a la fuerza de trabajo, y se tornó

negativa en el África, continente cuya población aumentaba con la mayor rapidez.

En los últimos años las condiciones demográficas se han tornado menos favorables para los sistemas de reparto. En la actualidad, los países de la OCDE apenas llegan a la tasa de reposición de la población, y los países de Asia Oriental, Europa Oriental y partes de América Latina avanzan con rapidez en esa dirección. El coeficiente de dependencia demográfica se acerca aceleradamente al coeficiente de pasividad. Además, es posible que los planes de reparto, debido a que rompen el vínculo entre los beneficios y los aportes, fomenten la evasión, la jubilación anticipada y otros tipos de manipulación estratégica que en muchos países elevan el coeficiente de dependencia del sistema por encima del coeficiente de dependen-

cia demográfico (véase el Capítulo 4). Es muy probable que, en las próximas décadas, en los países de ingreso mediano y alto el coeficiente de dependencia del sistema sea por lo menos igual al de pasividad. Por lo tanto, debería predominar la influencia de la alta rentabilidad del capital antes mencionada.

y el mejor sistema es ...

Naturalmente, es posible que con la disminución de las tasas de natalidad disminuya la mano de obra y aumenten los salarios. Por otra parte, si muchos países adoptan los planes de pensiones financiados sería posible que aumentara el ahorro y que bajaran las tasas de interés. Ambas cosas serían favorables para el sistema de reparto. Pero en un mundo de

corrientes internacionales de capital y bienes, es improbable que esto suceda antes de que la mayoría de los países tengan una población estable y planes de pensiones financiados, y aun en ese caso estas variaciones de los precios serían muy inciertas.

En resumen, toda ventaja en materia de costo que pudieran haber tenido los planes de reparto en el pasado se debía a factores demográficos que ya no existen en muchos países. En el futuro, si la posición relativa de las tasas de interés y el aumento de los ingresos se mantiene y en especial si los fondos de pensiones pueden beneficiarse con las inversiones de capital, la movilidad del capital y la diversificación internacional, en un sistema totalmente financiado se necesitará una tasa de aporte menor que en un sistema de reparto para lograr el mismo nivel de pensiones.

Nota informativa 3 La transición demográfica y los sistemas de reparto

A MEDIDA QUE AUMENTAN LOS INGRESOS, las familias tienden a tener menos hijos y la gente tiende a vivir más. Estas dos tendencias han elevado el coeficiente de dependencia de los ancianos en muchos países. Esta transición demográfica ya está muy avanzada en los países de la OCDE, y se prevé que los coeficientes de mantenimiento —lo opuesto del coeficiente de dependencia— se reducirán en una gran parte de América Latina, Asia Central, China y en los países de Europa Oriental en los próximos 20 años. Para el año 2050 sólo Africa tendrá una población “joven”.

A medida que los recursos de un número menor de trabajadores se estiran para mantener a una población anciana más numerosa, los planes de reparto inevitablemente pagarán cada vez menos a las generaciones futuras, a menos que la productividad aumente con la rapidez suficiente para contrarrestar los efectos de la demografía. Los perfiles demográficos proyectados para Argentina, China, Hungría, Japón y Kenya ilustran la forma en que los costos aumentarán y los beneficios de los grupos más jóvenes disminuirán en los planes de reparto a medida que la población avance en edad, entre el momento actual y 2075 (Cuadro NI-3.1).

La población del Japón es más joven que la de la mayoría de los países de la OCDE, pero envejecerá con rapidez; todavía está aumentando ligeramente, pero después de 2005 el aumento será negativo. Hungría, país típico de Europa Oriental, tiene una población que ya está disminuyendo pero la disminución será más gradual que en el Japón. Se prevé que la población de Argentina, como la de muchos países latinoamericanos, aumentará en el próximo siglo, aunque a una tasa menor, de modo que su coeficiente de dependencia de los ancianos aumentará de manera menos espectacular que en Japón o Hungría. China

Cuadro NI-3.1 Simulación de planes de pensiones según distintas hipótesis demográficas

Año	Argentina	China	Hungría	Japón	Kenya
<i>Coefficiente de dependencia de los ancianos</i>					
1995	0,27	0,16	0,37	0,36	0,12
2025	0,29	0,34	0,53	0,68	0,10
2050	0,43	0,53	0,61	0,79	0,21
2075	0,48	0,60	0,61	0,68	0,44
<i>Transferencias de ingresos producidas por el sistema de pensiones</i>					
1995	13,5	13,5	13,5	13,5	13,5
2005	10,9	11,8	9,8	9,7	12,4
2015	8,3	9,7	5,6	4,5	11,5
2025	5,5	7,0	0,4	-2,0	10,6
2035	2,6	3,1	-5,0	-9,0	9,5
2045	1,7	0,3	-6,9	-12,6	9,1
2055	0,1	-2,9	-8,7	-15,1	8,0
2065	-1,5	-5,7	-9,6	-16,2	6,2
2075	-3,2	-7,6	-10,4	-16,4	3,6

Nota: Este cuadro se basa en los supuestos siguientes:

- El plan de pensiones comienza en 1995 con una cobertura inmediata del 100%. Todas las personas empiezan a trabajar a los 20 años y se jubilan a los 60 años.
- Durante los años de servicio de un trabajador, sus ingresos aumentan un 1% en razón de su antigüedad.
- El aumento del salario real de la economía es de 1% al año.
- La tasa que se aplica para calcular el valor actual es un 2% real.
- Los gastos por concepto de administración, evasión, desempleo y jubilación anticipada son iguales a cero.

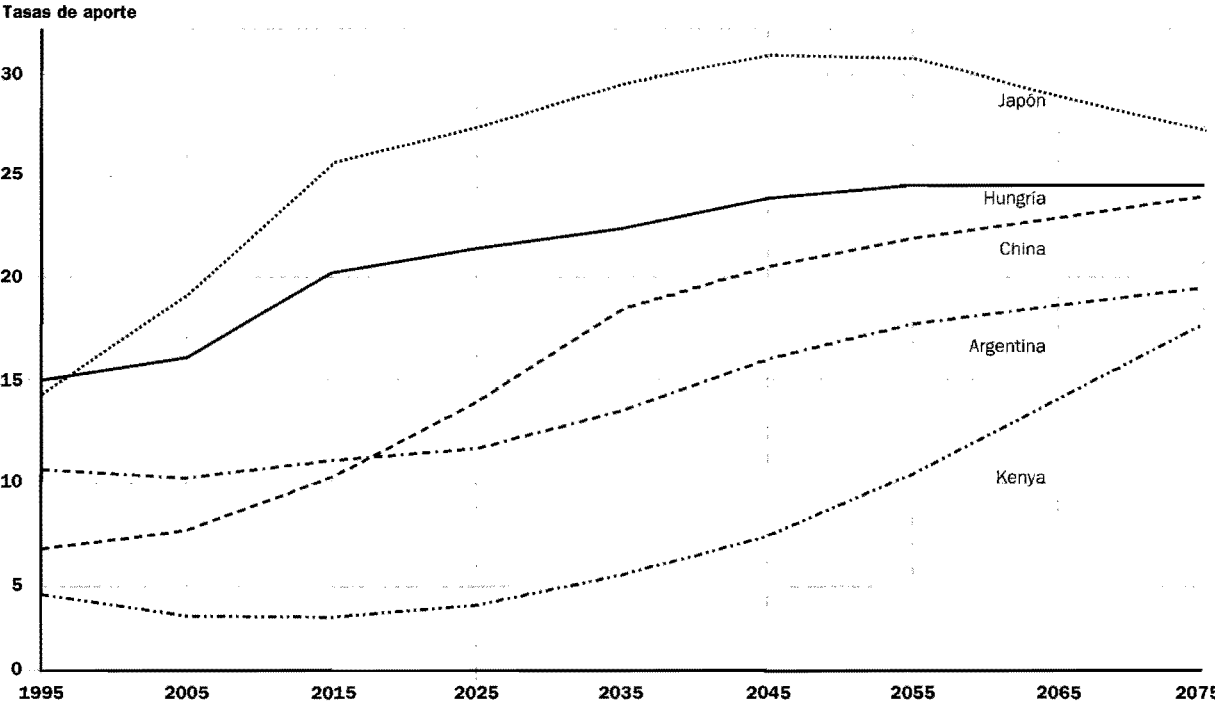
Fuente: Schwarz (1994).

empieza con una población más joven que los demás, pero el coeficiente de dependencia de los ancianos aumentará muy rápidamente a medida que la considerable población en edad de trabajar se jubila y la siguen grupos mucho más pequeños de trabajadores jóvenes. Kenya empieza con una población joven, que aumenta rápidamente, y sigue siendo joven hasta después de 2030 cuando los niños de hoy empiecen a tener hijos, año para el cual se ha previsto el comienzo de su transición demográfica.

Las proyecciones indican la tasa de aporte para cada país necesaria para financiar un beneficio medio del 40% (es decir, beneficio medio dividido por salario medio) y la transferencia vitalicia que entraña este tipo de sistema de pensiones en un programa que comienza en 1995. Se supone que todos empiezan a trabajar a los 20 años y se jubilan a los 60. Todo jubilado de más de 60 años recibe la misma pensión y, al comienzo, incluso los que nunca hicieron aportes. Se supone que el salario medio real de la economía aumenta un 1% cada año y que los salarios también aumentan en un 1% por cada año de experiencia del individuo. Las pensiones están indizadas según el salario medio de la economía.

En los cinco países el coeficiente de dependencia aumenta durante la vida de los individuos nacidos en 1995, año en que el plan entra en vigor, aunque este fenómeno es mucho mayor en China, país en el cual el coeficiente de dependencia de los ancianos casi se cuadruplica. En todos los países el resultado es un aumento abrupto de la tasa de aporte de las generaciones posteriores para poder mantener constante el beneficio en el 40% (Gráfico NI-3.1). Para poder mantener un beneficio constante del 40% durante el período, la tasa de aporte tendría que elevarse al doble en la mayoría de los países y a más del triple en China. Si se consideran también la evasión, los gastos administrativos, el desempleo, la incapacidad, los

Gráfico NI-3.1 Tasas de aporte requeridas para mantener la solvencia del sistema con una tasa media de beneficios de 40%



Fuente: Schwarz (1994).

beneficios de los sobrevivientes y la jubilación anticipada, la tasa de aporte necesaria excedería del 35% cuando los niños de hoy se hubieran jubilado. Con esta elevada tasa de aporte, unida al impuesto a la renta, aumenta la probabilidad de que la gente practique la evasión y se jubile anticipadamente, con lo cual la situación se agrava.

Las primeras generaciones —la de los que son abuelos y padres en 1995— tienen una ventaja grande y positiva durante su vida (valor actual neto de la pensión recibida por cada generación menos valor actual neto de su corriente de aportes dividido por el valor neto actual de sus ingresos vitalicios, suponiendo una tasa de actualización del 2%). Esto sucede porque los grupos mayores efectuaron aportes solamente durante una parte de sus vidas de trabajo pero reciben una pensión completa, y porque hay muchos trabajadores jóvenes para mantenerlos. Pero en Hungría y Japón la ventaja neta se torna negativa para los grupos que se jubilen en 2035 y 2025, respectivamente. En China, los niños nacidos en 1995, año en que el programa entra en vigor, y se jubilan en 2055 pierden ingreso vitalicio. Si se usara una tasa de actualización de más del 2% —la cual parece plausible— la transferencia negativa sería mayor y

empezaría antes. Esos grupos no recuperarán nunca en pensiones el valor actual de los impuestos que pagaron para financiar las pensiones de sus padres y abuelos. Los datos sobre los países de la OCDE, cuya población ya está envejeciendo, están en consonancia con esta tendencia: aumento de las tasas impositivas, reducción de las tasas de los beneficios y redistribución entre generaciones. Puesto que sus sistemas datan de muchos años atrás, ya se encuentran bastante avanzados en este proceso de altas tasas impositivas y escasa rentabilidad.

Aunque variables como la edad de jubilación, la tasa de aporte y la esperanza de vida pueden cambiar, la tendencia básica se mantiene. Cuando se suman a esta tendencia perturbaciones menos predecibles —catástrofes naturales, hambrunas, epidemias, inmigración y guerras— a algunos grupos les va mejor y a otros grupos les va peor que lo que indican las proyecciones. Pero la tendencia al aumento del coeficiente de dependencia de los ancianos es inevitable y lo mismo sucede con el aumento de la tasa de aporte necesaria o la reducción de la tasa de las pensiones y la redistribución, de los grupos más jóvenes a los mayores, durante los próximos 50 años o más con el sistema de reparto.

Nota informativa 4 Repercusiones del financiamiento de las pensiones en el ahorro

LAS REPERCUSIONES DEL FINANCIAMIENTO de las pensiones —pagadas con ingresos corrientes o totalmente financiadas— en el ahorro han sido objeto de grandes controversias tanto teóricas como empíricas. La mayoría de los análisis comienzan con la teoría del ciclo de vida: la gente desea mantener un nivel de consumo más o menos constante durante su vida. Para cumplir este objetivo, las personas ahorran parte de su ingreso durante sus años de trabajo a fin de gastarlo (desahorrarlo) cuando están demasiado viejas para trabajar. Se considera que este motivo es una importante fuente de ahorro a largo plazo en la economía.

Introducción del financiamiento con ingresos corrientes

Supóngase que el gobierno introduce un plan obligatorio de reparto en virtud del cual los jóvenes deben pagar impuestos sobre la nómina (equivalentes a su ahorro anterior) a fin de recibir una pensión (equivalente a su desahorro anterior) más adelante. Cuando se introduce el sistema, el ahorro nacional se reduce inicialmente porque el primer grupo de beneficiarios —generalmente personas que tienen entre 50 y 65 años de edad cuando se introduce el sistema— reciben una ganancia imprevista. Los trabajadores que reúnen los requisitos para obtener una pensión no la han planificado ni han pagado por ella. Esta se financia con la reducción del ahorro de la generación más joven, que ahora paga el impuesto sobre la nómina en vez de ahorrar. El aumento del consumo de la primera generación que recibe pensiones no queda contrarrestado por una disminución del consumo de la generación más joven, de modo que durante el período inicial hay menos recursos para ahorrar e invertir, con lo cual se

reducen permanentemente las reservas de capital y el ingreso nacional.

Este efecto se intensifica cuando las generaciones de trabajadores más jóvenes —entre 30 y 50 años cuando el plan de pensiones se introduce— reciben pensiones superiores a sus aportes, como ha sucedido en muchos países. Si ven venir esta transferencia, quizás traten de endeudarse con la garantía de sus pensiones futuras, de modo de poder consumir más cuando son jóvenes, y con esto se reduce aún más el ahorro nacional. Si el país ha decidido mejorar el ingreso de estos grupos el bienestar nacional aumenta, pero el precio es un ahorro y crecimiento menores para las generaciones futuras.

A pesar de la lógica de este argumento, numerosas investigaciones empíricas (en su mayoría basadas en datos sobre Estados Unidos) no han logrado demostrar concluyentemente que el ahorro de hecho ha disminuido cuando se establecieron programas de reparto. Parte de la ambigüedad proviene de la imposibilidad de estimar con exactitud lo que la gente habría ahorrado si no se hubiera introducido la seguridad social. Después de todo, muchas otras cosas estaban cambiando al mismo tiempo. Usando los mismos datos, los autores de algunos estudios sobre la situación en Estados Unidos concluyen que con la introducción de la seguridad social el ahorro privado se redujo considerablemente, en tanto que otros concluyen que no hubo ninguna repercusión significativa. Los análisis de la tasa de ahorro en muestras representativas de países producen resultados igualmente conflictivos. Los estudios sobre los programas de seguridad económica para la vejez correspondientes a Canadá, Francia, Japón, el Reino Unido, la República Federal de Alemania y Suecia indican que esos programas no tuvieron mayores repercusiones en el ahorro, excepto por un efecto global ligera-

mente positivo en el caso de Suecia, país en el cual el programa de pensiones está sólidamente financiado. ¿Por qué no coinciden los hechos con la teoría? Hay varias posibilidades:

- Algunos jóvenes quizás sean miopes o no hayan tenido acceso a instrumentos de ahorro confiables, y por lo tanto no habían ahorrado suficientemente para la vejez antes de que se introdujera el programa de reparto. Si el impuesto sobre la nómina excede de su ahorro anterior, los jóvenes tienen que reducir su consumo actual para pagarlo, con lo cual se atenúa el efecto negativo del programa en el ahorro, lo que significa que con un programa de reparto el consumo de la gente se desplaza permanentemente de la juventud a la vejez.
- Aun cuando la gente joven no hubiera ahorrado mucho, habría podido acumular algunos activos que pudiera desahorrar o habría podido obtener préstamos contra el ingreso futuro de su pensión, de modo que el efecto negativo sobre el ahorro vuelve a aparecer. Pero debido a los mercados de capital imperfectos—incluidas las restricciones del crédito al consumidor— esa reacción es difícil o imposible en muchas partes, especialmente en los países en desarrollo. Por consiguiente, persisten tanto el desplazamiento intertemporal del consumo como la atenuación del efecto negativo en el ahorro.
- Los primeros grupos de jubilados quizás no puedan adaptar sus hábitos en materia de gastos con la rapidez suficiente o no deseen hacerlo, de modo que tal vez ahorran parte de su ganancia imprevista, posiblemente para dejar un legado mayor a sus hijos y esta motivación se intensifica si la gente prevé que sus hijos tendrán que pagar impuestos más altos para financiar el nuevo plan.

- Los hijos quizás reduzcan las transferencias privadas a sus padres, quienes recibirán ahora una pensión pública inesperada. Si las transferencias privadas entre generaciones se ajustan para compensar las transferencias públicas, el programa no afectará al ahorro en absoluto. Pero tampoco afectará al consumo o al bienestar de los viejos o los jóvenes, en cuyo caso resultará superfluo.
- Es posible que la gente tenga poca fe en el nuevo plan de pensiones o en sus posibilidades de mantenerse a la par de la inflación, de modo que puede continuar ahorrando para la jubilación igual que antes. Esta reacción quizás se produzca principalmente entre los trabajadores de ingreso alto (que son los que más ahorran), en especial si prevén que el sistema pagará pensiones sobre todo a los pobres.
- Ciertas disposiciones de los programas de seguridad económica en la vejez podrían inducir a los trabajadores a jubilarse antes (hay considerables pruebas empíricas que corroboran esta opinión). Luego podrían incrementar su tasa de ahorro para financiar un período de jubilación más largo, contrarrestando así la disminución del ahorro.

Todas estas fuerzas reducen el efecto negativo en el ahorro de los planes de seguridad económica en la vejez cuyos pagos se efectúan con ingresos corrientes. El impacto neto es comprensiblemente menor y difícil de detectar en los estudios empíricos.

Introducción del financiamiento total o parcial

Supóngase que el gobierno introduce, en cambio, un sistema totalmente financiado que requiere que la gente ahorre una suma específica. Si antes estaba ahorrando esta suma voluntariamente, lo único que

sucede es que el ahorro obligatorio para las pensiones reemplaza al ahorro voluntario, y el ahorro nacional neto permanece invariable. (Esto también significa que el plan de pensiones no cumple el objetivo de incrementar el ingreso y el consumo en la vejez.) *Pero las mismas fuerzas que reducían el efecto negativo de los pagos con ingresos corrientes en el ahorro intensifican el efecto positivo de los planes totalmente financiados.*

- Si la gente es miope, probablemente no ahorra mucho antes; y si no había instrumentos financieros, la gente no acumulaba activos que pudiera desahorrar. Por consiguiente, parte del ahorro requerido para las pensiones debe provenir de una reducción del consumo, en particular en el caso de los jóvenes y de los pobres. Las personas miopes quizás deseen obtener préstamos contra sus pensiones futuras financiadas, pero esta posibilidad se reduce debido al acceso limitado a los mercados de crédito, especialmente en los países en desarrollo.
- La mayor conciencia de la importancia del ahorro, la decisión de jubilarse anticipadamente y la falta de confianza en los planes de pensiones llevan a la gente a seguir ahorrando además del ahorro de la pensión obligatoria, con lo cual aumenta el ahorro nacional global. Este ahorro está comprometido a largo plazo, lo cual constituye el tipo de ahorro potencialmente más productivo.

Cuando se producen muchas de estas fuerzas, el financiamiento total surte un efecto positivo en el ahorro. Cuando no se producen, los sistemas de reparto surten un efecto negativo en el ahorro. Esto significa que *a pesar de que la introducción de un sistema obligatorio de reparto puede tener un efecto ambiguo en el ahorro (en comparación con los sistemas voluntarios), su efecto será claramente negativo en comparación con el de un sistema obligatorio total-*

mente financiado. Cuanto mayor sea la tasa de aporte, mayor será el efecto positivo de un plan totalmente financiado en el ahorro.

Son pocos los estudios empíricos en que se ha medido el efecto de los sistemas de pensiones totalmente financiados en el ahorro, y el número de estudios sobre el efecto que se produciría al cambiar de un sistema de reparto a otro totalmente financiado es incluso menor, ya que hasta 1994 sólo Chile lo ha hecho. Un estudio sobre los planes ocupacionales financiados de Estados Unidos reveló que sólo el 60% del ahorro para pensiones queda contrarrestado por una disminución del ahorro de la familia, de modo que el efecto neto es positivo (Munnell y Yohn 1992; Pesando 1991). En el caso de Australia, se prevé que cuando se haya introducido el plan ocupacional obligatorio financiado habrá un efecto de desplazamiento del 50%. El ahorro privado ascenderá anualmente en 0,8% del PIB y la disminución anual del ahorro causada por el sistema público de pensiones será del 0,5% (Bateman y Piggott 1992b; 1993). Malasia y Singapur, que tienen planes obligatorios de ahorro para jubilación de gran envergadura, muestran una elevada tasa de ahorro nacional. Cuando Chile cambió el sistema de su plan obligatorio, de pagos con ingresos corrientes a financiamiento total, el ahorro privado aumentó considerablemente, en una medida mucho mayor que el desahorro que necesitó el gobierno para pagar la deuda antigua de la seguridad social. No obstante, en este período de rápido crecimiento económico también influyeron varias otras fuerzas.

Muchos analistas sostienen que el ahorro es inferior al óptimo en muchos países, y probablemente en todo el mundo, debido a que el capital es móvil. Por lo tanto, un efecto favorable en la acumulación del capital sería una característica interesante de los sistemas totalmente financiados. Pero cuando el objetivo político es aumentar el ahorro, la política de

pensiones debe ir acompañada de otras medidas, por ejemplo, contención de la inflación, incremento de los instrumentos de ahorro seguros, desaliento del endeudamiento para consumo y posiblemente otorgamiento de incentivos tributarios para el ahorro a largo plazo, como el pago de impuestos sobre el rendimiento real en vez del nominal.

Efecto en el ahorro público y la asignación del capital

El efecto de mayor alcance de los planes de seguridad económica en la vejez quizás sea el cambio del régimen de gasto y de ahorro de los gobiernos. Por ejemplo, el efecto negativo de los sistemas de reparto en el ahorro podría quedar contrarrestado si los gobiernos incrementaran el ahorro público mediante superávit presupuestarios. Pero lo opuesto ha sido más frecuente, especialmente en los países en desarrollo: los gobiernos han incurrido en déficit para cumplir promesas generosas en materia de pensiones. Con esto el ahorro nacional disminuye, aun cuando el ahorro de los hogares permanezca invariable.

Los planes parcial o totalmente financiados controlados por los gobiernos también crean dificultades.

Típicamente, la ley dispone que los fondos de esos planes se inviertan en bonos públicos, cuyo rendimiento real es bajo o incluso negativo (véase el Recuadro 4.3). Si con el acceso a estos fondos aumentan el consumo y los déficit públicos, todo aumento del ahorro de los hogares queda ampliamente contrarrestado, y con esto disminuye el ahorro nacional. Aun las reservas de fondos de pensiones administradas por el sector privado pueden ser reglamentadas de manera de dar acceso privilegiado al gobierno, con el riesgo de incrementar el gasto y el desahorro de éste.

Conclusión de política: Los planes financiados tienen la posibilidad de incrementar el ahorro de los hogares y la formación de capital productivo pero no así los planes de reparto. Sin embargo esa posibilidad no se concretará a menos que los planes estén aislados del control del gobierno y sus recursos se encaucen hacia el mercado de capital, sobre una base competitiva, con incentivos a la inversión productiva.

Para mayores detalles sobre el efecto de los planes de pensiones de reparto en el ahorro y el mercado de capitales, véase la sección Otras lecturas.

Nota informativa 5 Comparación de los gastos administrativos de distintos sistemas de pensiones

LA EFICACIA DE UN SISTEMA DE PENSIONES depende en gran medida de su costo administrativo. Manteniendo otras cosas constantes, el costo alto significa menos beneficios en la jubilación o un aporte mayor durante los años de trabajo. Esto es así en todo tipo de planes de pensiones, sean éstos de administración pública o privada, y estén financiados o sean de reparto. Pero algunos métodos administrativos y de financiamiento pueden tener un costo más alto que otros.

Administración pública o administración privada

No siempre es fácil determinar el costo administrativo. Las compañías de administración privada tienen un incentivo para llevar la cuenta de los gastos. Por otra parte, los programas de administración pública pueden omitir algunos insumos y recibir otros a tasas inferiores a las del mercado. El organismo que administra las pensiones quizás no pague alquiler por su local y reciba sus servicios de correo y teléfono a una tasa subvencionada. La depreciación y las prestaciones suplementarias a menudo no figuran en el presupuesto del organismo en cuestión. El costo de la recaudación del impuesto sobre la nómina se puede traspasar a otro organismo. Los planes de pensiones privados cobran una prima por los riesgos de la longevidad y la inflación, y por el riesgo que asumen por concepto de tasas de interés, mientras que los planes públicos no cobran esa prima explícitamente sino que la traspasan, implícitamente, al resto de la sociedad. Por todas esas razones, los programas de seguridad económica en la vejez de administración pública pueden parecer mucho más baratos de lo que son en realidad en comparación con los planes de administración privada.

La mayoría de los planes privados acumulan reservas para pensiones que invierten, generalmente en una combinación de valores públicos y privados, de deuda y de capital, y este proceso incrementa su costo administrativo. La mayoría de los planes públicos no tienen grandes reservas para pensiones, e incluso cuando las tienen no evalúan las alternativas de inversión pues invierten principalmente en bonos del gobierno. Además, para atraer ahorros, el sector privado efectúa gastos de comercialización. Pero frente a este costo más alto está el hecho de que los fondos de pensiones privados son eficientes y desempeñan una función de asignación del capital que de otra manera tendría que realizarse en otro sector de la economía. Por todas estas razones, es difícil efectuar una comparación entre planes con administración pública y con administración privada, y se han realizado muy pocos estudios sobre el tema.

Comparación de planes de administración pública

Comparar el costo de distintos planes de administración pública que efectúan sus pagos con ingresos corrientes es algo más fácil, aunque aún problemático. Dos medidas que se citan frecuentemente tienen un sesgo contra los países en desarrollo cuyos sistemas no han llegado a la madurez. La primera es la razón entre el costo administrativo y el gasto en beneficios en un año dado, una medida sumamente sensible a la madurez del sistema y a los cambios demográficos. En Belice, país joven con un plan de pensiones que no ha llegado a la madurez, la razón costos-pagos de beneficios era más del 50% a fines de los años ochenta, debido a que muy pocos trabajadores habían estado en el sistema durante un tiempo suficientemente largo para tener derecho a una pensión.

Otro indicador que se usa a veces es la razón entre el costo administrativo y los aportes. Un problema obvio de este indicador es que en los países que tienen tasas de aporte más altas los ingresos por este concepto serán mayores y, por consiguiente, la proporción de gastos parecerá más baja. Típicamente, esos países tienen planes más maduros y poblaciones de más edad, de manera que esa medida tiene un sesgo contra los planes de pensiones de los países en desarrollo.

Calcular el costo por participante (los trabajadores y los jubilados) en el programa constituye una manera mejor de comparar el costo administrativo entre planes de reparto de administración pública. Las funciones más importantes de estos planes son recaudar aportes y pagar beneficios, de modo que el número de participantes debe determinar el costo eficiente.

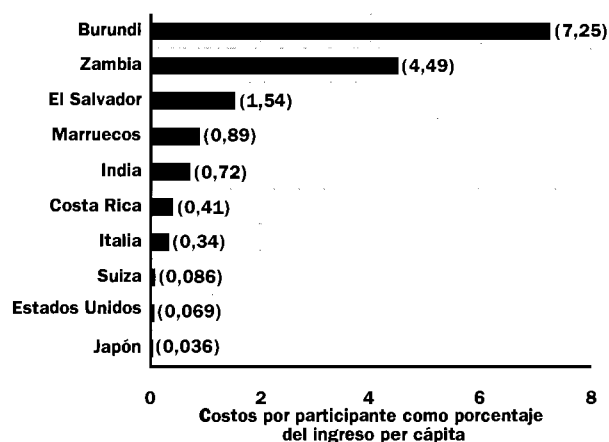
El costo administrativo frente al ingreso per cápita

Para algunos fines conviene normalizar este costo según el salario o ingreso medio per cápita, es decir, examinar el costo administrativo por participante como proporción del ingreso per cápita entre los países. El salario o ingreso medio per cápita es una indicación de la capacidad del país para pagar pensiones por ancianidad y su costo administrativo, cuando el coeficiente de dependencia está dado. Cuanto mayor sea el costo administrativo por participante menos recursos quedarán para pagar a los beneficiarios. Por otro lado, si los empleados no especializados constituyen el insumo administrativo predominante, cabría esperar que este coeficiente (costo administrativo por participante-ingreso per cápita) se relacionara negativamente con el ingreso per cápita, pues los países pobres, que es donde abunda este tipo de fuerza laboral, pagarán sueldos bajos a esos empleados. Ahora bien, si predominan los empleados espe-

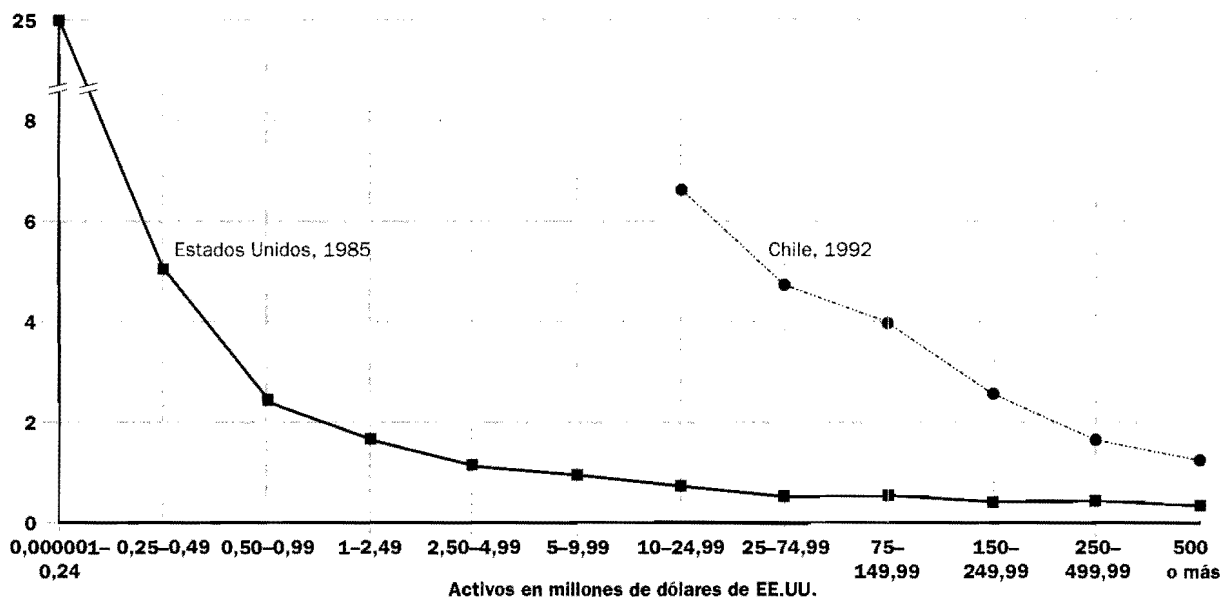
cializados y los insumos de capital, cabe prever que este coeficiente estará relacionado positivamente con el ingreso per cápita.

El examen de los datos indica que así ocurre (Gráfico NI-5.1). Aparentemente, los empleados calificados, las computadoras, la infraestructura de comunicaciones y otros insumos de uso intensivo de capital son elementos importantes de la función de producción de las pensiones, y por consiguiente el costo administrativo por participante en relación con el ingreso per cápita es mucho más alto en los países de ingreso bajo en los cuales estos insumos son escasos y tienen un alto precio. Por ejemplo, este número es 65 veces mayor en Zambia que en Estados Unidos, y 84 veces mayor en Burundi que en Suiza. Un análisis más a fondo indica que el costo administrativo baja a medida que aumenta el número de participantes, tanto en los planes públicos como en los privados, lo que parece indicar economías de escala considerables (Gráfico NI-5.2).

Gráfico NI-5.1 Costos administrativos de planes públicos de pensiones en países seleccionados



Nota: Los datos corresponden a años que varían entre 1988 y 1992.
Fuente: James y Palacios (1994a).

Gráfico NI-5.2 Costos administrativos como porcentaje de los activos, planes privados en EE.UU. y Chile

Nota: Este gráfico se refiere a los planes ocupacionales de Estados Unidos y AFP de Chile.

Fuente: Turner y Beller (1989); Acuña e Iglesias (1992); Abuhadba (1994); Provida (1993).

Si esto es así, los países de ingreso bajo, especialmente los pequeños, deben pensar dos veces antes de establecer sistemas formales complejos de seguridad económica en la vejez. Los países industrializados iniciaron sus sistemas actuales cuando tenían un nivel mucho más alto de ingreso per cápita, educación e infraestructura que el que tienen muchos países que hoy en día están en desarrollo. Si los países de ingreso bajo inician sistemas formales

para proveer seguridad económica en la vejez, deben adoptar sistemas sencillos desde el punto de vista de la contabilidad y otros requisitos administrativos, y concentrarlos en las zonas urbanas y firmas grandes en las cuales el costo de las transacciones se minimiza.

Otras lecturas: Valdés-Prieto (1993), Sunden y Mitchell (1994), James y Palacios (1994a).

Nota informativa 6 El ciclo de vida de los sistemas de reparto

LOS SISTEMAS DE REPARTO TIENEN UN ciclo de vida típico, y etapas definidas por el coeficiente de dependencia de los ancianos y el coeficiente de dependencia del sistema. Estos, a su vez, influyen considerablemente en la tasa de aportes necesaria, el gasto en pensiones y la magnitud del superávit o el déficit del sistema. El ciclo de vida se puede dividir en tres etapas: joven, de expansión y de madurez. En el Cuadro NI-6.1 se presentan datos básicos que constituyen un promedio de los distintos países que caen dentro de cada etapa.

Etapa 1: Juventud, acumulación, beneficios secundarios y tasas de aporte bajas

Los países más jóvenes se encuentran en la etapa 1 del ciclo de vida. Estos países tienen más de 15 personas en edad de trabajar por cada persona anciana y sus pilares públicos tienen una proporción aún más alta de personas que hacen aportes en comparación con las que reciben pensiones (coeficiente de apoyo del sistema). Esos sistemas no han llegado a la madurez (la tasa de cobertura de los ancianos es mucho más baja que la tasa de cobertura de los trabajadores) y el porcentaje de trabajadores cubiertos es pequeño. El gasto en pensiones asciende a menos del 1% del PIB. Las tasas de aporte son bajas, pero los sistemas

registran superávit corrientes de gran magnitud en comparación con sus ingresos.

Debido a que la población es joven y va en aumento, y la razón ancianos-trabajadores es baja, el gobierno está en condiciones de efectuar transferencias a ancianos que aportaron muy poco al sistema. La tasa de rentabilidad de los jubilados es muy superior a la que podrían haber obtenido si hubieran invertido en el mercado privado. La promesa de una pensión generosa es fácil de cumplir cuando hay pocas personas calificadas para recibirla.

Puesto que las tasas de cobertura son bajas y también es bajo el porcentaje de la mano de obra en el PIB, la deuda implícita de la seguridad social es insignificante. La alta relación que existe entre personas que aportan y beneficiarios permite que los sistemas que se encuentran en la etapa 1 acumulen grandes superávit. Los superávit por lo general se invierten en bonos públicos y se convierten en una fuente de crédito de bajo costo para el sector público. Además, frecuentemente se descapitalizan en períodos de inflación. Esto es lo que sucedió en Alemania en los años veinte y en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en los años cincuenta.

Casi todos los países que actualmente se encuentran en la etapa 1 están situados en África, América Latina y el Oriente Medio.

Cuadro NI-6.1 Ciclo de vida de los sistemas de reparto

<i>Etapa</i>	<i>Coeficiente de apoyo</i>	<i>Gasto en pensiones/PIB</i>	<i>Tasa de impuesto sobre la nómina</i>	<i>Cobertura de la fuerza laboral</i>	<i>Superávit como proporción de la renta</i>	<i>Simulación de la deuda de la seguridad social/PIB^a</i>
1	17,5	0,6	8	15,7	47,1	5
2	11,8	3,3	13,7	45,4	34,9	40
3	5,3	8,5	24,6	89,4	-19,6	150

a. Las cifras de esta columna se basan en una simulación; las demás cifras son promedios reales.

Etapa 2: Ampliación de la cobertura y aumento de la tasa de aporte

La población es algo mayor en la etapa 2, pero la razón trabajadores-jubilados sigue siendo relativamente alta, de ocho a catorce personas en edad de trabajar por persona anciana. Los planes son algo más antiguos y cubren a más de la tercera parte de la fuerza laboral. Los recursos destinados al pago de pensiones se sitúan entre el 2% y el 5% del PIB.

Los primeros grupos de trabajadores de la “generación fundadora” —los que tenían entre 30 y 50 años cuando se estableció el sistema— empiezan a cobrar pensiones. Sus tasas de rentabilidad son altas y las transferencias positivas que reciben son de mayor magnitud que las de la primera generación que recibió beneficios imprevistos, debido a que los miembros de la generación fundadora frecuentemente están en condiciones de recibir beneficios completos pero no han efectuado aportes durante todos sus años de trabajo. Si bien las tasas de aporte se elevan y los superávits disminuyen o desaparecen, los planes son muy populares porque favorecen enormemente a la mayoría de los miembros de la generación fundadora. La presión política de los ciudadanos mayores e influyentes mantiene los beneficios altos y la edad de jubilación baja, lo cual pone en peligro la estabilidad financiera de los planes a largo plazo.

Esta etapa a menudo se prolonga mediante la ampliación de la cobertura de modo de incluir nuevos grupos de trabajadores jóvenes, generalmente de bajo ingreso. Al ampliarse la cobertura mejora el coeficiente de apoyo de ancianos del sistema y los beneficios prometidos siguen fluyendo. Los trabajadores recién incorporados lo aceptan porque esperan recibir pensiones generosas cuando llegue su turno, pero quizás les espere una decepción. El constante aumento de la deuda de la seguridad social, cuyo

monto varía entre la cuarta parte y la mitad del PIB, presagia los difíciles tiempos que se avecinan.

Brasil y Turquía ilustran los problemas que surgen en esta etapa. Sus planes tienen una alta tasa de evasión porque cuando la tasa del impuesto sube muchos trabajadores se van al sector informal una vez que reúnen los requisitos necesarios para obtener beneficios. El resultado de esto es una razón contribuyentes-jubilados muy inferior a la que cabría esperar sobre la base de la estructura por edades de la población, y un serio peligro de bancarrota.

Etapa 3: Madurez del sistema y derrumbamiento de la pirámide

En esta etapa el sistema tiene más de 40 años de antigüedad y ha llegado a su madurez, pues la mayoría de los trabajadores están cubiertos y tienen derecho a beneficios completos. La edad de la población ha aumentado y hay menos de seis personas en edad de trabajar por cada persona anciana y el coeficiente de apoyo sigue bajando. Muchos países con sistemas que han llegado a la madurez han experimentado una estabilización del crecimiento causada, en parte, por los altos impuestos sobre la nómina y el ahorro insuficiente. Las tasas de aporte ascienden, en promedio, a más del 20% y las pensiones absorben más del 8% del PIB. La mayoría de los planes registran grandes déficits. Las obligaciones acumuladas de la seguridad social, que ascienden ya a 100% hasta 200% del PIB indican la inminencia del aumento de los impuestos y del déficit.

Algunos países de la OCDE y los antiguos países socialistas, como los Países Bajos y Rumania, han liberalizado los criterios para la jubilación a fin de poder absorber un número creciente de trabajadores desempleados. En algunos países, una tasa de evasión creciente indica que hay menos trabajadores que hacen aportes por cada nuevo jubilado. Los trabaja-

dores empiezan a sospechar que no obtendrán el gran rendimiento de las generaciones anteriores.

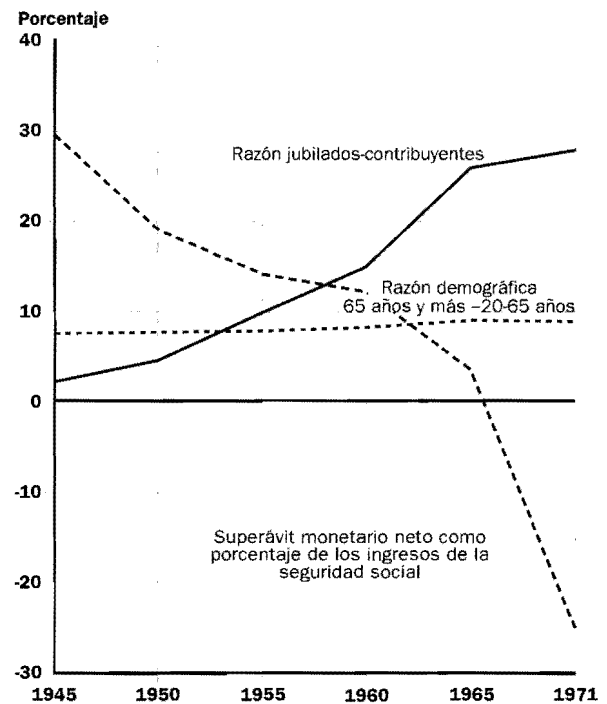
Los gobiernos recurren a los ingresos generales para pagar obligaciones por concepto de pensiones, para lo cual reducen el gasto en otros programas públicos, como el de educación, que benefician a una generación más joven. Aunque al comienzo de la etapa 3 muchos países permiten todavía la jubilación anticipada y son muy liberales en lo que respecta a las condiciones para jubilarse, al final la proporción del PIB destinada al pago de pensiones llega a los dos dígitos, se reducen los beneficios y se imponen requisitos más estrictos para la jubilación. Dado que muchos jóvenes se convierten en perdedores —en el sentido de que recibirán del sistema mucho menos de lo que aportaron a éste— aumenta la presión política en favor de un profundo cambio estructural. No obstante, ese cambio encuentra oposición por parte de la gente anciana y de edad mediana, que ha adquirido derechos considerables con el sistema anterior. Al final de la etapa 3, la tarea de encontrar formas de saldar esta deuda y pasar a un sistema financiado y más descentralizado se transforma en un verdadero reto.

En el Gráfico NI-6.1 se muestra el ciclo de vida típico de un plan de reparto, tal como fue evolucionando en Chile de la etapa 1 en el decenio de 1940, a la etapa 2 en el de 1950 y por último a la etapa 3 en los años sesenta, hasta que el sistema se desplomó en los setenta. En 1981 Chile implantó un nuevo plan financiado, privado y obligatorio de pensiones, suplementado con un pilar público financiado con impuestos mucho más pequeño.

Lo que los países jóvenes pueden aprender de los países viejos

Más de la mitad de la población del mundo vive en países jóvenes, es decir, países que tienen un per-

Gráfico NI-6.1 Ciclo de un plan de pensiones administrado por el sector público, Chile, 1945-71



Fuente: Wallich (1982).

fil de población joven. Muchos de ellos, de China y la India a las repúblicas de la antigua Unión Soviética y los países de América Central y África, están estudiando importantes reformas de sus sistemas de pensiones. Los países jóvenes todavía tienen tiempo para decidir si optarán o no por seguir el ejemplo de los países que adoptaron sistemas de beneficios definidos y pagos con ingresos corrientes hace mucho tiempo. De la experiencia de los países más antiguos se desprende lo siguiente:

- Los sistemas de reparto pueden ocultar la situación real de las finanzas públicas cuando los superávits de corta duración dan una falsa sensa-

ción de confianza y los pasivos a largo plazo por concepto de pensiones no se reconocen explícitamente.

- La situación financiera de un sistema de reparto siempre empeorará a medida que un país avance en la transición demográfica y el sistema llegue a su madurez, punto al cual los países en desarrollo llegarán mucho más rápidamente que lo que lo hicieron los países de la OCDE.
 - Comenzar con una cobertura limitada y ampliarla sólo gradualmente permitirá aplazar el ajuste, pero en un sistema de reparto esta solución es regresiva porque los primeros trabajadores cubiertos suelen tener ingresos más altos
- y el rendimiento que obtienen está pagado por trabajadores de ingreso más bajo que se incorporan más tarde al sistema.
 - El mayor consumo que pueden permitirse las primeras generaciones de jubilados probablemente se logra a costa del ahorro nacional y el crecimiento del país.
 - Las distorsiones del mercado laboral y los incentivos para evadir los aportes cuando la tasa de éstos se eleva surgen en etapas posteriores.
 - En el sistema de reparto, la transición demográfica y la maduración del sistema causan inevitablemente transferencias entre generaciones.
 - Los sistemas de reparto son fáciles de establecer pero difíciles de eliminar.

Nota informativa 7 Evasión

HAY NUMEROSAS RAZONES POR LAS CUALES la gente trata de evadir los aportes a planes de pensiones obligatorios cuando los beneficios no están estrechamente vinculados con los aportes.

- Los trabajadores quizás estén descontentos porque sus pensiones no aumentarán en la misma proporción que sus aportes.
- Quizás atribuyan más valor al consumo actual que a las pensiones futuras.
- Tal vez opinan que pueden obtener una tasa de rentabilidad mejor en otra parte.
- Quizás suponen que van a morir relativamente jóvenes.

Los incentivos a la evasión son mayores cuando los impuestos sobre la seguridad social se suman a una carga tributaria y una estructura regulatoria que ya son pesadas, cuando las sanciones o las probabilidades de ser sancionado son escasas, y cuando hay un gran sector informal en el cual los trabajadores pueden desaparecer.

El escape al sector informal

El sector informal es un refugio en lo que respecta a los impuestos y la reglamentación de la economía formal: los trabajadores y los empleadores del sector informal simplemente no se inscriben en el sistema formal. En muchos países en desarrollo más de la mitad de la fuerza laboral corresponde al sector informal (Gráfico 4.4) y su gran tamaño facilita la evasión, lo cual ayuda a fomentar el crecimiento de ese sector.

En Caracas, Venezuela, el impuesto sobre la nómina para fines de la seguridad social representaba

más de una tercera parte del costo de ingresar en el sector formal. El conocido estudio de Hernando de Soto sobre el sector informal del Perú, titulado *El Otro Sendero*, reveló que los empresarios suelen ser muy sensibles a estos costos. En el Brasil, durante la depresión económica de los años ochenta, el escape al sector informal y otras formas de evasión aumentaron cuando subieron las tasas del impuesto sobre la nómina. Un estudio del Banco Mundial (Banco Mundial 1994a) reveló que un aumento de un 1% en la tasa de los aportes producía una disminución del 2% en los ingresos del sistema debido al aumento de la evasión. La fuerza de trabajo cubierta por el plan de pensiones obligatorio se redujo en un 13% en el Uruguay en los años ochenta, cuando aumentó el impuesto sobre la nómina destinado a la seguridad social. Los gerentes de las empresas del Uruguay opinaban que los impuestos de la seguridad social constituían un importante obstáculo a la expansión y al ingreso en el sector formal (Banco Mundial 1994b).

Otras formas de evasión

El ingreso en el sector informal no es la única manera de eludir los impuestos a la seguridad social. La *subdeclaración* de ingresos es otra. Según estimaciones correspondientes a 1988, en Uruguay el número de horas trabajadas pero no declaradas ascendía al 30% del total, lo que, según estimaciones, significa una pérdida de ingreso del 3% del PIB. En el Brasil el personal directivo traspasa gran parte de su remuneración a *prestaciones suplementarias* como vivienda gratis y automóviles de la empresa, que no cuentan para los fines del sistema de la seguridad social. Las personas que trabajan por cuenta propia —médicos, abogados, incluso choferes de taxi— ocultan gran parte de sus ingresos a las autoridades y efectúan

justo los aportes necesarios para tener derecho a una buena pensión.

Cuando las sanciones son pequeñas y la aplicación de la ley es poco estricta, un método que se usa con frecuencia es el mero hecho de *negarse a declarar*. En el Brasil más de 50.000 empresas registradas se han negado a efectuar aportes al sistema en los últimos años, y esos aportes pendientes acumulados ascienden al equivalente del 5% del PIB, o un año entero de aportes. Con el *aplazamiento del pago de los aportes* se reduce el valor real del impuesto cuando hay inflación. En Venezuela, la multa del 1% mensual por el pago atrasado era inferior a la tasa de inflación, que durante una parte de la década de 1980 fue del 5% mensual. Los empleadores brasileños también han resultado favorecidos por las demoras en efectuar los pagos en épocas de gran inflación, pues las multas no han estado totalmente indizadas. En muchos países —entre ellos Brasil, Ecuador y Venezuela— los mayores pagos en mora corresponden al gobierno central y a otros organismos públicos. Es difícil usar la persuasión moral para convencer al público cuando el propio gobierno está en mora respecto a sus aportes a la seguridad social.

Durante los años ochenta las tasas de evasión y de pagos en mora se elevaron al 60% en Brasil, 44% en Barbados y Jamaica, 35% en Venezuela y 33% en Perú (Schulz 1992). Las tasas de evasión elevadas no se dan exclusivamente en América Latina. En 1990 el sistema de Filipinas tenía un total de 12,9 millones de afiliados, pero sólo 2,8 millones efectuaban aportes al sistema nacional de seguro social. En Rwanda, a fines de la década de 1980, el 15% de los aportes estaban en mora. En Túnez, en 1990 el principal sistema público de pensiones recibió sólo el 66% de los aportes previstos (Vittas 1993a). En Turquía, sólo el 1% de los afiliados efectuaban aportes regularmente al sistema de pensiones de Bag-Kur para los trabajadores por cuenta propia (Banco Mundial 1993d).

Las economías en transición de Europa Oriental también están empezando a sentir el efecto de la evasión tributaria en sus sistemas de seguro social. Cuando las empresas tienen dificultades financieras dejan que sus pagos en mora del impuesto sobre la nómina se acumulen, pues saben que la administración tributaria ha quedado a la zaga del crecimiento del sector privado. En 1992 los pagos en mora ascendían al 29% de los ingresos de la seguridad social en Estonia y a más del 20% en Hungría (Cavalcanti 1993; datos del Banco Mundial).

Efectos de la evasión

Cuando la tasa de los aportes fomenta la evasión, las decisiones sobre la asignación de la mano de obra se distorsionan, pues los trabajadores se trasladan al sector informal o toman otros trabajos para evitar el pago de los impuestos de la seguridad social. La productividad de la mano de obra se resiente. La evasión también frustra la intención de los planes de pensiones obligatorios, que es garantizar que la gente tenga alguna fuente de ingresos en su vejez. Cuando los trabajadores eluden los aportes pero aún así tienen derecho a beneficios, el sistema de pensiones tropieza con graves dificultades financieras. Debido a una tasa de evasión de hasta el 50%, en Argentina el plan de pensiones para la vejez ha incurrido en un gran déficit, que se suma a la carga del presupuesto general del gobierno y, por último, ha llevado a adoptar un nuevo sistema.

En el peor de los casos la evasión puede llevar al sistema de pensiones hasta el borde del colapso. A medida que se disipa la confianza en el plan aumenta el número de personas que tratan de eludir los aportes y con esto se intensifica la presión financiera. Quizás se necesiten reformas drásticas para infundir un mínimo de confianza en el sistema. Países como Argentina, Brasil y Turquía ya están sufriendo esta crisis de confianza, y el mismo círculo vicioso de falta

de confianza y evasión creciente está empezando a debilitar el financiamiento de las pensiones en Europa Oriental.

Qué hacer

Cuando el traslado al gran sector informal y otros medios de evasión son fáciles, es más importante que

nunca mantener bajos los impuestos sobre la nómina y vincular los beneficios estrechamente con esos impuestos. Una forma de lograr ese objetivo es mantener programas de pensiones públicos redistributivos de magnitud moderada y suplementarlos con importantes planes de ahorro obligatorio en los cuales los aportes de los trabajadores se vinculen directamente con sus beneficios.

Nota informativa 8 Las pensiones públicas y la jubilación

UNA VEZ QUE LAS PERSONAS ESTAN ACOGIDAS a un plan formal de pensiones, las políticas públicas influyen directamente en sus decisiones acerca de la jubilación. La edad legal de la jubilación es mucho más baja en los países pobres que en los países ricos, y en el caso de los hombres varía entre un promedio de 64 años en los países de la OCDE y un promedio de menos de 57 años en los de África al sur del Sahara. A menudo se permite que las mujeres se jubilen antes, pese a que en general viven más años que los hombres.

En términos de salud en general y de longevidad, por ejemplo a los 60 años un trabajador de Burundi es más viejo que uno de Suiza de la misma edad, lo que explica en parte el que la edad de jubilación sea más baja en Burundi. Sin embargo, la esperanza de vida a la edad legal de la jubilación es mayor en los países de ingreso bajo que en los países de ingreso alto (Gráfico 4.5). El período de jubilación probablemente sea aún más largo que el estimado en el Gráfico 4.5 debido a que la esperanza de vida de los trabajadores cubiertos es mayor que el promedio nacional y muchos trabajadores se jubilan antes de tener la edad legal para ello.

Jubilación anticipada

Varios países tienen disposiciones muy liberales respecto a la jubilación anticipada, con lo cual la edad media efectiva de jubilación se sitúa muy por debajo de la edad normal legal de jubilación. Por ejemplo, la edad media de jubilación es 53 años en Albania y Polonia. Las pensiones de las personas que se acogen a la jubilación anticipada a menudo se reducen en una proporción mucho menor que

lo que sería actuarialmente justo, lo que significa penalizar a la gente que sigue trabajando.

Algunos países permiten la jubilación anticipada en circunstancias especiales —como el desempleo o la incapacidad prolongada— definidas vagamente. En los Países Bajos una de cada cinco personas se jubila anticipadamente por incapacidad. En el caso de las personas que realizan “trabajos arduos”, el Brasil permite la jubilación a los 50 años, Burundi a los 45, China a los 55 para los hombres y los 45 para las mujeres, y Rumania a los 50 para los hombres y a los 45 para las mujeres. En Rumania y en Túnez las mujeres con tres hijos se pueden jubilar anticipadamente. Marruecos, Pakistán, Perú y Portugal permiten la jubilación anticipada en el caso de los mineros, y Brasil, Bulgaria, Nicaragua, Polonia y Uruguay la permiten en el caso de los maestros. La mayoría de los países del África de habla francesa permiten que los “envejecidos prematuramente” se jubilen a los 50 ó 55 años. El Brasil permite que ciertas categorías de trabajadores se jubilen después de 30 años de servicio, prescindiendo de su edad. La jubilación anticipada se ha usado como alternativa para el desempleo y como una forma de facilitar la reestructuración de empresas en China, Europa Oriental y los países de la OCDE (Recuadro 4.4)

Las promesas de una jubilación anticipada son baratas. Los políticos pueden prometer fácilmente beneficios generosos hoy, sabiendo que transcurrirán muchos años antes de que alguien trate de exigir su cumplimiento. Pero cuando llega ese día —como ya ha sucedido en muchas partes del mundo— los coeficientes de dependencia del sistema se elevan muy por encima del coeficiente de dependencia demográfico y los planes de pensiones experimentan dificultades financieras.

Los trabajadores mayores están retirándose más temprano de la fuerza laboral

En Alemania, Austria, España, Francia e Italia hay menos de una por cada diez personas de más de 60 años que todavía forma parte de la fuerza laboral. En Argentina, Trinidad y Tabago, Uruguay y una gran parte de Europa Oriental, así como en la mayoría de los otros países de la OCDE, cuatro de cada cinco personas de más de 60 años están jubiladas. Entre 1960 y 1990 la tasa de participación en la fuerza laboral de los trabajadores de más de 65 años disminuyó del 33% al 11% en los países de ingreso alto y del 56% al 33% en los países de ingreso bajo (Cuadro NI-8.1). La tasa de actividad de los ancianos es más alta en los países en desarrollo, a pesar de las disposiciones poco estrictas respecto a la jubilación anticipada, posiblemente porque la mayoría de las personas no están cubiertas por planes de pensiones y muchos trabajadores siguen trabajando en el sector informal después de haberse jubilado oficialmente.

Son muchos los factores que explican la disminución de la participación de los trabajadores de más edad en la fuerza laboral, entre ellos, las disposiciones relativas a la jubilación anticipada en los planes privados de pensiones y el aumento del ingreso real que algunas personas prefieren gastar en un número mayor de horas libres. Aunque es difícil determinar exactamente el grado en que los planes públicos de jubilación han contribuido a esta disminución, es indudable que estos planes han influido en la decisión de la gente de jubilarse más temprano. La transferencia imprevista a los trabajadores mayores (cuando se introducen los planes de pensiones) eleva los ingresos de éstos más tarde en la vida, y la jubilación anticipada es una de las pocas formas en que pueden “gastar” ese ingreso adicional. También puede ser que los trabajadores más jóvenes se jubilen temprano debido a que los programas públicos de pensiones los han

obligado a “aportar” a su jubilación más de lo que hubieran deseado.

Un impuesto alto sobre la nómina que no está vinculado con los beneficios futuros puede tener un efecto negativo en la oferta laboral de los trabajadores de más edad. La mayoría de los países requieren que la gente deje de trabajar para poder recibir una pensión. Algunos países de la OCDE reducen los beneficios de los trabajadores que siguen trabajando después de la edad normal de la jubilación y esos beneficios no se recuperan nunca.

Como ejemplo de la reacción de la gente ante los incentivos financieros se puede citar el caso de China, país en el cual la mayoría de los trabajadores de las zonas rurales están excluidos del plan formal del sector público, mientras que los trabajadores urbanos que se jubilan reciben generosas pensiones. No sorprende entonces que la proporción de ancianos jubilados es del 85% en las zonas urbanas y de menos del 50% en las zonas rurales. Corea, país en el cual menos del 5% de los ancianos tienen actualmente derecho a una pensión pública, cuenta con una tasa de actividad alta que no varía. En Suecia, donde se otorga una generosa jubilación parcial a los empleados que siguen trabajando con horario reducido, la tasa de participación de los trabajadores mayores en la fuerza laboral ha bajado menos que en otros países de la OCDE.

Consecuencias de la jubilación anticipada

Si la tasa de participación en la fuerza laboral de las personas de 55 a 64 años de edad hubiera sido en 1990 la misma que en 1960, la magnitud de la fuerza laboral habría sido un 1% a 2% mayor en los países en desarrollo y un 3% a 6% mayor en los países de Europa Oriental y de la OCDE. Esta disminución del empleo se intensificará durante los próximos 30 años, a medida que la población envejezca. La pérdida de

Cuadro NI-8.1 Cambios de la participación de hombres mayores en la fuerza laboral, países seleccionados, principios del decenio de 1960 a fines del de 1980

	65 años y más		Cambio	55 a 64 años		Cambio
	1960-66	1986-90		1960-66	1986-90	
<i>Países de la OCDE</i>						
Alemania	22,8	6,3	-16,5	81,5	78,4	-3,1
Australia	24,9	9,2	-15,7	86,1	63,3	-22,8
Austria	15,1	2,2	-12,9	77,5	38,9	-38,6
Canadá	28,5	11,4	-17,1	81,9	64,9	-17,0
Dinamarca ^a	34,5	13,4	-21,1	91,4	67,8	-23,6
España	55,5	3,7	-51,8	91,9	61,7	-30,2
Estados Unidos	29,7	15,5	-14,2	83,6	67,1	-16,5
Finlandia	39,7	6,8	-32,9	85,5	45,4	-40,1
Francia	27,8	3,5	-24,3	78,7	45,8	-32,9
Grecia	43,7	13,6	-30,1	81,5	65,7	-15,8
Irlanda	48,4	16,8	-31,6	90,0	91,0	1,0
Italia	23,6	8,1	-15,5	70,4	52,6	-17,8
Japón	54,3	39,2	-15,1	87,8	86,5	-1,3
Luxemburgo	15,6	2,5	-13,1	66,4	34,1	-32,3
Nueva Zelanda	23,6	11,2	-12,4	83,4	56,8	-26,6
Países Bajos	19,9	3,9	-16,0	87,7	45,7	-42,0
Portugal	62,6	20,0	-42,6	86,1	66,9	-19,2
Reino Unido	23,4	8,6	-14,8	91,3	67,9	-23,4
Suecia	23,9	10,7	-13,2	87,5	75,4	-12,1
Suiza ^a	41,9	15,1	-26,8	92,7	88,7	-4,0
Promedio	33,0	11,1	-21,9	84,2	63,2	-20,9
<i>Países no pertenecientes a la OCDE</i>						
Argentina	38,3	23,5	-14,8	65,3	68,4	3,1
Chile	51,4	30,3	-21,1	80,6	71,8	-8,8
Corea	29,1	40,9	11,8	74,5	78,2	3,7
Ecuador	85,3	64,3	-21,0	96,5	88,5	-8,0
El Salvador	79,2	47,2	-32,0	94,6	85,4	-9,2
Guatemala	74,4	62,9	-11,5	92,9	92,5	-0,4
Hong Kong ^b	39,8	20,8	-19,0	84,2	68,2	-16,0
Hungría	57,0	1,2	-55,8	82,9	33,2	-49,7
Mauricio	31,9	14,8	-17,1	75,9	61,4	-14,5
México	91,7	45,9	-45,8	96,2	74,1	-22,1
Nigeria	90,2	50,0	-40,2	96,6	89,0	-7,6
Perú	68,7	32,0	-36,7	94,2	72,2	-22,0
Polonia	55,5	32,5	-23,0	87,4	63,7	-23,7
Rumania	39,3	13,8	-25,5	79,7	38,0	-41,7
Trinidad y Tabago ^c	29,7	18,2	-11,5	79,7	62,3	-17,4
Uruguay	22,5	16,2	-6,3	63,6	64,8	1,2
Venezuela ^d	70,1	49,1	-21,0	91,6	82,9	-8,7
Promedio	56,1	33,2	-23,0	84,5	70,3	-14,2

Nota: Los promedios no se han ponderado. En el caso de algunos países, los años cubiertos son: a) 1960-80; b) 1971-91; c) 1970-90; d) 1961-81.

Fuente: OIT. En el caso del Uruguay los datos sobre la tasa de actividad de personas de más de 65 años para 1986-90 provienen del U.S. Bureau of the Census, Center for International Research, International Data Base on Aging, Eckelaar y Pearl (1989).

producto nacional como consecuencia de la jubilación anticipada es alrededor del 1% del PIB en el caso de los países en desarrollo y del 2% a 4% en los países de la OCDE, suponiendo que los trabajadores mayores tengan una productividad al menos igual a la de los trabajadores jóvenes. Esta pérdida de producto es ineficiente si su valor es superior al valor del tiempo libre adicional que tienen los jubilados. Si ese PIB perdido pudiera recuperarse, cubriría más de la mitad del gasto total en pensiones en muchos países.

La jubilación anticipada también produce consecuencias desfavorables respecto a la distribución del PIB porque los principales beneficiarios son empleados públicos y otros grupos privilegiados. Dado que los trabajadores de ingreso alto viven más tiempo que los de ingreso bajo, el resultado es que los trabajadores que tienen una situación económica mejor cobran pensiones por muchos más años que los trabajadores pobres.

Implicaciones en cuanto a políticas

Los requisitos que se establecen para la jubilación en los planes públicos de pensiones tienen importan-

tes consecuencias en lo que respecta a la situación financiera y el efecto redistributivo de esos planes, así como a la economía en conjunto. La política a este respecto debe orientarse por los siguientes principios:

- Evitar los períodos de jubilación demasiado largos.
- No perjudicar a las personas que siguen trabajando después de haber cumplido la edad de la jubilación normal.
- Reducir el monto de la pensión sobre una base actuarialmente justa en el caso de las personas que se acogen a la jubilación anticipada, exceptuadas las que están verdaderamente incapacitadas.
- Establecer la misma edad de jubilación para los hombres y para las mujeres.
- Eliminar las disposiciones especiales por medio de las cuales se otorga la jubilación anticipada a grupos privilegiados.
- No usar la jubilación para remediar el desempleo.
- Aumentar regularmente la edad de jubilación a medida que aumenta la esperanza de vida.

Nota informativa 9 La redistribución entre generaciones

LOS PROGRAMAS PUBLICOS DE SEGURIDAD económica en la vejez a menudo se justifican sobre la base de la equidad: permiten redistribuir el ingreso entre generaciones a fin de ayudar a las generaciones cuya capacidad para automantenerse en la vejez se ha reducido a causa de factores ajenos a su control, como las guerras, la inflación y la recesión. Si bien el efecto neto de estos planes es difícil de determinar porque hasta cierto punto pueden desplazar al ahorro y las transferencias (véase la Nota informativa 4), en la mayoría de los países de la OCDE parecen haber causado un aumento de los ingresos del grupo que actualmente es anciano, pues éste es el grupo cuya tasa de pobreza ha disminuido con más rapidez en los últimos 30 años. Por otra parte, estos planes públicos de pensiones reducirán el ingreso vitalicio de muchas personas que están trabajando en la actualidad.

El aumento del ingreso real de una generación a costa de una pérdida permanente para otra generación se conoce como transferencia entre generaciones. (Para un análisis de las transferencias dentro de una misma generación véase el Recuadro 4.5.) Esta es una consecuencia inevitable de todos los sistemas de reparto. Los estudios empíricos realizados hasta la fecha han revelado que las transferencias de una generación a otra, específicamente de las generaciones futuras a las que estaban trabajando cuando se creó el sistema, son mucho mayores que las transferencias dentro de una misma generación.

¿Quién se beneficia y en qué medida?

Las transferencias entre generaciones siempre se producen en los sistemas de reparto porque las primeras generaciones de jubilados reciben beneficios de un valor superior al de los aportes que efectuaron

durante sus períodos relativamente cortos de empleo cubierto por el plan. Los partidarios de estos sistemas consideran que esta posibilidad de ayudar a los ancianos inmediatamente es una ventaja de los planes de ese tipo con respecto a los planes financiados.

Este beneficio imprevisto, que se debe a que el sistema es muy nuevo, se puede comprimir o prolongar de modo de distribuirlo entre varios grupos de trabajadores en un período más largo, según las condiciones que se establezcan para la admisión. Los Países Bajos, cuando establecieron su sistema actual en 1957, otorgaron generosas pensiones inmediatamente a los que ya se habían jubilado y a los que se jubilaron poco después. En ese caso el beneficio imprevisto se concentró fuertemente en esos grupos. Es más común establecer restricciones a la participación a fin de mantener bajas las transferencias a los trabajadores que son de edad avanzada cuando se introduce el sistema y distribuir así el beneficio imprevisto entre varios grupos de trabajadores que se jubilen sucesivamente. En Estados Unidos, menos de una persona de cada diez recibía beneficios diez años después de haberse cobrado los primeros aportes a la seguridad social. Suiza aplicó el criterio de otorgar beneficios según las necesidades a los ancianos de la primera generación que recibieron beneficios imprevistos. La mayoría de los coreanos que eran ancianos cuando se estableció su sistema en 1988 habrán muerto para cuando el sistema empiece a pagar beneficios completos. En esos casos, el plan acumula una reserva parcial en sus primeros años, de modo que es probable que quienes reciban los mayores beneficios sean los trabajadores que tenían entre 30 y 50 años cuando se introdujo el sistema, es decir, las generaciones fundadoras. Efectúan aportes sólo durante parte de su vida de trabajo pero cobran pensiones generosas por muchos años.

Los cambios que se producen en el coeficiente de dependencia de los ancianos (razón jubilados-trabajadores) y en la productividad o el aumento de los salarios reales también intensifican la tendencia de los sistemas de reparto a redistribuir el ingreso entre generaciones. Generaciones sucesivas de trabajadores reciben en forma de beneficios más de lo que han aportado cuando el coeficiente de mantenimiento del sistema (razón contribuyentes-jubilados) aumenta y el aumento de los salarios es superior a la tasa de interés, pero en condiciones opuestas pierden parte de su ingreso vitalicio. Durante los últimos 50 años se dio el primer conjunto de condiciones, pero en los próximos 50 años probablemente se dará el segundo debido al efecto de la transición demográfica unido al lento aumento de la productividad. Las primeras generaciones se habrán visto favorecidas por los sistemas de reparto pero las generaciones siguientes se habrán visto perjudicadas. El ingreso vitalicio se transfiere de las generaciones que se jubilarán más tarde a las que se jubilarán primero. (Para un análisis más detallado, véanse el Capítulo 3 y la Nota informativa 3.)

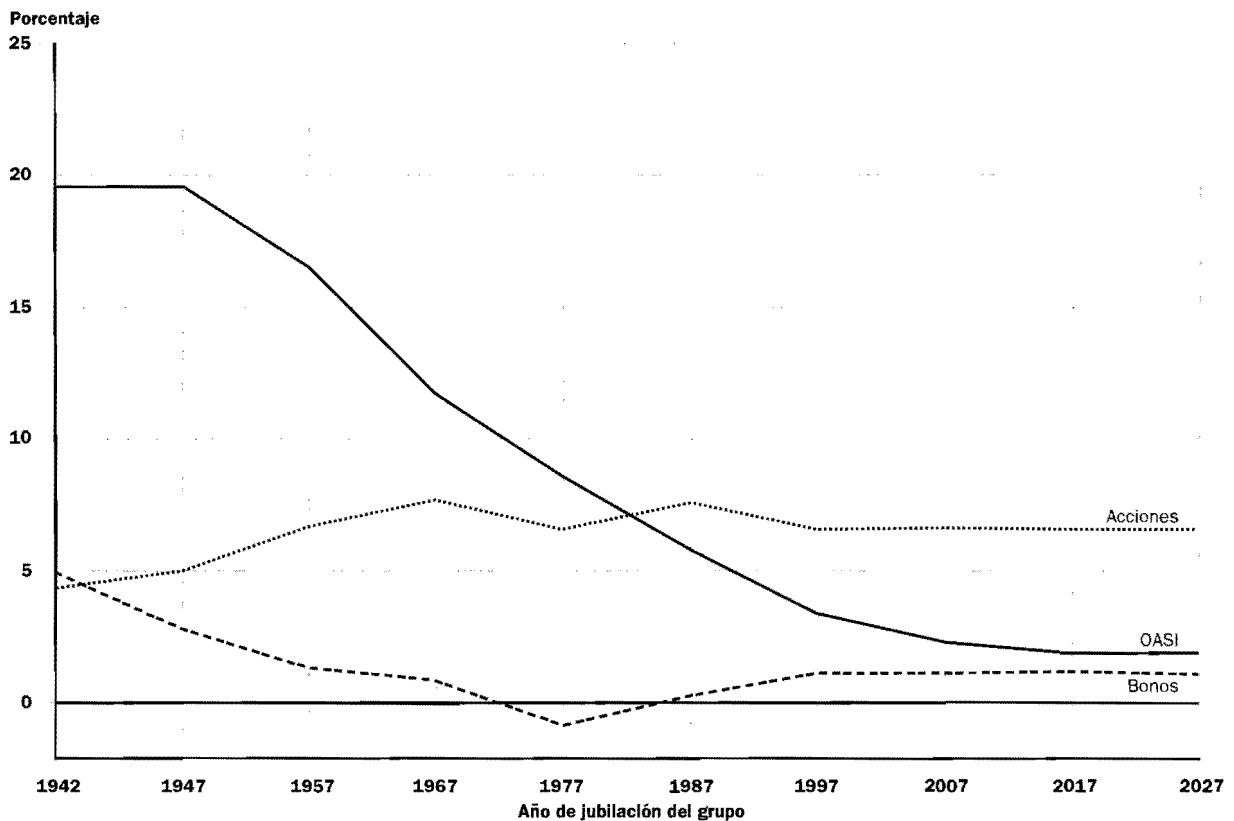
Diversos estudios sobre la seguridad social en Estados Unidos han revelado que, gracias a las ventajas iniciales y el aumento de la cobertura y de la población, los miembros de las generaciones fundadoras recibieron entre tres y cuatro veces más de lo que habían aportado durante su vida de trabajo. La tasa de rentabilidad real fue más del 15% en el caso de los trabajadores que se jubilaron en los años cincuenta y sesenta y cerca del 8% en el de los que se jubilaron a fines de los años setenta, y fue muy superior a la que estos trabajadores hubieran obtenido con otras inversiones, como las acciones y los bonos (Gráfico NI-9.1). Los que recibieron las transferencias de mayor magnitud fueron los trabajadores de ingreso alto, debido a que tanto sus ingresos como sus pensiones y el número de años que vivieron fueron ma-

yores. Sin embargo, muchos trabajadores que actualmente son jóvenes (incluidos los trabajadores de ingreso mediano y bajo) recibirán transferencias negativas debido a que deben aportar más de lo que obtendrán en forma de pensiones. Si además los beneficios de estos trabajadores jóvenes se reducen debido a las presiones fiscales, y si los salarios reales bajan porque disminuyen el ahorro y el crecimiento, la pérdida de ingreso vitalicio será aún mayor (Steurle y Bakija 1994; Moffitt 1984; Boskin y otros 1987.)

Alemania, los Países Bajos y Suecia han tenido experiencias semejantes (Dinkel 1986; Nelissen 1987; Stahlberg 1989). En Suecia, el valor actual de los beneficios vitalicios de las personas nacidas entre 1904 y 1914 era 3,75 veces mayor que el valor actual de los aportes, usando una tasa de actualización del 3%. Los beneficios vitalicios futuros estimados de las personas nacidas entre 1940 y 1944 son sólo 0,6 veces los aportes. Los trabajadores que se jubilen en el futuro probablemente se encontrarían en una situación económica mejor si se les permitiera ahorrar sus aportes e invertirlos en una cartera de acciones y bonos o en la educación de sus hijos.

La obtención de pruebas empíricas de las transferencias entre generaciones en los países en desarrollo es más difícil. La mayoría de los sistemas no han llegado a la madurez, de manera que la primera generación de jubilados todavía está recibiendo los beneficios imprevistos. Además, las tasas de cobertura son bajas, de modo que la base financiera se puede reforzar todavía durante algún tiempo mediante el simple procedimiento de ampliar la cobertura e incorporar nuevos grupos de trabajadores jóvenes. Sin embargo, normalmente este régimen de expansión gradual es regresivo, porque los trabajadores de salario alto por lo general se incorporan primero al sistema y obtienen la tasa de rentabilidad más alta, mientras que los últimos grupos que se incorporan suelen ser trabaja-

Gráfico NI-9.1 Tasas de rentabilidad real de las contribuciones al sistema de seguridad social de EE.UU. (OASI) frente a acciones y bonos para los grupos que se jubilan entre 1942 y 2027



Nota: Las tasas de rentabilidad del OASI (Old-Age and Survivors' Insurance) se basan en Moffitt (1984) y Boskin y otros (1987); la rentabilidad de las acciones (basada en el índice de Standard and Poor's) y la de los bonos (basada en la rentabilidad de los bonos públicos a largo plazo) provienen de Ibbotson y Sinquefeld (1989); con posterioridad a 1997 se aplica la rentabilidad media para 1925-87.

dores de salario bajo. A menos que se produzcan cambios espectaculares en la productividad, los trabajadores que hoy en día son jóvenes recibirán pensiones bajas y tasas de rentabilidad negativas por los aportes que hagan a los sistemas de reparto (véase la Nota informativa 3).

¿Qué habría que hacer?

Antes de adoptar o ampliar sus sistemas de seguridad económica en la vejez, los países deben estudiar cuidadosamente las transferencias entre generaciones que probablemente vayan a producirse a

largo plazo. Deben establecer un sistema de contabilidad por generaciones que permita seguir la trayectoria de los beneficios que según las proyecciones vayan a recibir o financiar distintas generaciones, así como la distribución de estos beneficios dentro de cada generación (Auerbach y Kotlikoff 1987). Es posible que encuentren que las transferencias implícitas en sistemas de reparto de gran magnitud—debido a la maduración del sistema, al aumento de la cobertura y al cambio de tendencia del aumento de la población y de la productividad— no son en absoluto lo que deseaban. Los peligros que hay que evitar son las grandes transferencias positi-

vas a los grupos de alto ingreso en las primeras generaciones de jubilados y las transferencias negativas a los grupos de bajo ingreso en las generaciones ulteriores de jubilados. En general, se pueden lograr transferencias más equitativas con una fórmula muy progresiva de beneficios e impuestos en los planes públicos, estableciendo un mínimo pero no un máximo para los ingresos imponibles, cambiando al financiamiento con ingresos generales una vez que la cobertura está generalizada y usando los planes financiados privados, en los cuales los beneficios dependen de los aportes, para proporcionar pensiones más altas a los grupos de ingresos más elevados.

Nota informativa 10 El mercado de las anualidades: problemas y soluciones

UNA ANUALIDAD ES UNA SERIE DE PAGOS A cambio de una suma alzada que se paga inicialmente. En una situación típica, los pagos se efectúan durante el resto de la vida del rentista, o de la vida de éste y sus sobrevivientes (como en el caso de marido y mujer). A veces el pago está garantizado por un período específico, por ejemplo, diez años. En caso de fallecimiento del rentista, un beneficiario designado sigue percibiendo los pagos hasta el final del período. A menudo las anualidades gozan de un tratamiento tributario favorable. Una razón aducida frecuentemente a favor de las pensiones públicas es que los mercados de las anualidades están plagados de problemas. ¿Cómo se pueden resolver estos problemas, de modo que la gente pueda obtener una pensión por medio de un plan de ahorro obligatorio y descentralizado?

Los mercados de las anualidades a veces adolecen de *selección adversa*, como resultado de la cual las personas que constituyen “un buen riesgo”, en este caso las que esperan morir jóvenes, no pueden obtener anualidades a un precio actuarialmente justo. En el caso de Estados Unidos, se ha comprobado empíricamente que estos mercados no desaparecen por completo pero que la gente que compra anualidades suele vivir más años que el promedio, lo cual requiere un precio proporcionalmente más alto y crea un desincentivo para que las personas que vayan a vivir menos años que el promedio compren anualidades (Friedman y Warshavsky 1990). Esto quizás sea producto de la selección adversa y del hecho de que las anualidades se consideran como un artículo de lujo, que compran principalmente las personas de ingreso alto (cuya esperanza de vida es elevada). Las compañías de seguros pueden resolver el problema de la selección adversa, en parte, ofreciendo distintos tipos de anualidades que permitan separar a las personas

de esperanza de vida alta aquellas cuya esperanza de vida es baja (véase más adelante). Los gobiernos también pueden resolver este problema mediante el establecimiento de la compra obligatoria de anualidades, por lo menos hasta un cierto límite. Una vez que las anualidades son obligatorias, todos deben comprarlas. En ese caso, el precio refleja el riesgo medio, en vez del riesgo superior al promedio, y se torna más razonable.

Cuando las anualidades son obligatorias, las *categorías de riesgos* que se les permitirá usar a las compañías de seguros para diferenciar las primas o los beneficios constituyen una importante cuestión de política pública. En un mercado competitivo todas las compañías tienen un incentivo para ofrecer precios más ventajosos a las personas que caen dentro de categorías de riesgos mejores. Por ejemplo, las compañías pueden ofrecer un precio más bajo a las personas de bajo ingreso —cuya esperanza de vida es menor— que a las personas de alto ingreso, y un precio mejor a los hombres que a las mujeres. ¿Qué características relativas al ingreso, sexo, raza, o circunstancias de otro tipo se debe permitir que se tengan en cuenta para determinar los precios en el mercado de las anualidades obligatorias? En Estados Unidos, por ejemplo, raza y sexo son dos categorías que no se permiten en el caso de las pensiones relacionadas con el empleo o en el de los seguros de vida. Los precios de las anualidades diferenciadas pueden originar desacuerdos, pero los precios uniformes llevan implícita una transferencia ex ante, de los grupos de bajo riesgo a los grupos de alto riesgo. (En los sistemas públicos, en los cuales todas las personas son colocadas en el mismo grupo en lo que respecta a las anualidades, las transferencias ex ante son implícitas.) En particular, cuando no se permite la diferenciación de precios de las anualidades los trabajadores

de bajo ingreso resultan perjudicados. Esto se podría remediar si se ofrecieran a los participantes distintas opciones entre las cuales pudieran escoger. Las personas que esperaran vivir pocos años podrían escoger anualidades que comprendieran un beneficio para los sobrevivientes o que tuvieran un período de pagos garantizado para los jubilados y sus beneficiarios. Si cada tipo de anualidad tuviera un precio que permitiera su autofinanciación, esto ayudaría a mitigar tanto el problema de la selección adversa (mencionado anteriormente) como el de la redistribución *ex ante* entre distintos grupos.

Una vez establecidas las categorías de riesgos permisibles, *puede suceder que las compañías que venden anualidades traten de seleccionar los mejores riesgos de cada categoría*, es decir, de vender anualidades a las personas cuya esperanza de vida sea inferior al promedio, a fin de maximizar sus utilidades. La selección adversa se produce cuando la compañía de seguros no tiene información sobre el riesgo que presenta cada persona, y la selección de los mejores riesgos se produce cuando la compañía tiene esta información. Considérese, por ejemplo, el caso en que por ley las compañías de seguros deben cobrar el mismo precio a todas las personas de una edad dada. En esas circunstancias, los fumadores, los que practican el salto con paracaídas sin abrirlo hasta estar cerca del suelo, los mineros y las personas con un mal historial médico serían clientes ventajosos, buscados por las compañías que venden anualidades, y los demás consumidores serían menos ventajosos. Si la ley lo permitiera, las personas que constituyeran un riesgo muy superior al promedio podrían ser rechazadas como consumidores. Por consiguiente, toda política por medio de la cual se establezcan las anualidades obligatorias debe prohibir que las compañías de seguros excluyan a ciertas personas o disponer la creación de un fondo especial para cubrir a las personas que constituyan “un mal riesgo” (como las que gozan de buena salud).

Si no se permiten la exclusión ni la diferenciación de precios, algunas compañías de seguros (por ejemplo, las ubicadas en zonas “saludables”) pueden terminar con un porcentaje desmesurado de malos riesgos y quebrar. Si se crea un grupo especial de personas que son un “mal riesgo”, es posible que una gran proporción de la población se sitúe en ese grupo, lo cual requiere subsidios de la asociación de compañías o del Estado. (En general, la exclusión está prohibida en los planes públicos obligatorios.)

Los planes obligatorios con una fecha fija (como la fecha de jubilación) para la compra de una anualidad crean un *gran riesgo en materia de inversión para los trabajadores*, debido a la posibilidad de que el valor de mercado de sus activos acumulados, o la tasa de interés de la cual depende el precio de la anualidad, sean anormalmente bajos en esa fecha. Una solución posible sería fomentar la modalidad de las *anualidades variables o participatorias*, en virtud de las cuales la gente comprara anualidades cuyos precios fluctuaran de acuerdo con la evolución del mercado, que serían semejantes a las hipotecas con tasa reajutable. Esto tiene la ventaja de mitigar el riesgo relacionado con la obligación de comprar la anualidad en una fecha fija, pero tiene el inconveniente de que el jubilado debe asumir el riesgo de una pensión de monto fluctuante por el resto de sus días. Otra solución sería escalonar la compra de las anualidades, es decir, exigir que se comprara una *anualidad diferida* más pequeña cada año, desde el momento en que el trabajador cumple una edad determinada, como los 50 años. Si lo se permitiera, otra alternativa sería el retiro gradual de los fondos de las cuentas de jubilación —por ejemplo, el 5% de los activos cada año a partir de los 65 años de edad— en vez de la compra de una anualidad. Pero la posibilidad de escoger entre los retiros escalonados y las anualidades trae consigo el problema antes mencionado de la selección adversa, y puede dejar a algunas personas

muy ancianas con recursos financieros insuficientes. (Los planes públicos de beneficio definido no entrañan el riesgo de las inversiones, pero es posible que distintos grupos sean tratados de manera distinta, según el riesgo político.)

A menudo se sostiene que las compañías privadas no pueden *asegurar contra la inflación*, especialmente contra la inflación elevada e imprevista. (Aunque también hay muchos programas públicos que no protegen a los jubilados contra la inflación.) Una solución sería exigir que las compañías de seguros indizaran sus beneficios y fomentaran la tenencia de valores indizados y activos reales cuyo valor probablemente aumentara de acuerdo con la inflación, o la inversión en el extranjero, que es inmune a la inflación de cada país. En Chile las anualidades están indizadas y respaldadas por activos de ese tipo. Los beneficios indizados entrañan un costo para el trabajador pues, prescindiendo del monto de la prima, en los primeros años se pagará una pensión más baja para cubrir la posibilidad de que más adelante haya que pagar una pensión más alta. Por lo tanto, no está claro que los trabajadores resulten favorecidos cuando se exige la indización total.

Es difícil prever el número de años que vayan a vivir las personas, incluso un grupo de personas consideradas en conjunto. En los últimos años la gente ha vivido más de lo que se preveía, y algunos demógrafos opinan que esta disparidad aumentará en los años venideros. Es posible que las personas que compran anualidades, en particular anualidades de gran cuantía, tengan una esperanza de vida mayor que la del resto de la población (selección adversa). Esto crea un gran riesgo respecto a los años de vida para las compañías de seguros privadas, y en consecuencia éstas cobrarán una elevada prima para cubrirlo. Aun con una prima alta, algunas compañías de seguros quizás quiebren y no puedan pagar a los pensionados si subestiman el aumento de

los años de vida, razón por la cual quizás fuera importante establecer reservas de capital. Otra solución de este problema sería que las compañías equipararan el riesgo de los seguros de vida con el de las anualidades. También sería posible usar las anualidades privadas sólo por un período limitado, como los primeros veinte años de jubilación, y establecer un beneficio público mayor para las personas muy ancianas. (Con un plan público de pagos con ingresos corrientes el costo del mayor número de años de vida se traspaşa implícitamente a la generación siguiente, en virtud de su facultad de tributación.)

Debido a que las anualidades se compran de una sola vez y la compra es irreversible, frecuentemente las compañías pagan *grandes comisiones* a los vendedores que efectúan la transacción, lo cual constituye un incentivo para que éstos empleen técnicas de gran presión que elevan los costos e inducen a los consumidores a tomar decisiones desacertadas. Entre las soluciones posibles se cuentan la limitación de esas comisiones, la obligación de que a los vendedores se les pague un sueldo y no una comisión, el uso de formularios de contratos uniformes que faciliten la comparación de precios, la imposición de un período de prueba (por ejemplo, de tres meses) durante el cual los trabajadores puedan revocar sus decisiones, y los servicios de consejeros públicos que ayuden a informar a los trabajadores sobre sus opciones.

Evidentemente, los mercados de anualidades privados deben estar reglamentados de manera estricta, en particular si las anualidades son obligatorias. Como mínimo, hay que definir las categorías de riesgos permisibles, crear grupos para los riesgos malos, exigir los beneficios para sobrevivientes, usar formularios de contratos uniformes, suministrar información a los consumidores por medio de alguna organización imparcial, ofrecer anualidades variables, y exigir que las compañías de seguros creen un fondo de reservas o compren reaseguro a fin de garantizar

que podrán cumplir sus obligaciones. Hay que preparar tablas de mortalidad fidedignas; la mayoría de los países en desarrollo carecen de éstas y probablemente los gobiernos debieran asumir esta responsabilidad, pues esas tablas son un bien público. Los países en desarrollo que no cuentan con los expertos técnicos necesarios para administrar compañías de seguros y otras instituciones financieras modernas deben fomentar las empresas conjuntas.

La complejidad de estos problemas probablemente limita el grado en que las anualidades deban ser obligatorias. En los planes de ahorro obligatorios no se debería exigir que los trabajadores invirtieran en una anualidad lo que hubieran ahorrado durante toda su vida con miras a la jubilación. Otra razón para limitar el monto obligatorio de la anualidad que haya que comprar es que posiblemente el consumo de los ancianos sea irregular (pueden tener grandes gastos médicos en algún momento) y que quizás deseen dejar una parte de su dinero como legado a sus hijos. En Singapur se exige solamente la compra de una "pensión mínima" y en Chile se permite un régimen de retiros de fondos escalonados como alternativa de las anualidades. En este tipo de sistema, el ahorro acumulado se distribuye durante los años que se espera que viva el trabajador, pero es posible que al

final quede muy poco para los trabajadores que vivan más que el promedio. En Canadá y los Estados Unidos, en los planes de ahorro voluntario para la jubilación se permite que los jubilados escojan entre los retiros escalonados y las anualidades.

Los planes de pensiones públicos tienen muchos de estos problemas, entre ellos el de la dificultad de proveer seguro contra el riesgo de que la inflación sea mayor que la prevista o de que el jubilado viva más años que los esperados, y la probabilidad de que se produzcan transferencias ex ante, aunque de manera algo distinta y menos transparente. Los riesgos de los planes privados adquieren mayor magnitud en el caso de las obligaciones a largo plazo. Cuando se recurre a los aseguradores privados para que soporten parte de la carga entran en juego la diversificación y la acumulación de un gran fondo de capital para inversión y para reservas. La mejor solución quizás sea una combinación de pensión pública con anualidad privada, en la cual los planes públicos asuman una mayor responsabilidad por las personas muy ancianas y los jubilados puedan escoger entre invertir todos sus ahorros en una anualidad e invertir parte de éstos en una anualidad de un monto mínimo especificado y retirar el resto de sus recursos de otra manera.

Nota informativa 11 Simulaciones de distintos sistemas de pilares

EN ESTA NOTA INFORMATIVA SE RESUME UNA serie de simulaciones con el objeto de presentar las consecuencias de distintos pilares con diferentes combinaciones de aportes y beneficios en lo que respecta a la distribución dentro de una misma generación y entre distintas generaciones.

Simulaciones basadas en los cambios demográficos

El primer conjunto de simulaciones corresponde a dos situaciones hipotéticas: crecimiento económico moderado y envejecimiento moderado de la población (tasa de interés del 2%, aumento del 1% de los salarios reales de la economía más un aumento del 1% de los salarios por edad), y crecimiento económico rápido y envejecimiento rápido de la población (tasa de interés del 5%, aumento del 3% de los salarios reales más un aumento del 1% de los salarios por edad) (Schwarz 1994). En ambos casos se supone que el país introduce un nuevo sistema de pensiones en 1995 y que los primeros trabajadores cubiertos por el nuevo sistema se jubilan en 2005. La población está dividida en pobre (50%), clase media (33%) y rica (17%). La razón entre sus salarios es de 1:2:4. Se supone que todas las pensiones están indexadas según los salarios. Por medio de las simulaciones se investiga el éxito de diversos sistemas en cuanto a aliviar la pobreza, reemplazar los salarios y proveer una tasa de rentabilidad razonable para el ahorro a fin de desalentar la evasión. Se presentan los resultados correspondientes a 2065, año en que el sistema ha llegado a su madurez, el aumento de la población es muy lento, y se jubilan los nietos de los primeros jubilados (Cuadros NI-11.1 y NI-11.2).

Crecimiento económico moderado y envejecimiento moderado de la población. La primera simulación corresponde a un beneficio universal uniforme,

financiado con ingresos corrientes, fijado en el 40% del salario de la economía, el cual se definió como la línea de la pobreza. En 2065, para que el sistema no dejara ni superávit ni déficit se necesitaría una tasa impositiva del 19%. Luego se simularon cuatro sistemas distintos, manteniendo constante el aporte del 19%: un pilar financiado con un aporte definido del 19%, un plan con un aporte definido del 10% unido a una pensión uniforme del 10%, un beneficio supeditado a la necesidad y una pensión mínima garantizada fijada al nivel necesario para que todos los jubilados se sitúen en la línea divisoria de la pobreza o por encima de ésta. En las simulaciones se supone que el costo de la administración, la evasión, las distorsiones de los mercados de trabajo y de capital, el desempleo, los beneficios por incapacidad y el seguro de vida es igual a cero, pero en el análisis más cualitativo se tienen en cuenta los efectos de éste.

La pensión uniforme pagada con ingresos corrientes elimina la pobreza pero es ineficaz como instrumento de ahorro, pues la renta que produce es muy inferior a la tasa de interés del mercado y la proporción del salario que se reemplaza es muy baja en el caso de las clases media y alta. Origina grandes transferencias entre generaciones; al comienzo, todos—incluidos los ricos—reciben grandes transferencias positivas, pero al final las clases media y alta reciben transferencias negativas. Esto es nocivo porque los ricos de los primeros grupos de jubilados tienen salarios más altos que los trabajadores de clase media que se jubilan al último, pero el ingreso se redistribuye de estos últimos a los primeros. También es nocivo porque con el impuesto sobre la nómina del 19% los pobres gozan de mejor situación económica en sus años de jubilados que en sus primeros años de trabajo, es decir, la pensión que perciben en la vejez es mayor que el salario neto que perciben cuando son

Cuadro NI-11.1 Distintos pilares con diversas características: envejecimiento y crecimiento moderados, 2065

	<i>Beneficio uniforme, 40% del salario medio</i>	<i>Aporte definido, 19%</i>	<i>Aporte definido del 10% y beneficio uniforme del 20%</i>	<i>Aporte definido del 13% y pensión supeditada a la necesidad</i>	<i>Aporte definido del 16% y mínimo garantizado</i>
Tasa de aporte	19	19	19	19	19
Eliminación de la pobreza	*			*	*
<i>Transferencia vitalicia</i>					
Pobres	+	0	+	+	+
Clase media	-	0	0	-	-
Ricos	-	0	-	-	-
<i>Porcentaje de reemplazo del último salario</i>					
Pobres	67	51	60	68	67
Clase media	34	45	41	39	38
Ricos	17	41	30	28	34

Nota: Los supuestos y definiciones adoptados para este cuadro figuran en la pág. 389. El asterisco indica que la pobreza ha sido eliminada. Se supone que la línea de la pobreza es el 40% del salario medio de la economía. Los signos más y menos indican transferencias positivas y negativas, respectivamente. Cero indica que la transferencia es inferior al 0,5% de los salarios ganados durante toda la vida de trabajo.

Fuente: Schwarz (1994).

jóvenes. (Dado que el salario inicial bruto de los pobres es igual al 43% del salario medio de la economía, un impuesto del 19% los deja con un salario neto igual al 35% del salario medio de la economía, que los sitúa por debajo de la línea de la pobreza cuando ingresan en la fuerza laboral.)

El plan con aporte definido del 19% es más eficaz como mecanismo de ahorro, pues permite evitar las transferencias negativas; aparte de esto, arroja el porcentaje de reemplazo del salario más alto para la mitad superior de la población, pero deja a la mitad inferior por debajo de la línea de la pobreza. Entre las diversas combinaciones, tanto la pensión mínima garantizada como la pensión supeditada a la necesidad eliminan la pobreza; la pensión mínima garantizada también cumple este objetivo y produce el mejor porcentaje de reemplazo del salario en el caso de los ricos, y la menor distorsión

(véase más adelante). Por otra parte, la combinación de un aporte definido del 10% más un beneficio definido del 10% es la que más favorece a la clase media.

Crecimiento económico rápido, envejecimiento rápido. En el caso del crecimiento económico rápido y el envejecimiento rápido de la población las simulaciones se efectuaron con las mismas combinaciones de beneficio definido y aporte definido. Cuando debido a que la población avanza en edad rápidamente aumenta el costo del beneficio uniforme del 40%, que se paga con ingresos corrientes, es casi imposible transferir ingresos vitalicios a los pobres. Al agrandarse la diferencia entre las tasas de interés y el aumento de los salarios aumenta el porcentaje de reemplazo del salario que produce el plan de aporte definido. En consecuencia, en este caso todos los planes eliminan la pobreza. No obstante, el beneficio

Cuadro NI-11.2 Distintos pilares con diversas características: envejecimiento y crecimiento rápidos, 2065

	<i>Beneficio uniforme, 40% del salario medio</i>	<i>Aporte definido, 19%</i>	<i>Aporte definido del 10% y beneficio uniforme del 20%</i>	<i>Aporte definido del 13% y pensión supeditada a la necesidad</i>	<i>Aporte definido del 16% y mínimo garantizado</i>
Tasa de aporte	23	19	21	20	18
Eliminación de la pobreza	*	*	*	*	*
<i>Transferencia vitalicia</i>					
Pobres	0	0	0	+	0
Clase media	–	0	–	–	–
Ricos	–	0	–	–	–
<i>Porcentaje de remplazo del último salario</i>					
Pobres	81	82	84	97	81
Clase media	43	76	61	62	64
Ricos	22	72	49	49	60

Nota: Los supuestos y definiciones adoptados para este cuadro figuran en la pág. 389. El asterisco indica que la pobreza ha sido eliminada. Se supone que la línea de la pobreza es el 40% del salario medio de la economía. Los signos más y menos indican transferencias positivas y negativas, respectivamente. Cero indica que la transferencia es inferior al 0,5% de los salarios ganados durante toda la vida de trabajo.

Fuente: Schwarz (1994).

uniforme requiere un aporte mayor que antes —del 23%— y produce transferencias de mayor magnitud entre generaciones; la pensión mínima garantizada elimina la pobreza con la tasa de aporte más baja y el porcentaje de reemplazo del salario más alto en el caso de las clases media y alta.

Incertidumbre. Por lo tanto, el sistema “mejor” depende de la situación económica y demográfica, así como de los objetivos sociales. Debido al envejecimiento de la población, que es predecible, resulta muy costoso reducir la pobreza y reemplazar los salarios mediante un pilar único financiado con ingresos corrientes. Si uno supiera con seguridad que la tasa de interés iba a ser relativamente alta, habrían poderosas razones para adoptar un plan de aporte definido. Pero cuando reina la incertidumbre, un plan de ese tipo deja grandes focos de pobreza. Entre las diversas alternativas que se simularon, si no hu-

biera incertidumbre los pobres lograrían una transferencia mayor con el sistema del beneficio supeditado a la necesidad, los ricos preferirían una pensión mínima garantizada, y la clase media adoptaría una posición ambigua. No obstante, cuando se introduce la incertidumbre, se intensifica la preferencia de los pobres, que son remisos al riesgo, por la pensión mínima garantizada —que asegura la eliminación de la pobreza— y aumenta la preferencia de la clase media por el beneficio uniforme del 20% más el aporte definido del 10%, que los asegura contra la pérdida de ingresos resultante de la baja de las tasas de interés antes de que lleguen a la línea de la pobreza.

Si se atribuye un gran valor a la eliminación de la pobreza entre los ancianos, el sistema de la garantía mínima logra este objetivo con la mayor seguridad, al costo más bajo, y tiene también la ventaja de producir el reemplazo de un porcentaje mayor del

salario en el caso de los grupos de ingreso más alto. No obstante, cabe hacer la advertencia de que estos sistemas, dado que requieren una tasa impositiva alta, dejan a los grupos de bajo ingreso en una pobreza mayor cuando son jóvenes, a menos que se establezca un mínimo para el ingreso imponible.

¿De qué manera influyen en los resultados los costos administrativos, la evasión y la eficiencia?

Los resultados se refuerzan cuando se tienen en cuenta el costo de las transacciones, la evasión y las distorsiones de los mercados de trabajo y de capital. Es difícil predecir los efectos de estos elementos con precisión, pero se podría concluir lo siguiente:

- El costo administrativo de los planes con aporte definido (que tienen un costo de inversión) probablemente es más alto que el de los planes que pagan una pensión uniforme universal; el costo administrativo más alto quizás sea el de los planes de aporte definido, combinados con un pilar que provea beneficios supeditados a la necesidad.
- El costo más bajo por concepto de evasión y distorsiones del mercado laboral quizás corresponda a los planes de aporte definido, en los cuales no hay transferencias, y a los planes de aporte definido combinados con una pensión mínima garantizada (suplemento), en cuyo caso las tasas impositivas del pilar público son de sólo el 2% a 3% y las transferencias negativas son pequeñas; el costo más alto por ese concepto es el del beneficio uniforme, que entraña grandes transferencias negativas.
- Con los planes de administración privada y aporte definido posiblemente aumenten la acumulación de capital y la eficiencia del mercado de capital y de trabajo; con esto aumen-

tará la productividad pero no se reducirá el costo de la seguridad económica de los ancianos si las pensiones se indizan según los salarios. Reducirán la pobreza absoluta pero no la pobreza relativa, es decir, la pobreza en relación con el salario medio de la economía, de modo que para este fin se sigue necesitando un sistema de pilares múltiples.

- Cuando se incluye el costo de la administración, la evasión y las distorsiones económicas, la tasa de aporte necesaria aumenta a mucho más del 19% en todos los pilares, registrándose el menor aumento en el caso del sistema del suplemento.
- Los planes de aporte definido con la garantía de una pensión mínima siguen constituyendo el medio menos costoso de cumplir el objetivo doble de eliminar la pobreza y de ahorrar o de reemplazar una parte del salario.

Diferencias de comportamiento entre las personas

En las simulaciones antes descritas se supone que todo el mundo actúa de la misma manera, que las personas ingresan en la fuerza laboral y se retiran de ésta al mismo tiempo, y que entre ambas fechas están empleadas a tiempo completo. Naturalmente, en la práctica las personas tienen regímenes muy diferentes de participación en la fuerza laboral, y algunas nunca ingresan en ésta ni efectúan aportes al sistema de pensiones. Para analizar los efectos de esto se requiere información detallada, de la cual se dispone rara vez, acerca del comportamiento de los individuos.

No obstante, en un análisis de distintos sistemas de seguridad económica para los ancianos del Reino Unido se han simulado muchas de estas diferencias entre individuos (Falkingham y Johnson 1993). En el análisis se usa un modelo dinámico de microsimulación de grupos (LIFEMOD), por medio del cual se

simula el historial de 2.000 hombres y 2.000 mujeres que son representativos de la población que tenía el Reino Unido en 1985. En el estudio se supone un sistema de pensiones maduro y un aumento de la población igual a cero (de modo que no se examinan las transferencias entre generaciones), un aumento anual medio de los salarios igual al 1,5% y una tasa de interés anual neta del 2,5%.

En este estudio se encontró también que la pobreza se puede eliminar por completo entre los ancianos mediante un beneficio universal uniforme, pero que un sistema de ese tipo provee un porcentaje muy bajo de reemplazo del salario en el caso de los grupos de alto ingreso. Al vincular el sistema con el empleo —basándose en los años de aportes— en vez de hacerlo universal se reduce considerablemente el número de personas incluidas y disminuye la eficacia de la pensión uniforme en cuanto a aliviar la pobreza. El sistema financiado de aporte definido es eficaz en lo que respecta al reemplazo del salario pero no elimina la pobreza: las personas situadas en la mitad más baja de la distribución del ingreso obtienen una pensión que las sitúa por debajo de la línea de la pobreza. Los sistemas combinados dan mejores resultados pero persiste un cierto grado de pobreza, excepto en el caso del sistema del suplemento, que elimina la pobreza y permite reemplazar una proporción razonable del salario en todos los grupos. El sistema universal del suplemento favorece especialmente a las mujeres, que resultan perjudicadas en todos los sistemas de seguridad económica para los ancianos que se basan en los ingresos y el empleo (Recuadro 7.1).

Supuestos y definiciones para los cuadros

A continuación se indican los supuestos y definiciones adoptados para los Cuadros NI-11.1 y NI-11.2 de esta nota.

- Columna 1: pilar público de reparto, que provee un beneficio definido uniforme fijado en el 40% del salario medio de la economía; esto se define como la línea de la pobreza.
- Columna 2: plan totalmente financiado, con un aporte definido del 19%.
- Columna 3: plan con un aporte definido del 10% más un beneficio uniforme del 20%.
- Columna 4: plan de aporte definido del 13% más un beneficio supeditado a la necesidad, en virtud del cual se paga un beneficio igual al 20% del salario medio de la economía a los trabajadores pobres e igual al 10% de éste a los trabajadores de clase media.
- Columna 5: plan con aporte definido del 16% más un sistema de suplemento (pensión mínima garantizada), financiado con ingresos corrientes, que sitúa a todos los jubilados por encima de la línea de la pobreza.
- La población está dividida en pobre, clase media y rica, con una razón de 3:2:1. Los trabajadores de clase media ganan el doble de los trabajadores pobres, y los ricos ganan el doble de la clase media. Estos números producen una distribución global del ingreso semejante a la de muchos países en desarrollo y economías en transición.
- Los trabajadores ingresan en la fuerza laboral a los 20 años, se jubilan a los 60 y mueren a los 78 si son pobres, a los 82 si son de clase media y a los 84 si son ricos. El promedio de la edad de fallecimiento es 80 años. La diferencia que se ha supuesto en cuanto al número de años que viven los trabajadores está en consonancia con lo que se ha comprobado empíricamente respecto a muchos países. En el plan de aporte definido cada grupo tiene su fondo común para anualidades, de modo que la diferencia en el número de años que vive cada uno no causa ninguna redistribución.

- En el caso del crecimiento moderado el aumento del salario medio de la economía es del 1% anual, más un aumento del 1% anual para recompensar a los trabajadores experimentados, y una tasa de interés real del 2% anual.
- En el caso del crecimiento rápido el aumento del salario medio de la economía es del 3%, el aumento por experiencia del trabajador es del 1% y la tasa de interés es del 5%.
- En el caso del envejecimiento moderado la situación demográfica es semejante a la de Argentina, y en el del envejecimiento rápido es semejante a la de China.
- Todas las pensiones están indizadas según los salarios de la economía.
- Dado que las pensiones están indizadas según los salarios, su valor en relación con el último salario aumenta durante el período de jubilación. El valor adoptado para las pensiones es la razón media de este período, y se mantiene constante en relación con el salario de toda la economía durante el período de jubilación.
- Las transferencias vitalicias son el valor actual de los beneficios menos los aportes vitalicios, actualizados a la tasa de interés prevaleciente (2% y 5%, respectivamente, en el caso del crecimiento lento y del crecimiento rápido).
- La tasa del aporte es la que pagan los trabajadores en 2065. En el caso del sistema de reparto aumenta cada año debido a la maduración del sistema y el cambio demográfico, pero en el caso del sistema financiado de aporte definido permanece constante.
- No se toman en cuenta las pérdidas de ingresos ni los gastos causados por la evasión, la manipulación estratégica, los trabajadores que se retiran de la fuerza de trabajo, el desempleo, el seguro para sobrevivientes y de incapacidad y los gastos administrativos. En la realidad esto elevaría el costo total del sistema en distinto grado, comenzando con más del 30%.
- Tampoco se consideran las distorsiones que los distintos planes producen en los mercados de trabajo y de capital, o las consecuencias derivadas del riesgo y la incertidumbre. En estas simulaciones se prescinde de los efectos en materia de eficiencia; lo que se examina son los efectos en materia de distribución.
- El sistema de pensiones se introduce en el año 1995, con un período de habilitación de diez años. Los primeros trabajadores se jubilan en 2005. Sus nietos nacen en 2005 y se jubilan en 2065; este último es el grupo considerado en estas simulaciones.

Nota informativa 12 Simulaciones correspondientes a una economía de Europa Oriental en transición

CONSIDERESE UNA TRANSICION ESTILIZADA, de un pilar único a los pilares múltiples en una economía típica de Europa Oriental. Para estas simulaciones se ha usado la situación demográfica de Hungría. Para la situación inicial de 1995 se ha supuesto que todas las personas empiezan a trabajar a los 20 años y se jubilan a los 55. (La edad de jubilación reglamentaria es más alta, pero debido a la jubilación anticipada, la jubilación por incapacidad y otras disposiciones especiales en la práctica la edad de jubilación se ha reducido a 55 años en la mayoría de los países de Europa Oriental.) El pilar público dominante ofrece una pensión media igual al 50% del salario bruto medio de la economía. Tanto en la situación inicial como después de la reforma se ha agregado al costo del sistema un 15% por concepto de gastos administrativos y evasión. El aporte inicial necesario para que no haya ni superávit ni déficit es del 30%.

La reforma del pilar público empieza en 1995, y tiene los siguientes tres componentes:

1. La edad de jubilación efectiva se eleva anualmente en un año, hasta que llega a los 60 en el año 2000. A partir de entonces, se incrementa en seis meses cada año, hasta que llega a los 65 en 2010. Esto significa que nadie se jubila entre 1995 y 2002, período al final del cual todos los nuevos jubilados tendrán 61 años. (En efecto, esto podría lograrse eliminando los regímenes especiales de jubilación anticipada.)
2. El porcentaje del salario que se reemplaza en el pilar público se reduce al 40% del salario medio de la economía en el año 2000.
3. A partir de 2000, el valor real de la pensión se incrementa anualmente en una tasa igual a la

mitad de la tasa de aumento de los salarios reales, lo cual significa que la indización es 50% según los precios y 50% según los salarios. De esta manera, si hay crecimiento el valor real de las pensiones aumenta, pero no tanto como el salario medio, razón por la cual para financiar el pilar público se necesita un aporte de tasa decreciente.

Esta "terapia de choque" genera recursos que permiten reducir la tasa impositiva y financiar el segundo pilar. Al elevarse la edad de jubilación aumentan el PIB, el total de salarios y la base tributaria. En el año 2000 el pilar público reformado requiere un aporte de sólo el 17,5%, en vez del 30%. A esa altura se introduce el pilar del ahorro obligatorio, con una tasa de aporte del 10%. Las simulaciones permiten apreciar los beneficios de este sistema de dos pilares y la tasa de aporte necesaria para financiarlos, entre los años 2000 y 2065, en dos situaciones hipotéticas distintas: crecimiento lento (aumento anual del salario medio del 1%, tasa de interés real del 2%) y crecimiento rápido (aumento anual del salario medio del 3%, tasa de interés real del 5%). La primera pensión del pilar de ahorro obligatorio es percibida por un trabajador en 2010, y se supone que está indizada según los salarios. El último año indicado, 2065, es el año en que se jubilan los niños nacidos en el primer año de la reforma (Cuadro NI-12.1).

A continuación se indican los principales resultados:

1. A medida que la población avanza en edad, el beneficio actual no se puede financiar con un aporte del 30%. Para el año 2015 se necesita un aporte del 40% y para el año 2035 se requiere un aporte del 45%, que se suma a los

Cuadro NI-12.1 Simulación de la reforma del sistema de pensiones en una economía socialista en transición (porcentaje)

<i>Situación hipotética de crecimiento lento^a</i>									
<i>Año</i>	<i>Coefficiente de dependencia</i>		<i>Tasa de aporte^b</i>			<i>Beneficios</i>			
	<i>Sistema antiguo</i>	<i>Sistema reformado</i>	<i>Impuesto sobre la nómina, pilar público antiguo</i>	<i>Impuesto sobre la nómina, pilar público reformado</i>	<i>Aporte al nuevo pilar de ahorro obligatorio</i>	<i>Pensión del pilar público reformado/ salario medio^c</i>	<i>Pensión del pilar de ahorro obligatorio/ salario medio^d</i>	<i>Pensión global de ambos pilares/ salario medio</i>	<i>Nueva pensión global 1995^e</i>
1995	53	53	30	30	10	50	0	50	100
2000	55	38	31	18	10	40	0	40	86
2010	68	28	38	12	10	37	8	45	110
2020	73	36	41	14	10	35	16	51	150
2030	78	38	44	14	10	34	23	57	172
2040	81	41	45	14	10	32	31	63	208
2050	83	44	46	14	10	30	35	65	238
2065	83	44	47	13	10	28	35	63	267
<i>Situación hipotética de crecimiento rápido^a</i>									
1995	53	53	30	30	10	50	0	50	100
2000	55	38	31	17	10	40	0	40	95
2010	68	28	38	11	10	34	8	42	135
2020	73	36	41	12	10	29	16	45	198
2030	78	38	44	10	10	25	25	50	297
2040	81	41	45	10	10	22	35	57	452
2050	83	44	46	9	10	19	40	59	631
2065	83	44	47	7	10	15	40	55	923

Nota: Los coeficientes de dependencia están basados en las tendencias demográficas de Hungría proyectadas por la base de datos sobre población del Banco Mundial. El coeficiente de dependencia antiguo está basado en la jubilación a los 55 años. El coeficiente de dependencia nuevo está basado en la jubilación a los 60 años en el año 2000 y a los 65 años a partir de entonces. Se supone que la participación en la fuerza laboral comienza a los 20 años. En el sistema antiguo, la pensión media ascendía al 50% del salario medio. Como se indica en el texto, no se habría podido seguir pagando este beneficio. En el pilar público reformado la pensión se reduce al 40% en el año 2000 y está indexada en un 50% según los salarios y un 50% según los precios.

a. En la situación hipotética de crecimiento lento se supone una tasa de aumento del salario real del 1%, un aumento del ingreso por edad del 1%, y una tasa de interés real del 2%. En la situación hipotética de crecimiento rápido se supone una tasa de aumento del salario real del 3%, un aumento del ingreso por edad del 1% y una tasa de interés real del 5%.

b. En estas simulaciones se supone que no hay desempleo, evasión o costos administrativos, pero en el caso del pilar público se agrega un 15% por concepto de gastos generales.

c. Este es el beneficio uniforme que reciben todas las personas, en relación con el salario de la economía, en el año dado.

d. Esta es la pensión media del plan de ahorro obligatorio, en relación con el salario de la economía percibido por el grupo que se retira en un año dado. Se supone que se indexa según el salario, de modo que permanece constante para cada grupo.

e. Esta es la pensión media de ambos pilares que reciben los trabajadores que se jubilan en un año dado, en relación con la pensión media de 1995.

Fuente: Proyecciones del Banco Mundial.

- impuestos cobrados para salud y otros fines. La tasa impositiva total implícita podría exceder fácilmente del 80%, lo cual es una imposibilidad política y económica. Por lo tanto, no se podrá evitar que los beneficios disminuyan; la cuestión es cuándo y en qué forma.
2. Como resultado de la reforma, el coeficiente de dependencia y la tasa del aporte disminuyen acentuadamente hacia el año 2000 y siguen disminuyendo a partir de entonces. Aun cuando se asigna un 10% del aporte al segundo pilar la tasa total del aporte se reduce casi a la mitad para 2010. La mayor parte de la reducción inicial se debe al aumento de la edad de jubilación. Las disminuciones ulteriores se deben a la modificación del método de indización.
 3. Podría ser que la reducción real del aporte fuera mayor, por tres razones: el 10% que va al pilar de aporte definido se puede considerar como ahorro y no como un impuesto, de modo que quizás disminuya la evasión. Por el mismo motivo podrían disminuir también las distorsiones del mercado de trabajo, con lo cual aumentarían la productividad y los salarios reales. Además, debido a la acumulación de capital en el segundo pilar aumenta aún más la productividad. Este aumento de la productividad puede ayudar a que la economía pase de una situación de "crecimiento nulo" a una situación de "crecimiento rápido". Esta es la principal razón para efectuar el cambio.
 4. La pensión pública también disminuye en relación con el salario medio de la economía, pero cuando se le suma la pensión del pilar de ahorro obligatorio, el porcentaje de reemplazo se eleva a más del 40% en el caso de los grupos que se jubilan en 2010 y a más del 50% en el de los que se jubilan en 2020 (crecimiento lento) y 2030 (crecimiento rápido). El valor real de la pensión global aumenta hasta situarse por encima de su valor real de 1995 dentro de un plazo aún más corto. Por lo tanto, la tasa impositiva es mucho más baja, y para la época en que los trabajadores de edad mediana se jubilan las pensiones son mayores conforme al sistema nuevo que lo que habrían sido con el sistema antiguo.
 5. La determinación de quiénes resultan favorecidos y quiénes resultan perjudicados depende de la forma en que se valore el aumento de la edad de jubilación, de si el nuevo sistema produce crecimiento o no, y del tiempo durante el cual se hubiera podido mantener el sistema antiguo. Los trabajadores que se jubilan después de 2020 ó 2030 (es decir, los que tienen menos de 30 o de 40 años en 1995) evidentemente resultan favorecidos, porque pagan un impuesto menor y reciben una pensión más alta que lo que habría sido el caso con el sistema antiguo. Los trabajadores y jubilados que tienen 53 años o más en 1995 obviamente resultan perjudicados, pues se les eleva la edad de jubilación, se les reduce su pensión, y los impuestos más bajos o la acumulación de ahorro en el segundo pilar no los beneficia. Los trabajadores que tienen entre 35 y 52 años en 1995 se sitúan en una categoría ambigua. Si el nuevo sistema permite que la economía pase de una situación de crecimiento nulo a una de crecimiento rápido, estos trabajadores reciben una pensión monetaria más alta y pagan impuestos más bajos. Pero la contrapartida de esto es la pérdida de tiempo libre, como resultado de la jubilación aplazada. Es posible que los miembros mayores de este grupo se sientan perjudicados y que los miembros más jóvenes se sientan favorecidos. El grupo de los favorecidos aumenta espectacularmente cuando la gente se

da cuenta de que el sistema antiguo no era sostenible y de que es probable que la inflación menoscabe las pensiones reales a corto plazo más bien que a largo plazo.

6. La deuda implícita de la seguridad social ante estas personas se podría pagar mediante la recaptación de una parte de la reducción del impuesto, destinándola al financiamiento temporal de las pensiones más altas. Por ejemplo, un impuesto sobre la nómina del 2% al 4% entre 2000 y 2020 permitiría incrementar el porcentaje de reemplazo del salario a más del 50% y mantener la tasa impositiva global por debajo del 30%. Además, a los trabajadores de más edad se les podría pagar con una proporción mayor de los activos de las empresas estatales privatizadas.

Conclusión final

Después de un período de pérdida relativamente corto, los jubilados reciben una pensión más alta a

cambio de un aporte más bajo, y cuanto mayor es el aumento de los salarios y el interés que devengan las inversiones, mayor es el beneficio que perciben. Si no se atribuye un gran valor a la jubilación anticipada, o si la reforma produce un aumento de la productividad, es posible que todo el mundo resulte favorecido. Con el cambio a una economía de mercado se ha reducido el valor relativo del tiempo pasado fuera del mercado y, por consiguiente, se ha reducido también el valor de la jubilación anticipada. Por consiguiente, deberían predominar los aumentos de productividad y su distribución. Los rectores de las políticas deben concentrarse en dos interrogantes cruciales: ¿Ayudará el sistema de pilares múltiples a que la economía pase de una situación de crecimiento nulo o lento a una situación de crecimiento rápido? ¿Cómo se puede proteger al grupo actual de ancianos, sobre todo a los de bajo ingreso, contra una pérdida a corto plazo que probablemente beneficiará a los trabajadores que se jubilen más tarde?



Apéndice

Cuadro A.1 Indicadores demográficos, 1990

<i>País</i>	<i>Población de más de 60 años</i>	<i>Población de más de 65 años</i>	<i>Población de más de 75 años</i>	<i>Población de más de 65/población de 15-64 años</i>	<i>Población de más de 60/población de 20-59 años</i>	<i>Mujeres de más de 60/hombres de más de 60 años</i>
						<i>Coficiente</i>
<i>Porcentajes</i>						
<i>OCDE^a</i>						
Alemania	20,3	14,9	7,2	21,7	35,2	1,7
Australia	15,0	10,7	4,1	16,0	27,3	1,2
Austria	20,2	15,0	7,0	22,3	36,4	1,7
Bélgica	20,7	15,0	6,7	22,4	37,8	1,4
Canadá	15,6	11,3	4,5	16,7	27,6	1,3
Dinamarca	20,2	15,4	6,7	22,7	36,2	1,3
España	18,5	13,2	5,4	19,8	34,8	1,3
Estados Unidos	16,6	12,3	5,0	18,7	30,3	1,4
Finlandia	18,4	13,3	5,6	19,8	32,8	1,6
Francia	18,9	13,8	6,5	20,8	35,3	1,4
Grecia	20,2	14,2	6,4	21,2	37,4	1,3
Irlanda	15,2	11,4	4,6	18,4	31,4	1,2
Islandia	14,5	10,6	3,9	16,4	27,6	1,2
Italia	20,6	14,8	6,5	21,6	37,2	1,4
Japón	17,3	11,9	4,7	17,1	30,9	1,3
Luxemburgo	19,3	13,8	6,1	19,9	33,5	1,4
Noruega	21,2	16,4	6,9	25,4	40,0	1,3
Nueva Zelandia	15,2	11,1	4,4	16,7	28,6	1,2
Países Bajos	17,8	13,2	5,6	19,1	31,3	1,3
Portugal	18,0	13,0	5,2	19,5	34,5	1,4
Reino Unido	20,8	15,7	6,8	24,0	38,8	1,4
Suecia	22,9	18,0	8,1	27,8	43,5	1,2
Suiza	19,9	14,9	6,8	21,8	34,5	1,4
Promedio simple	18,6	13,6	5,9	20,4	34,0	1,4
Promedio ponderado	18,2	13,2	5,6	19,6	32,9	—

(Continúa en la próxima página.)

Cuadro A.1 (continuación)

País	Población de más de 60 años	Población de más de 65 años	Población de más de 75 años	Población de más de 65/población de 15-64 años	Población de más de 60/población de 20-59 años	Mujeres de más de 60/hombres de más de 60 años
						Coficiente
<i>América Latina y el Caribe</i>						
Antigua y Barbuda	7,6	5,1	1,3	8,9	18,2	2,0
Argentina	13,1	9,0	3,2	14,8	26,9	1,3
Bahamas	6,7	4,3	0,8	6,7	13,6	1,1
Barbados	14,8	11,3	5,1	17,3	28,6	1,4
Belice	6,4	4,3	1,1	8,0	16,7	1,0
Bolivia	5,4	3,4	0,9	6,3	13,1	1,2
Brasil	6,7	4,4	1,3	7,2	14,1	1,1
Chile	8,7	5,9	2,1	9,3	17,0	1,4
Colombia	6,0	4,0	1,2	6,6	12,5	1,2
Costa Rica	6,4	4,2	1,4	7,1	13,3	1,1
Cuba	11,8	8,4	3,4	12,1	21,4	1,0
Dominica	11,1	8,3	2,8	15,0	28,6	1,0
Ecuador	5,5	3,6	1,1	6,4	12,5	1,1
El Salvador	5,6	3,6	1,0	6,8	14,5	1,3
Granada	9,9	6,6	2,2	11,1	20,9	1,3
Guadalupe	11,1	7,8	2,8	12,0	21,3	1,4
Guatemala	4,9	3,0	0,8	5,9	12,6	1,1
Guyana	6,4	4,1	1,3	6,7	13,5	1,1
Haití	6,2	4,1	1,2	7,3	14,4	1,2
Honduras	4,8	3,1	0,9	6,0	12,4	1,1
Jamaica	8,9	6,5	2,8	11,0	19,7	1,2
Martinica	13,3	9,7	3,6	14,7	24,6	1,4
México	5,7	3,7	1,2	6,3	12,6	1,2
Nicaragua	4,2	2,6	0,7	5,1	10,8	1,2
Panamá	6,7	4,5	1,4	7,5	14,3	1,0
Paraguay	5,2	3,4	1,0	6,2	12,0	1,2
Perú	5,8	3,7	1,1	6,3	12,7	1,2
República Dominicana	5,5	3,4	1,0	5,7	11,9	1,0
St. Kitts y Nevis	20,0	15,0	5,0	26,1	50,0	1,0
Santa Lucía	8,7	6,0	2,0	10,6	22,2	1,6
Suriname	6,7	4,3	1,3	7,0	14,3	1,3
Trinidad y Tabago	8,3	5,7	2,0	9,3	16,9	1,2
Uruguay	16,4	11,4	4,4	18,2	33,3	1,3
Venezuela	5,6	3,6	1,1	6,1	12,2	1,2
Promedio simple	8,2	5,6	1,9	9,5	18,0	1,2
Promedio ponderado	6,9	4,6	1,5	7,6	14,9	—

País	Población de más de 60 años	Población de más de 65 años	Población de más de 75 años	Población de más de 65/población de 15-64 años	Población de más de 60/población de 20-59 años	Mujeres de más de 60/hombres de más de 60 años
						Coficiente
<i>Europa Oriental y antigua Unión Soviética</i>						
Albania	8,1	5,3	1,9	8,7	16,7	1,2
Armenia	11,0	6,9	2,0	10,9	21,7	1,4
Azerbaiyán	9,0	5,5	1,7	9,0	18,5	1,5
Belarús	17,6	11,9	4,0	18,4	33,3	1,9
Bulgaria	19,7	13,4	5,0	20,2	37,2	1,2
Croacia	17,8	12,1	4,6	17,9	32,3	1,5
Eslovenia	16,2	11,1	4,3	16,4	29,4	1,6
Estonia	17,2	11,9	4,3	18,2	32,3	1,8
Georgia	15,9	10,8	3,5	16,5	30,3	1,6
Hungría	19,3	13,5	5,5	20,2	35,9	1,4
Kazajstán	9,5	6,4	2,0	10,4	19,2	1,8
Letonia	17,9	12,4	4,4	18,9	33,3	1,9
Lituania	16,2	11,1	3,9	16,8	30,3	1,7
Moldova	12,5	8,5	2,5	14,3	26,3	1,4
Polonia	14,8	10,0	4,0	15,4	27,8	1,5
Rep. Checa	16,9	11,8	5,0	18,2	32,3	1,5
Rep. Kirguisa	8,5	5,6	1,7	10,0	19,6	1,6
Rumania	15,6	10,3	4,0	15,9	29,4	1,3
Rusia	16,5	11,4	3,9	17,5	31,3	2,0
Tayikistán	6,2	4,0	1,2	7,7	15,9	1,3
Turkmenistán	6,3	4,0	1,2	7,4	14,7	1,5
Ucrania	18,7	13,5	4,6	20,7	35,7	1,9
Uzbekistán	6,5	4,2	1,3	7,7	15,4	1,5
Yugoslavia, Rep. Fed. de	13,6	8,5	3,4	12,5	25,0	1,3
Promedio simple	13,8	9,3	3,3	14,6	26,8	1,6
Promedio ponderado	15,3	10,5	3,7	16,4	29,7	—
<i>Oriente Medio y Norte de Africa</i>						
Arabia Saudita	4,2	2,6	0,7	5,1	10,2	1,0
Argelia	5,4	3,7	1,3	7,0	13,7	1,2
Bahrein	4,4	2,8	0,8	4,5	8,3	1,0
Chipre	14,5	10,8	4,7	16,8	27,2	1,2
Egipto	6,4	4,1	1,2	7,3	14,4	1,2
Emiratos Arabes Unidos	3,0	1,6	0,4	2,3	5,1	0,5
Irán, Rep. Isl. del	4,7	3,1	0,9	5,8	11,6	1,0
Iraq	4,4	2,7	0,7	5,4	11,3	1,1

(Continúa en la próxima página.)

Cuadro A.1 (continuación)

País	Población de más de 60 años	Población de más de 65 años	Población de más de 75 años	Población de más de 65/población de 15-64 años	Población de más de 60/población de 20-59 años	Mujeres de más de 60/hombres de más de 60 años
						Coficiente
<i>Oriente Medio y Norte de Africa (cont.)</i>						
Israel	12,1	8,9	3,7	14,9	25,6	1,2
Jordania	4,2	2,6	0,8	4,9	10,6	1,0
Kuwait	2,7	1,4	0,4	2,3	5,0	0,7
Líbano	8,9	5,7	2,1	9,8	20,7	1,1
Libia	4,0	2,4	0,6	4,6	10,1	0,9
Malta	14,1	9,9	3,7	14,6	25,4	1,4
Marruecos	5,8	3,6	1,2	6,4	13,7	1,1
Omán	4,1	2,4	0,6	4,8	10,0	1,1
Qatar	3,4	1,6	0,5	2,5	6,3	0,4
Rep. Arabe Siria	4,4	2,8	0,9	5,7	11,9	1,1
Túnez	6,5	4,1	1,2	7,0	14,3	0,9
Turquía	7,1	4,3	1,5	7,0	14,9	1,1
Yemen, Rep. del	4,9	3,0	0,8	6,3	13,9	1,1
Promedio simple	6,2	4,0	1,4	6,9	13,5	1,0
Promedio ponderado	5,7	3,6	1,2	5,7	13,4	—
Promedio^b	7,0	4,7	1,6	10,0	20,0	1,1
<i>Africa al sur del Sahara</i>						
Angola	5,0	3,1	0,8	5,9	12,5	1,2
Benin	4,4	2,7	0,7	5,5	11,7	1,2
Botswana	5,2	3,5	1,2	7,2	14,0	1,2
Burkina Faso	5,0	3,1	0,8	6,0	12,7	1,0
Burundi	4,6	3,0	0,9	5,9	11,6	1,5
Cabo Verde	6,7	4,3	1,9	8,4	17,6	1,3
Camerún	5,8	3,8	1,1	7,6	15,1	1,2
Chad	5,8	3,6	0,9	6,6	13,7	1,2
Comoras	4,2	2,5	0,8	5,1	11,2	1,2
Congo	6,1	3,9	1,0	7,7	16,0	1,4
Côte d'Ivoire	4,2	2,5	0,6	5,0	10,8	1,0
Djiboutí	4,4	2,6	0,5	4,8	10,5	1,1
Etiopía	4,5	2,8	0,7	5,6	11,7	1,4
Gabón	7,5	4,9	1,5	8,8	16,9	1,2
Gambia	4,5	2,6	0,5	4,9	10,5	1,1
Ghana	4,5	2,9	0,8	5,7	11,9	1,2
Guinea	4,3	2,6	0,6	5,2	11,1	1,2
Guinea-Bissau	5,5	3,4	0,8	6,3	13,5	1,2
Guinea Ecuatorial	6,5	4,1	1,2	7,5	15,2	1,3
Kenya	4,3	2,8	0,9	6,0	12,4	1,1
Lesotho	5,7	3,6	1,0	6,8	13,8	1,3
Liberia	4,9	3,1	1,0	6,0	12,2	1,1

<i>País</i>	<i>Población de más de 60 años</i>	<i>Población de más de 65 años</i>	<i>Población de más de 75 años</i>	<i>Población de más de 65/población de 15-64 años</i>	<i>Población de más de 60/población de 20-59 años</i>	<i>Mujeres de más de 60/hombres de más de 60 años</i>
	<i>Porcentajes</i>					<i>Coficiente</i>
<i>Africa al sur del Sahara (cont.)</i>						
Madagascar	4,8	3,0	0,8	5,8	12,0	1,2
Malawi	4,2	2,6	0,6	5,0	10,8	1,2
Malí	4,9	3,1	0,9	6,3	13,1	1,0
Mauricio	8,3	5,4	1,6	8,2	15,5	1,2
Mauritania	5,4	3,3	0,8	6,3	13,6	1,2
Mozambique	5,1	3,1	0,8	6,0	12,5	1,2
Namibia	5,1	3,1	0,9	6,2	13,0	1,2
Niger	4,2	2,6	0,6	5,1	10,9	1,2
Nigeria	3,8	2,3	0,5	4,4	9,8	1,3
Rep. Centrafricana	5,5	3,0	0,6	5,5	13,4	1,1
Rwanda	4,0	2,5	0,6	5,0	10,8	1,2
Santo Tomé y Príncipe	8,5	5,1	1,7	8,8	19,2	1,0
Senegal	4,3	2,6	0,6	5,2	11,2	1,2
Seychelles	10,3	7,4	2,9	12,2	22,7	1,3
Sierra Leona	5,1	3,1	0,7	5,8	12,3	1,2
Somalia	4,8	2,9	0,8	5,8	12,0	1,1
Sudáfrica	6,2	4,0	1,2	6,9	13,5	1,3
Sudán	4,6	2,9	0,8	5,5	11,6	1,1
Swazilandia	4,1	2,4	0,6	4,9	11,1	1,1
Tanzanía	4,7	2,9	0,9	5,8	12,3	1,1
Togo	4,8	3,0	0,8	6,2	12,8	0,9
Uganda	4,5	2,8	0,8	5,8	12,8	1,1
Zaire	4,2	2,6	0,7	5,1	10,6	1,3
Zambia	3,6	2,3	0,6	4,7	10,0	1,0
Zimbabwe	3,9	2,5	0,8	4,7	9,9	1,1
Promedio simple	5,2	3,2	0,9	5,9	12,5	1,2
Promedio ponderado	4,6	2,8	0,8	5,6	11,7	—
<i>Asia</i>						
Afganistán	3,9	2,3	0,5	4,5	9,8	1,0
Bangladesh	4,9	3,1	1,0	5,8	12,0	0,9
Bhután	5,6	3,4	0,8	6,0	12,7	1,1
Brunei	5,9	3,5	0,8	5,6	11,5	0,7
Camboya	5,0	2,9	0,7	4,7	9,7	1,3
China	8,9	5,8	1,8	8,7	16,6	1,1
Corea, Rep. de	7,7	4,9	1,5	7,1	13,7	1,4
Corea, Rep. Dem. Pop. de	6,5	4,2	1,3	6,1	12,2	1,9
Fiji	5,2	3,2	0,9	5,4	11,0	1,0
Filipinas	5,3	3,4	1,0	5,9	11,9	1,1

(Continúa en la próxima página.)

Cuadro A.1 (continuación)

País	Población de más de 60 años	Población de más de 65 años	Población de más de 75 años	Población de más de 65/población de 15-64 años	Población de más de 60/población de 20-59 años	Mujeres de más de 60/hombres de más de 60 años
						Coficiente
<i>Porcentajes</i>						
<i>Asia (cont.)</i>						
Hong Kong	13,0	8,9	3,0	12,7	22,4	1,1
India	6,9	4,4	1,2	7,4	15,0	1,0
Indonesia	6,4	3,9	1,1	6,5	13,9	1,1
Islas Salomón	4,7	2,8	0,6	5,6	12,7	0,9
Macao	11,1	7,4	2,4	10,8	19,2	1,1
Malasia	5,7	3,6	1,1	6,3	12,5	1,1
Maldivas	4,7	2,3	0,5	4,3	11,5	0,4
Micronesia, Est. Fed. de	5,8	3,9	1,0	7,1	14,7	2,0
Mongolia	5,5	3,4	0,9	6,2	12,7	1,1
Myanmar	6,5	4,1	1,2	7,0	14,3	1,1
Pakistán	4,6	2,8	0,7	5,3	11,2	0,9
Papua Nueva Guinea	4,9	2,7	0,4	4,7	11,4	1,0
Rep. Dem. Pop. Lao	4,9	3,0	0,7	5,6	11,9	1,1
Singapur	8,5	5,6	1,9	7,8	14,3	1,1
Sri Lanka	7,8	5,0	1,5	7,9	15,4	1,0
Tailandia	6,0	3,8	1,1	6,0	12,2	1,2
Taiwan (China)	9,7	6,1	1,7	9,3	18,2	0,8
Vanuatu	4,6	2,6	0,7	4,8	11,1	0,4
Viet Nam	6,7	4,5	1,4	8,1	15,6	1,4
Promedio simple	6,4	4,1	1,2	6,7	13,5	1,1
Promedio ponderado	7,4	4,8	1,4	7,7	15,3	—

— No se dispone de datos.

a. Turquía se incluye en la región de Oriente Medio y Norte de Africa.

b. En este total no se incluyen a Bahrein, Kuwait, Qatar, Arabia Saudita ni a los Emiratos Arabes Unidos.

Fuente: Estimaciones de los funcionarios del Banco Mundial.

Cuadro A.2 Porcentaje de la población de más de 60 años de edad, 1990-2150

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>2020</i>	<i>2030</i>	<i>2050</i>	<i>2075</i>	<i>2100</i>	<i>2125</i>	<i>2150</i>
<i>OCDE^a</i>										
Alemania	20,3	23,7	26,5	30,3	35,3	32,5	30,4	30,5	30,8	31,0
Australia	15,0	15,3	18,1	22,8	27,7	30,4	30,0	30,4	30,8	30,9
Austria	20,2	21,5	24,9	28,9	34,5	33,9	30,6	30,4	30,7	30,9
Bélgica	20,7	22,5	24,8	28,7	32,2	31,2	30,1	30,4	30,8	31,0
Canadá	15,6	16,8	20,4	25,9	30,2	30,6	30,2	30,5	30,8	31,0
Dinamarca	20,2	20,4	24,8	28,4	32,1	30,9	29,9	30,2	30,7	30,9
España	18,5	20,6	22,4	25,6	30,9	34,2	30,3	30,3	30,7	30,9
Estados Unidos	16,6	16,5	19,2	24,5	28,2	28,9	29,7	30,3	30,7	30,9
Finlandia	18,4	19,8	24,4	28,7	30,9	29,9	29,8	30,3	30,7	30,9
Francia	18,9	20,2	23,1	26,8	30,1	31,2	30,3	30,5	30,8	31,0
Grecia	20,2	24,2	26,5	29,1	32,5	34,4	30,7	30,5	30,8	31,0
Irlanda	15,2	15,7	17,8	20,1	22,9	28,2	29,4	30,1	30,6	30,9
Islandia	14,5	14,9	17,3	21,4	26,0	29,0	29,9	30,2	30,6	30,7
Italia	20,6	24,2	27,4	30,6	35,9	36,5	30,9	30,5	30,8	31,0
Japón	17,3	22,7	29,0	31,4	33,0	34,4	31,0	30,7	30,9	31,0
Luxemburgo	19,3	21,2	25,3	29,5	33,0	30,1	30,2	30,1	30,4	30,5
Noruega	21,2	20,2	22,4	26,0	29,6	30,2	30,1	30,4	30,8	30,9
Nueva Zelandia	15,2	15,9	18,9	22,7	26,8	29,0	29,6	30,2	30,7	30,9
Países Bajos	17,8	19,0	23,4	28,4	33,4	31,7	30,2	30,4	30,8	31,0
Portugal	18,0	19,8	21,4	24,6	29,7	33,0	30,2	30,3	30,7	30,9
Reino Unido	20,8	20,7	23,0	25,5	29,6	29,5	29,7	30,3	30,7	30,9
Suecia	22,9	21,9	25,4	27,8	30,0	28,7	29,9	30,5	30,8	31,0
Suiza	19,9	21,9	26,6	30,5	34,0	31,6	30,4	30,6	30,9	31,0
Promedio simple	18,6	20,0	23,2	26,9	30,8	31,3	30,2	30,4	30,7	30,9
Promedio ponderado	18,2	19,9	23,1	27,0	30,7	31,2	30,1	30,4	30,8	31,0
<i>América Latina y el Caribe</i>										
Antigua y Barbuda	7,6	11,1	10,6	12,3	16,9	29,0	29,3	30,5	31,0	30,8
Argentina	13,1	13,7	15,1	17,2	19,3	25,9	28,6	29,7	30,4	30,8
Bahamas	6,7	7,6	10,1	12,9	18,7	25,7	28,3	29,6	30,2	30,5
Barbados	14,8	13,3	14,9	21,9	28,3	30,3	29,7	30,2	30,9	31,2
Belice	6,4	6,5	6,3	6,2	10,6	18,8	27,7	29,5	30,3	30,6
Bolivia	5,4	5,7	6,4	7,9	10,0	17,6	26,0	28,1	29,6	30,3
Brasil	6,7	7,7	9,7	13,1	16,9	24,2	27,7	29,3	30,2	30,6
Chile	8,7	9,8	12,2	16,1	20,8	26,4	28,7	29,8	30,4	30,8
Colombia	6,0	6,7	8,7	12,6	18,0	25,5	28,0	29,4	30,2	30,6
Costa Rica	6,4	7,8	10,0	14,3	19,2	26,4	29,2	30,1	30,6	30,9
Cuba	11,8	13,5	17,0	20,2	27,2	29,8	29,9	30,3	30,7	30,9
Dominica	11,1	11,4	9,9	9,8	14,2	26,0	30,1	30,7	31,9	31,7
Ecuador	5,5	6,0	7,4	10,1	13,7	22,4	27,3	29,0	30,0	30,5
El Salvador	5,6	6,1	6,6	7,5	10,2	20,3	27,3	29,0	30,0	30,5
Granada	9,9	10,8	5,7	10,0	16,5	25,2	28,3	29,6	30,5	31,5
Guadalupe	11,1	12,2	14,8	17,7	24,0	27,9	29,2	30,3	30,8	31,0

(Continúa en la próxima página.)

Cuadro A.2 (continuación)

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>2020</i>	<i>2030</i>	<i>2050</i>	<i>2075</i>	<i>2100</i>	<i>2125</i>	<i>2150</i>
<i>América Latina y el Caribe (cont.)</i>										
Guatemala	4,9	5,1	5,4	6,6	8,8	16,2	26,4	28,7	29,9	30,4
Guyana	6,4	7,3	8,7	11,7	16,6	24,1	27,2	28,9	29,9	30,6
Haití	6,2	6,0	5,9	6,7	8,2	13,1	22,1	26,9	29,0	29,9
Honduras	4,8	4,8	5,4	6,7	9,3	17,2	26,7	28,9	30,0	30,5
Jamaica	8,9	9,3	10,4	13,3	19,1	26,7	29,0	30,0	30,6	30,8
Martinica	13,3	14,3	15,9	19,6	27,3	28,4	29,7	30,2	30,4	30,8
México	5,7	6,6	8,3	11,2	15,7	24,6	28,3	29,6	30,3	30,7
Nicaragua	4,2	4,4	5,1	6,8	9,3	17,1	26,9	29,1	30,1	30,6
Panamá	6,7	7,8	10,1	13,6	18,5	26,6	28,9	29,9	30,5	30,8
Paraguay	5,2	5,1	5,6	8,0	10,4	16,1	25,8	28,9	30,0	30,5
Perú	5,8	6,4	7,7	10,2	13,7	21,5	26,8	28,8	29,9	30,5
Rep. Dominicana	5,5	6,7	8,6	11,7	16,3	24,3	27,8	29,3	30,2	30,6
Santa Lucía	8,7	9,1	8,9	7,9	13,0	24,7	28,8	29,8	30,8	30,9
St. Kitts y Nevis	20,0	14,3	8,8	5,4	14,6	23,9	24,5	26,5	26,0	26,0
Suriname	6,7	7,2	7,8	10,8	16,3	23,3	28,0	29,5	30,1	30,8
Trinidad y Tabago	8,3	9,0	11,2	14,9	19,1	25,6	28,6	29,7	30,5	30,7
Uruguay	16,4	17,8	18,7	20,3	22,5	27,8	29,3	30,1	30,5	30,9
Venezuela	5,6	6,4	8,5	11,7	15,5	23,6	28,1	29,5	30,3	30,7
Promedio simple	8,2	8,8	9,6	12,0	16,4	23,7	27,9	29,4	30,2	30,6
Promedio ponderado	6,9	7,7	9,3	12,2	16,0	23,5	27,7	29,3	30,2	30,6
<i>Europa Oriental y antigua Unión Soviética</i>										
Albania	8,1	9,7	11,4	14,9	19,1	25,9	28,8	29,8	30,5	30,8
Armenia	11,0	13,4	14,5	19,6	22,1	27,9	29,1	30,0	30,6	30,8
Azerbaiyán	9,0	10,9	11,3	15,9	19,9	26,8	28,7	29,8	30,4	30,8
Belarús	17,6	19,4	20,5	24,1	25,3	27,8	29,2	30,1	30,6	30,8
Bulgaria	19,7	22,8	24,9	26,3	26,7	28,7	29,2	29,9	30,5	30,8
Croacia	17,8	21,2	23,9	26,9	28,7	30,0	29,7	30,1	30,6	30,9
Eslovenia	16,2	19,4	22,7	26,5	29,1	31,6	30,0	30,2	30,6	30,9
Estonia	17,2	19,0	20,8	23,6	25,1	27,5	29,0	30,0	30,5	30,8
Georgia	15,9	18,2	18,9	22,3	24,4	27,6	29,1	30,0	30,5	30,8
Hungría	19,3	20,9	23,1	26,7	26,8	28,8	28,9	29,6	30,3	30,7
Kazajstán	9,5	11,5	12,9	16,7	18,8	25,8	28,1	29,4	30,3	30,7
Letonia	17,9	20,0	21,2	24,2	25,9	27,7	29,0	29,9	30,5	30,8
Lituania	16,2	18,2	19,7	23,5	26,3	28,3	29,3	30,0	30,6	30,8
Moldova	12,5	13,8	14,7	17,3	17,8	25,3	28,1	29,4	30,3	30,7
Polonia	14,8	16,2	17,5	22,2	23,3	26,8	28,5	29,6	30,3	30,7
Rep. Checa	16,9	16,9	19,2	22,6	24,0	27,5	28,8	29,7	30,4	30,7
Rep. Kirguisa	8,5	8,7	8,8	11,8	14,2	22,5	28,1	29,5	30,3	30,7
Rumania	15,6	17,8	17,9	20,2	21,9	26,1	28,1	29,4	30,2	30,6
Rusia	16,5	18,7	20,5	24,4	24,9	27,6	29,0	29,9	30,5	30,8
Tayikistán	6,2	6,2	6,0	8,2	10,8	19,3	28,0	29,5	30,3	30,7
Turkmenistán	6,3	6,5	7,0	10,2	13,1	21,8	27,4	29,0	30,1	30,5
Ucrania	18,7	21,3	22,1	24,5	25,5	27,5	29,1	30,0	30,5	30,8

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>2020</i>	<i>2030</i>	<i>2050</i>	<i>2075</i>	<i>2100</i>	<i>2125</i>	<i>2150</i>
<i>Europa Oriental y antigua Unión Soviética (cont.)</i>										
Uzbekistán	6,5	6,7	7,0	10,2	13,2	22,1	28,1	29,5	30,3	30,7
Yugoslavia, Rep. Fed. de	13,6	17,3	18,8	22,2	24,9	27,5	28,9	29,9	30,5	30,8
Promedio simple	13,8	15,6	16,9	20,2	22,2	26,6	28,8	29,8	30,4	30,8
Promedio ponderado	15,3	17,0	18,2	21,5	22,7	26,5	28,7	29,8	30,4	30,8
<i>Oriente Medio y Norte de Africa</i>										
Arabia Saudita	4,2	4,3	5,1	6,4	7,0	11,6	22,6	28,8	30,0	30,5
Argelia	5,4	5,4	5,7	7,6	10,9	19,4	27,7	29,2	30,1	30,6
Bahrein	4,4	5,4	8,7	13,8	14,4	17,4	26,5	29,4	30,2	30,7
Chipre	14,5	16,0	18,8	22,7	26,2	28,8	29,8	30,3	30,8	30,9
Egipto	6,4	7,0	7,9	10,6	12,9	20,2	26,0	28,2	29,6	30,3
Emiratos Arabes Unidos	3,0	5,8	12,7	21,0	20,1	21,5	28,6	29,8	30,4	30,8
Irán, Rep. Isl. del	4,7	4,6	5,0	5,8	6,6	9,1	16,2	25,6	29,4	30,3
Iraq	4,4	4,5	5,0	6,0	7,6	14,1	25,3	28,7	29,9	30,4
Israel	12,1	10,2	12,1	16,4	21,3	27,0	29,5	30,3	30,8	30,9
Jordania	4,2	4,6	5,2	6,7	10,3	17,1	27,0	29,2	30,1	30,6
Kuwait	2,7	5,6	10,8	17,6	20,4	27,3	29,2	30,1	30,7	30,9
Libano	8,9	9,0	7,9	8,5	11,9	20,4	26,9	28,8	29,9	30,5
Libia	4,0	4,4	5,0	5,5	6,1	9,9	18,9	28,0	29,9	30,5
Malta	14,1	16,4	20,6	24,3	25,6	27,8	29,0	29,7	30,3	30,6
Marruecos	5,8	5,9	6,1	8,4	11,3	18,7	26,4	28,4	29,7	30,4
Omán	4,1	4,4	5,4	6,4	7,1	11,8	23,0	29,2	30,2	30,6
Qatar	3,4	5,7	10,0	14,0	14,3	17,3	26,4	29,3	30,2	30,6
Rep. Arabe Siria	4,4	4,3	4,2	5,2	7,0	13,0	24,5	29,0	30,1	30,6
Túnez	6,5	7,3	7,4	10,5	14,9	23,1	27,7	29,3	30,2	30,6
Turquía	7,1	8,3	9,5	12,1	16,0	23,0	27,6	29,3	30,2	30,6
Yemen, Rep. del	4,9	4,2	3,4	2,8	3,5	6,1	14,0	23,7	27,3	29,0
Promedio simple	6,2	6,8	8,4	11,1	13,1	18,3	25,4	28,8	30,0	30,5
Promedio ponderado	5,7	6,0	6,5	8,0	9,8	14,5	21,6	27,3	29,5	30,3
Promedio^b	7,0	7,3	8,1	10,0	12,4	18,1	25,0	28,6	29,9	30,5
<i>Africa al sur del Sahara</i>										
Angola	5,0	4,9	4,7	4,8	5,3	8,1	16,9	25,3	27,7	29,1
Benin	4,4	4,2	4,1	4,6	5,7	11,2	20,9	25,8	28,2	29,4
Botswana	5,2	4,8	5,4	7,3	10,3	20,9	27,7	29,2	30,2	30,6
Burkina Faso	5,0	4,6	4,3	4,1	5,1	8,5	17,6	24,9	27,5	29,0
Burundi	4,6	3,6	3,2	4,0	4,7	7,4	16,7	25,3	27,7	29,1
Cabo Verde	6,7	5,4	3,7	4,6	8,6	15,2	26,6	29,0	30,2	30,6
Camerún	5,8	5,2	5,0	5,5	6,5	12,0	22,3	27,1	29,1	30,0
Chad	5,8	5,8	5,8	6,0	6,5	9,5	18,7	25,3	27,8	29,2
Comoras	4,2	3,9	4,2	4,6	5,7	11,0	21,7	27,0	29,1	30,0
Congo	6,1	5,1	4,2	4,4	5,6	9,3	19,1	26,8	28,9	29,8
Côte d'Ivoire	4,2	4,2	4,2	4,7	5,7	10,5	20,9	27,2	29,1	30,0

(Continúa en la próxima página.)

Cuadro A.2 (continuación)

<i>Pais</i>	1990	2000	2010	2020	2030	2050	2075	2100	2125	2150
<i>Africa al sur del Sahara (cont.)</i>										
Djibouti	4,4	4,5	5,2	5,9	6,5	10,4	19,7	25,7	28,2	29,4
Etiopía	4,5	4,1	3,9	3,9	4,2	6,8	15,1	25,0	27,8	29,2
Gabón	7,5	7,1	6,5	6,5	6,7	9,2	18,9	26,4	28,7	29,7
Gambia	4,5	4,8	4,9	5,2	5,3	7,7	15,8	24,1	26,9	28,6
Ghana	4,5	4,5	4,7	5,4	6,8	12,3	22,1	26,5	28,7	29,8
Guinea	4,3	4,2	4,0	4,3	4,9	7,6	15,8	24,0	26,8	28,6
Guinea-Bissau	5,5	4,9	4,3	4,1	4,9	8,0	16,0	22,0	25,2	27,6
Guinea Ecuatorial	6,5	6,7	6,6	7,0	7,7	10,9	20,2	25,1	27,8	29,2
Kenya	4,3	3,9	3,6	4,4	5,9	11,7	22,6	27,8	29,5	30,2
Lesotho	5,7	5,7	6,1	6,8	8,2	14,4	24,0	27,2	29,1	30,0
Liberia	4,9	5,0	5,4	6,0	7,5	13,1	22,7	27,1	29,1	30,0
Madagascar	4,8	4,6	4,7	5,4	6,7	11,9	21,3	25,7	28,1	29,4
Malawi	4,2	3,9	3,8	3,8	4,3	6,8	15,0	24,8	27,6	29,1
Malí	4,9	4,5	4,3	3,9	4,5	7,8	16,1	24,6	27,5	29,0
Mauricio	8,3	9,4	11,7	17,3	23,4	28,8	29,1	29,8	30,4	30,7
Mauritania	5,4	5,1	4,6	4,1	4,6	6,9	14,9	24,2	27,1	28,8
Mozambique	5,1	4,6	4,2	4,2	4,8	7,5	16,6	25,3	27,7	29,1
Namibia	5,1	5,0	5,2	6,0	7,6	14,1	24,3	27,9	29,5	30,2
Niger	4,2	4,1	3,9	3,9	4,1	5,9	13,2	23,3	27,0	28,8
Nigeria	3,8	4,0	4,4	5,1	6,5	11,7	20,6	25,7	28,1	29,3
Rep. Centroafricana	5,5	6,1	5,6	5,2	6,1	10,7	20,3	25,6	28,1	29,4
Rwanda	4,0	3,7	3,4	3,3	3,8	6,0	14,3	24,3	27,9	29,3
Santo Tomé y Príncipe	8,5	7,3	8,1	9,1	10,8	18,8	26,9	28,6	30,1	30,7
Senegal	4,3	3,7	3,5	3,7	4,3	7,6	17,2	25,1	27,7	29,1
Seychelles	10,3	10,7	10,8	12,0	17,6	24,6	27,7	28,7	28,5	29,0
Sierra Leona	5,1	5,2	5,0	5,0	5,2	7,7	15,6	23,7	26,4	28,3
Somalia	4,8	4,7	4,6	4,8	5,4	8,4	17,1	25,0	27,6	29,0
Sudáfrica	6,2	6,7	7,8	9,8	12,4	18,9	26,7	28,7	29,9	30,5
Sudán	4,6	4,7	5,0	5,6	6,6	11,2	20,6	25,8	28,2	29,4
Swazilandia	4,1	3,9	4,2	4,9	6,1	11,7	22,0	27,0	29,1	30,0
Tanzania	4,7	4,2	4,0	3,9	4,5	7,6	16,7	24,9	27,5	29,0
Togo	4,8	4,5	4,4	4,7	5,8	10,9	21,0	26,3	28,6	29,7
Uganda	4,5	3,8	3,1	3,1	4,1	7,8	17,0	24,8	27,5	29,0
Zaire	4,2	4,3	4,4	5,0	6,1	10,7	20,7	26,4	28,7	29,7
Zambia	3,6	3,2	3,0	3,4	4,4	8,9	19,5	26,7	28,9	29,8
Zimbabwe	3,9	4,2	4,9	6,8	9,6	18,3	26,0	28,9	30,0	30,5
Promedio simple	5,2	5,0	4,9	5,5	6,8	11,2	20,0	26,1	28,3	29,5
Promedio ponderado	4,6	4,4	4,5	4,9	5,9	9,9	18,8	27,7	28,1	29,4
<i>Asia</i>										
Afganistán	3,9	3,9	3,9	4,2	4,7	7,0	14,2	22,5	25,6	27,8
Bangladesh	4,9	5,4	6,0	7,6	10,1	17,4	22,6	26,2	28,4	29,5
Bhután	5,6	5,5	5,7	6,3	7,3	11,0	20,1	25,2	27,8	29,1
Brunei	5,9	7,1	9,6	14,6	18,6	23,9	29,2	30,1	30,6	30,8
Camboya	5,0	5,6	7,2	10,1	13,0	16,9	23,3	26,6	28,7	29,8

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>2020</i>	<i>2030</i>	<i>2050</i>	<i>2075</i>	<i>2100</i>	<i>2125</i>	<i>2150</i>
<i>Asia (cont.)</i>										
China	8,9	10,2	12,0	16,0	21,9	26,1	28,3	29,6	30,4	30,7
Corea, Rep. de	7,7	10,7	13,9	19,5	25,5	29,8	29,1	29,8	30,4	30,7
Corea, Rep. Dem. Pop. de	6,5	8,2	10,5	14,9	21,9	26,5	28,8	29,9	30,5	30,8
Djibouti	4,4	4,5	5,2	5,9	6,5	10,4	19,7	25,7	28,2	29,4
Fiji	5,2	6,8	9,3	12,6	15,6	23,5	27,2	28,9	29,9	30,4
Filipinas	5,3	5,9	7,3	10,1	13,5	22,3	27,0	28,8	29,9	30,5
Hong Kong	13,0	15,6	18,8	27,3	33,9	35,2	30,9	30,6	30,8	31,0
India	6,9	7,5	8,3	10,3	13,1	20,4	25,7	27,9	29,5	30,2
Indonesia	6,4	7,3	8,3	10,9	14,1	21,7	25,5	27,8	29,3	30,1
Islas Salomón	4,7	4,9	5,4	6,6	8,7	16,3	26,4	28,9	29,8	30,4
Kiribati	4,3	8,3	8,2	7,3	10,7	16,7	23,8	27,5	29,7	30,3
Macao	11,1	11,4	14,4	22,2	27,9	28,2	29,0	30,1	30,8	30,8
Malasia	5,7	6,5	8,0	11,0	14,5	22,1	28,3	29,6	30,4	30,7
Maldivas	4,7	5,7	5,4	5,5	7,0	13,0	23,6	27,9	29,8	30,3
Micronesia, Est. Fed. de	5,8	6,1	5,5	8,2	10,8	19,8	27,9	29,4	30,3	30,8
Mongolia	5,5	5,9	6,9	8,3	11,1	18,4	26,9	28,8	29,9	30,5
Myanmar	6,5	7,2	7,7	9,9	13,4	20,9	26,5	28,5	29,8	30,4
Nepal	5,2	5,7	6,4	7,3	8,5	14,2	22,8	26,3	28,5	29,6
Pakistán	4,6	4,7	4,9	6,3	8,4	14,2	22,8	26,7	28,8	29,8
Papua Nueva Guinea	4,9	5,1	5,7	6,5	8,5	15,0	23,9	26,8	28,8	29,8
Rep. Dem. Pop. Lao	4,9	4,8	4,9	5,2	5,8	9,4	19,3	25,8	28,1	29,4
Singapur	8,5	10,9	15,6	23,9	29,4	29,8	29,6	30,1	30,6	30,9
Sri Lanka	7,8	9,2	12,0	16,2	20,6	27,0	28,7	29,8	30,4	30,8
Tailandia	6,0	7,4	9,1	12,8	18,0	25,3	27,8	29,2	30,1	30,6
Taiwan (China)	9,7	12,0	14,1	20,6	26,1	30,8	29,8	30,1	30,6	30,8
Vanuatu	4,6	4,9	5,3	6,9	9,1	15,7	25,2	28,8	30,0	30,4
Viet Nam	6,7	6,6	6,6	9,2	13,7	22,2	27,4	29,2	30,1	30,6
Promedio simple	6,3	7,3	8,6	11,6	15,0	20,7	25,9	28,3	29,6	30,3
Promedio ponderado	7,4	8,3	9,5	12,3	16,3	22,1	26,2	28,3	29,6	30,3

— No se dispone de datos.

a. Turquía se incluye en la región de Oriente Medio y Norte de África.

b. En este total no se incluyen a Bahrein, Kuwait, Qatar, Arabia Saudita ni a los Emiratos Arabes Unidos.

Fuente: Estimaciones de los funcionarios del Banco Mundial.

Cuadro A.3 Tasa media compuesta de aumento real anual de los salarios, períodos seleccionados

<i>País</i>	(1) <i>1970-88</i>	(2) <i>1980-88</i>	(3) <i>Período más largo disponible</i>	<i>Años para la columna (3)</i>
<i>Países de ingreso bajo</i>				
Afganistán	—	-1,0	-1,0	(1980-88)
Bangladesh	-1,9	-1,5	-1,9	(1970-88)
Burkina Faso	—	—	6,0	(1974-83)
Burundi	—	—	-4,9	(1971-83)
Etiopía	—	0,3	0,3	(1980-88)
Haití	0,6	5,8	0,6	(1970-88)
Kenya	—	1,0	1,0	(1980-88)
Nepal	—	—	0,6	(1977-87)
Somalia	—	—	-9,3	(1967-86)
Sri Lanka	—	—	1,7	(1966-81)
Togo	—	—	-0,2	(1974-84)
Promedio simple	-0,7	0,9		
<i>Países de ingreso mediano bajo</i>				
Argentina	0,1	-0,3	1,9	(1963-88)
Bolivia	-4,5	-9,3	-4,5	(1970-88)
Camerún	—	—	3,6	(1970-84)
Chile	5,4	0,5	6,6	(1963-88)
Colombia	0,6	1,6	1,0	(1963-88)
Congo	—	—	4,7	(1968-85)
Ecuador	2,7	-0,7	2,4	(1963-88)
Filipinas	0,3	6,4	0,4	(1963-88)
Guatemala	—	-1,5	-1,5	(1980-88)
Malasia	2,7	3,8	2,7	(1970-88)
Nicaragua	—	—	-5,7	(1972-85)
Turquía	0,8	-2,8	2,3	(1963-88)
Zimbabwe	0,9	-0,4	0,9	(1970-88)
Promedio simple	1,0	-0,3		

<i>País</i>	(1) 1970-88	(2) 1980-88	(3) <i>Período más largo disponible</i>	<i>Años para la columna (3)</i>
<i>Países de ingreso mediano alto</i>				
Barbados	—	—	4,2	(1976-87)
Chipre	5,2	4,5	4,7	(1963-88)
Corea, Rep. de	7,1	5,3	7,1	(1970-88)
Hungría	—	2,9	2,9	(1980-88)
Malta ^a	5,8	1,4	5,6	(1963-88)
Rep. Checa	1,5	0,7	1,5	(1970-88)
Sudáfrica	—	0,5	0,5	(1980-88)
Uruguay	—	2,2	2,2	(1980-88)
Yugoslavia, Rep. Fed. de	-0,2	-1,4	-0,2	(1970-88)
Promedio simple	3,9	2,0		
<i>Países de ingreso alto</i>				
Australia	1,6	0,3	2,1	(1963-88)
Austria	2,9	2,0	3,3	(1963-88)
Canadá	1,0	0,1	1,5	(1963-88)
Dinamarca	1,6	0,6	2,2	(1963-88)
España	2,6	0,5	3,7	(1963-88)
Estados Unidos	0,4	0,7	0,5	(1963-88)
Finlandia	2,7	2,6	3,0	(1963-88)
Irlanda	3,4	2,6	3,5	(1963-88)
Israel	3,4	-4,2	3,9	(1963-88)
Italia	2,7	1,2	2,7	(1970-88)
Japón	2,8	1,8	4,3	(1963-88)
Luxemburgo	1,9	0,9	2,9	(1963-88)
Noruega	1,8	1,2	2,1	(1963-88)
Portugal	2,0	1,2	2,9	(1963-88)
Reino Unido	2,4	2,9	2,6	(1963-88)
Singapur	4,0	5,1	3,6	(1963-88)
Suecia	0,3	0,4	1,1	(1963-88)
Promedio simple	2,2	1,2		
Promedio simple mundial	1,9	0,8		

— No se dispone de datos.

a. Datos hasta 1987.

Fuente: Base de datos de la ONUDI; Banco Mundial (1992); estimaciones de los funcionarios del Banco Mundial.

Cuadro A.4 Cobertura de los planes públicos de pensiones, países seleccionados

País	Año para la columna 1	(1)	(2)	(3)	(4)
		Participantes/ fuerza laboral ^a	Jubilados/ personas de más de 60 años	Jubilados/ participantes	Salarios cubiertos PIB ^b
<i>Porcentajes</i>					
<i>Africa al sur del Sahara</i>					
Burundi	1989	4,7	4,7	17,5	5,4
Camerún	1989	13,7	—	—	6,9
Chad	1989	1,1	—	—	—
Côte d'Ivoire	1989	9,3	5,7	12,3	—
Ghana	1989	13,2	—	—	15,7
Madagascar	1989	8,2	4,1	8,0	—
Mali	1989	2,5	—	—	—
Mauricio ^c	1987	—	100,0	—	12,5
Níger	1990	2,8	—	—	4,4
Rwanda	1989	9,3	5,6	4,9	10,7
Tanzania	1990	5,1	—	—	6,3
Zambia	1989	13,8	—	—	7,9
Promedio no ponderado	—	6,4	24,0	8,5	8,7
<i>Asia</i>					
Bangladesh	1985	3,5	—	—	—
China	1989	23,7	22,5	13,9	—
Filipinas	1990	19,1	7,0	12,5	8,3
Hong Kong ^c	1990	—	50,0	—	—
India	1990	10,5	—	—	3,4
Indonesia	1991	12,4	9,8	—	1,7
Malasia	1991	44,6	—	—	20,6
Pakistán	1989	3,8	—	7,7	1,2
Singapur	1990	75,8	—	—	35,3
Sri Lanka	1990	18,4	—	—	11,4
Promedio no ponderado	—	23,5	22,3	11,4	11,7
<i>América Latina y el Caribe</i>					
Argentina	1989	53,2	72,4	66,7	—
Bolivia	1985	16,9	17,8	32,3	4,4
Brasil	1989	50,3	47,1	40,0	—
Chile	1992	62,2	—	—	—
Colombia	1989	24,5	10,0	9,3	9,5
Costa Rica	1989	54,2	36,4	11,8	23,6
Ecuador	1989	37,8	21,5	8,8	8,6
El Salvador	1989	12,4	4,3	6,9	9,7
Guatemala	1986	27,0	13,0	6,0	6,6
Honduras	1990	18,7	—	—	9,4
Jamaica	1991	40,1	27,0	13,2	8,1
México	1988	40,2	—	—	10,0

País	Año para la columna 1	(1)	(2)	(3)	(4)
		Participantes/ fuerza laboral ^a	Jubilados/ personas de más de 60 años	Jubilados/ participantes	Salarios cubiertos PIB ^b
Porcentajes					
<i>América Latina y el Caribe (cont.)</i>					
Nicaragua	1989	22,7	19,9	11,9	—
Panamá	1990	39,5	31,9	13,0	35,8
Perú	1992	25,7	17,6	—	9,7
Trinidad y Tabago	1989	60,7	—	9,4	—
Uruguay	1989	68,8	81,7	47,6	22,8
Venezuela	1990	34,3	30,0	10,9	8,9
Promedio no ponderado	—	38,3	30,8	21,0	12,9
<i>OCDE^d</i>					
Alemania	1990	93,6	88,0	—	36,3
Australia ^c	1990	—	74,3	—	—
Austria	1990	—	—	58,8	33,5
Canadá ^c	1989	—	75,2	—	30,0
Dinamarca ^c	1990	—	87,5	—	—
España	1992	85,3	80,0	45,5	29,4
Estados Unidos	1989	96,7	82,9	30,3	38,5
Finlandia ^c	1990	—	96,9	—	—
Islandia ^c	1990	—	75,7	—	26,7
Japón	1990	94,5	68,5	21,7	21,4
Noruega ^c	1990	—	81,1	—	—
Nueva Zelanda ^c	1990	—	100,0	—	—
Países Bajos	1990	93,6	80,7	—	49,3
Reino Unido	1990	94,2	83,6	—	—
Suecia	1990	—	88,4	37,0	—
Suiza	1990	99,4	98,0	41,7	60,0
Promedio no ponderado	—	93,9	84,1	39,2	36,1
<i>Oriente Medio y Norte de Africa</i>					
Egipto	1989	62,2	—	—	—
Israel	1985	—	91,0	—	37,5
Marruecos	1989	17,4	20,0	22,2	5,6
Túnez	1990	50,9	42,1	14,9	16,7
Turquía	1990	34,6	76,9	45,5	3,8
Promedio no ponderado	—	41,3	57,5	27,5	15,9

— No se dispone de datos.

a. Trabajadores que contribuyeron durante el año anterior.

b. Por lo general, se refiere únicamente al principal plan público de pensiones.

c. El beneficio principal es una pensión uniforme universal o según las necesidades que se financia con ingresos generales.

d. Turquía se incluye en la región de Oriente Medio y Norte de Africa.

Fuente: Palacios (1994a, b).

Cuadro A.5 Indicadores del gasto público en pensiones (porcentajes)

<i>País</i>	<i>Gasto público en pensiones/PIB</i>	<i>Gasto público en pensiones/GOB^a</i>	<i>Gasto en pensiones de empleados públicos/ total del gasto público en pensiones</i>	<i>Impuesto sobre la nómina afectado menos gasto en beneficios/gasto en beneficios</i>
<i>OCDE^b</i>				
Alemania	10,8	34,4	17,7	-18,0
Australia	3,9	16,0	—	n.a.
Austria	14,8	37,9	29,9	-18,0
Bélgica	11,0	17,6	30,6	-17,0
Canadá	4,2	19,1	5,8	n.a.
Dinamarca	9,9	24,8	11,8	n.a.
España	7,5	23,2	—	—
Estados Unidos	6,5	24,5	25,9	-3,0
Finlandia	10,3	34,3	—	n.a.
Francia	11,8	25,8	20,5	-32,0
Grecia	12,3	30,6	18,8	-80,0
Irlanda	6,1	15,7	—	—
Islandia	4,8	—	—	n.a.
Italia	14,4	37,0	15,6	-39,0
Japón	5,0	—	2,5	-32,0
Luxemburgo	12,0	25,4	30,1	-26,0
Noruega	10,1	22,3	—	n.a.
Nueva Zelanda	7,5	15,6	—	n.a.
Países Bajos	9,8	17,9	22,0	-28,0
Portugal	7,7	18,9	—	—
Reino Unido	9,5	24,1	—	—
Suecia	11,6	28,1	—	-32,0
Suiza	9,9	—	—	-29,0
Promedio	9,2	24,7	19,3	-29,5
<i>América Latina y el Caribe</i>				
Argentina	4,6	—	—	-17,0
Belice	1,1	—	92,2	1,028,0
Bolivia	1,5	1,1	—	22,0
Brasil	2,9	10,6	—	—
Chile	5,7	27,5	—	-56,0
Colombia	0,8	5,9	39,3	23,0
Costa Rica	3,7	12,0	49,5	91,0
Dominica	—	—	—	277,0
Ecuador	1,1	5,7	6,8	56,0
El Salvador	0,4	3,4	22,5	13,0
Granada	1,5	—	92,9	125,0
Guatemala	0,4	2,0	—	54,0
Guyana	1,4	—	—	37,0
Honduras	0,2	0,7	42,4	324,0

<i>País</i>	<i>Gasto público en pensiones/PIB</i>	<i>Gasto público en pensiones/GOB^a</i>	<i>Gasto en pensiones de empleados públicos/ total del gasto público en pensiones</i>	<i>Impuesto sobre la nómina afectado menos gasto en beneficios/gasto en beneficios</i>
<i>América Latina y el Caribe (cont.)</i>				
Jamaica	0,7	—	—	—
México	1,0	1,5	35,6	117,0
Nicaragua	0,8	2,8	—	—
Panamá	5,1	19,7	10,8	-9,0
Paraguay	0,4	3,7	—	—
Perú	0,7	4,1	—	32,0
Rep. Dominicana	0,1	—	—	228,0
Trinidad y Tabago	3,4	9,6	—	—
Uruguay	8,8	33,4	—	-18,0
Venezuela	0,5	1,5	—	8,0
Promedio	2,0	8,5	43,6	122,9
<i>Europa Oriental y antigua Unión Soviética</i>				
Albania	7,9	13,4	—	—
Armenia	3,6	—	—	—
Azerbaiyán	5,6	18,3	—	—
Belarús	7,3	14,8	—	—
Bulgaria	7,9	21,5	—	—
Eslovenia	9,3	—	—	—
Estonia	6,9	—	—	—
Georgia	11,0	31,0	—	—
Hungría	9,7	18,6	—	-7,0
Kazajstán	4,7	10,3	—	—
Letonia	6,7	—	—	—
Lituania	6,6	—	—	—
Polonia	12,4	24,8	—	-50,0
Rep. Checa	8,2	—	—	-50,0
Rep. Kirguisa	6,1	—	—	—
Rumania	6,9	—	—	—
Rusia	7,1	—	—	—
Ucrania	13,0	—	—	—
Uzbekistán	10,3	—	—	—
Promedio	8,0	19,1	—	-35,7
<i>Oriente Medio y Norte de Africa</i>				
Bahrein	0,4	0,9	41,6	—
Chipre	4,0	13,7	—	—
Egipto	3,0	5,8	40,0	93,0
Israel	4,3	8,9	22,3	-41,0
Jordania	0,3	0,8	—	528,0

(Continúa en la próxima página.)

Cuadro A.5 (continuación)

<i>País</i>	<i>Gasto público en pensiones/PIB</i>	<i>Gasto público en pensiones/GOB^a</i>	<i>Gasto en pensiones de empleados públicos/ total del gasto público en pensiones</i>	<i>Impuesto sobre la nómina afectado menos gasto en beneficios/gasto en beneficios</i>
<i>Oriente Medio y Norte de Africa (cont.)</i>				
Kuwait	3,1	5,3	—	—
Malta	9,5	23,8	—	—
Marruecos	1,2	—	72,9	-30,0
Rep. Arabe Siria	0,3	0,8	—	—
Túnez	2,5	—	39,7	6,0
Turquía	2,4	11,3	34,4	-21,0
Promedio	2,8	7,9	41,8	89,2
<i>Africa al sur del Sahara</i>				
Benin	0,3	—	64,9	13,0
Burkina Faso	0,7	5,8	68,7	133,0
Burundi	0,3	0,9	38,1	163,0
Camerún	0,2	—	68,5	668,0
Chad	0,0	0,2	—	977,0
Etiopía	1,1	2,9	100,0	36,0
Gabón	0,7	1,7	30,0	36,0
Guinea	0,0	—	—	13,0
Kenya	0,5	2,1	—	243,0
Malawi	0,4	1,3	—	—
Malí	0,7	2,5	71,1	-5,0
Mauricio	2,6	—	—	n.a.
Mauritania	1,4	—	84,0	—
Mozambique	0,0	—	100,0	-43,0
Níger	0,2	—	71,0	55,0
Nigeria	—	—	—	485,0
Rep. Centroafricana	0,3	—	—	28,0
Rwanda	0,3	—	—	263,0
Senegal	0,9	—	—	79,0

<i>País</i>	<i>Gasto público en pensiones/PIB</i>	<i>Gasto público en pensiones/GOB^a</i>	<i>Gasto en pensiones de empleados públicos/total del gasto público en pensiones</i>	<i>Impuesto sobre la nómina afectado menos gasto en beneficios/gasto en beneficios</i>
<i>Africa al sur del Sahara (cont.)</i>				
Sudán	0,0	—	—	354,0
Swazilandia	0,3	1,3	41,5	294,0
Tanzania	0,2	1,4	—	237,0
Togo	0,4	1,0	—	—
Uganda	0,0	0,0	—	—
Zaire	—	—	—	274,0
Zambia	0,3	1,1	—	—
Promedio	0,5	1,8	67,1	204,9
<i>Asia</i>				
Bangladesh	0,0	0,1	84,9	159,0
China	2,6	10,7	—	—
Fiji	8,5	14,7	—	81,0
Filipinas	0,6	3,2	—	—
India	0,6	8,3	75,5	—
Indonesia	0,1	—	—	856,0
Malasia	1,6	5,8	57,3	192,0
Pakistán	0,6	2,3	95,5	—
Singapur	2,2	34,6	4,0	25,0
Sri Lanka	2,2	6,9	89,3	19,0
Promedio	1,9	9,6	67,7	222,0

— No se dispone de datos.

n.a. No se aplica.

Nota: Este cuadro se refiere al gasto en pensiones en años que varían entre 1985 y 1992.

a. GOB indica el gasto público del mismo año.

b. Turquía se incluye en la región de Oriente Medio y Norte de Africa.

Fuente: Para una descripción más detallada de los datos y las fuentes, véase Palacios (1994a, b).

Cuadro A.6 Financiamiento de los planes públicos de pensiones, países seleccionados, 1986

<i>País</i>	<i>Ingresos como porcentaje del PIB</i>	<i>Proporción de ingresos provenientes de:</i>		
		<i>Impuesto sobre la nómina</i>	<i>Renta de las inversiones</i>	<i>Ingresos generales</i>
<i>OCDE</i>				
Alemania ^a	11,4	74,1	0,6	25,0
Australia ^b	4,7	0,0	2,0	98,0
Austria	16,1	79,0	0,2	20,0
Bélgica	10,3	76,0	2,1	21,0
Canadá ^b	6,3	30,0	27,6	42,0
Dinamarca ^b	9,6	17,0	7,9	76,0
Estados Unidos	8,4	68,0	19,4	12,0
Finlandia	7,4	84,0	16,0	0,0
Francia	9,3	86,0	4,0	10,0
Islandia ^b	2,7	20,0	0,0	80,0
Italia ^c	7,4	73,0	0,4	26,0
Japón	7,6	46,0	20,2	33,0
Luxemburgo	14,3	60,0	6,4	33,0
Nueva Zelanda ^b	—	—	—	100,0
Países Bajos	14,8	70,0	28,3	2,0
Suecia	14,7	57,0	23,4	19,0
Suiza ^a	8,0	72,7	5,9	21,4
Turquía	2,3	63,0	23,3	13,0
Promedio	9,1	57,4	11,0	35,1
<i>América Latina y el Caribe</i>				
Argentina	5,1	74,0	0,0	26,0
Bahamas ^a	—	59,6	37,3	3,2
Belice ^c	1,4	63,0	36,6	0,0
Bolivia	1,7	49,0	14,1	36,0
Colombia	1,5	66,0	10,1	23,0
Costa Rica	4,7	64,0	21,6	14,0
Dominica	2,3	72,0	27,0	0,9
Ecuador	3,0	58,0	15,4	26,0
El Salvador	0,7	55,8	44,2	0,0
Guatemala	0,5	66,0	0,0	33,9
Guyana	6,1	38,0	62,0	0,0
Honduras	1,5	52,0	45,5	2,0
Jamaica ^a	1,4	44,0	50,8	5,2
México	1,3	72,0	3,7	24,3
Panamá	5,2	68,0	27,2	4,6
Perú	0,0	100,0	0,0	0,0
Rep. Dominicana	0,0	77,0	1,4	21,2
Uruguay	6,4	92,0	1,1	6,9

<i>País</i>	<i>Ingresos como porcentaje del PIB</i>	<i>Proporción de ingresos provenientes de:</i>		
		<i>Impuesto sobre la nómina</i>	<i>Renta de las inversiones</i>	<i>Ingresos generales</i>
<i>América Latina y el Caribe (cont.)</i>				
Venezuela	1,0	42,0	39,0	20,0
Promedio	2,4	63,8	23,0	13,0
<i>Europa Oriental y antigua Unión Soviética</i>				
Albania ^d	—	50,0	0,0	50,0
Bulgaria ^c	6,3	75,0	0,0	25,0
Hungría ^d	10,4	9,3	0,1	1,0
Polonia	8,5	85,0	1,0	13,7
Rep. Checa	7,9	—	—	—
Rumania ^c	6,2	96,0	0,0	4,0
Yugoslavia, Rep. Fed. de	8,0	96,0	0,0	4,0
Promedio	7,9	68,6	0,2	16,3
<i>Oriente Medio y Norte de África</i>				
Bahrein	2,6	64,0	36,7	0,0
Egipto	8,1	63,0	14,0	22,9
Israel	4,6	69,0	10,5	21,0
Jordania	2,4	83,0	16,7	0,0
Kuwait	7,5	18,0	21,1	61,0
Marruecos	1,5	59,0	14,5	26,1
Túnez	3,8	86,0	8,9	5,1
Promedio	4,4	63,1	17,5	19,4
<i>África al sur del Sahara</i>				
Benin	0,4	95,6	4,4	0,0
Burkina Faso	0,8	60,0	39,2	0,6
Burundi	0,4	70,0	30,8	0,0
Cabo Verde	1,1	100,0	0,0	0,0
Camerún ^c	0,7	66,0	33,8	0,0
Côte d'Ivoire	0,7	65,0	35,5	0,0
Etiopía	1,5	96,0	4,2	0,0
Gabón ^c	0,9	100,0	0,0	0,0
Guinea	—	90,7	9,3	0,0
Kenya	—	32,2	66,5	1,3
Madagascar	0,2	99,5	0,5	0,0
Malí	0,8	94,0	0,0	0,0
Nigeria	0,1	42,0	57,2	0,0
Rep. Centro- africana	0,3	100,0	0,0	0,0

(Continúa en la próxima página.)

<i>País</i>	<i>Ingresos como porcentaje del PIB</i>	<i>Proporción de ingresos provenientes de:</i>		
		<i>Impuesto sobre la nómina</i>	<i>Renta de las inversiones</i>	<i>Ingresos generales</i>
<i>Africa al sur del Sahara (cont.)</i>				
Rwanda	0,9	66,0	33,2	0,0
Senegal	1,0	86,4	13,6	0,0
Swazilandia ^c	1,1	62,0	36,7	0,0
Tanzania	0,8	61,0	20,6	17,8
Togo	0,8	80,0	19,6	0,0
Zaire ^c	0,4	90,0	0,0	10,0
Promedio	0,7	77,8	20,3	1,5
<i>Asia</i>				
Bangladesh	0,0	78,0	20,5	2,0
China	2,2	99,0	0,7	0,4
Fiji	8,2	48,0	42,6	9,2
Indonesia ^c	0,1	68,0	30,7	0,5
Islas Salomón	5,4	69,0	30,4	0,0
Malasia	7,4	63,0	35,6	0,0
Pakistán	0,7	8,1	8,9	83,0
Singapur	17,2	74,0	25,3	0,0
Sri Lanka	5,8	45,0	22,7	32,0
Promedio	5,2	61,3	24,2	14,1

— No se dispone de datos.

a. El año de referencia es 1989.

b. Más del 50% del total de este gasto se dedica a pensiones uniformes universales o según las necesidades.

c. Se refiere únicamente al plan principal.

d. El año de referencia es 1992.

e. El año de referencia es 1990.

Fuente: La mayoría de los datos provienen de la OIT (1992a y de próxima aparición); para otras fuentes y explicación de los datos, véase Palacios (1994b).

Cuadro A.7 Características principales de los planes públicos obligatorios de pensiones, 1991

País	Edad normal de jubilación		Años de cobertura para recibir una pensión completa	Impuesto sobre la nómina para pensiones			Impuesto sobre la nómina para pensiones/ costo total de la mano de obra ^a	Indización automática de las pensiones	Tipo de beneficio
	Mujeres	Hombres		Trabajador	Empleador	Ambos			
<i>Africa al sur del Sahara</i>									
Benin	55	55	20	3,6	5,4	9	8,5	Precios	RA
Burkina Faso	55	55	15	4,5	4,5	9	8,6	Precios	RA
Burundi	55	55	15	4	4,5	8,5	8,1	Ninguna	RA
Cabo Verde	60	65	3	4	3	7	6,8	Ninguna	RA
Camerún	60	60	15	2,8	4,2	7	6,7	Ninguna	RA
Chad	55	55	15	2	4	6	5,8	Ninguna	RA
Congo	55	55	20	2,4	3,6	6	5,8	Precios	RA
Côte d'Ivoire	55	55	10	1,6	2,4	4	3,9	Ninguna	RA
Etiopía	55	55	10	4	6	10	9,4	Ninguna	RA
Gabón	55	20	—	2,5	4,5	7	6,7	Ninguna	RA
Gambia	55	55	—	5	10	15	13,6	n.a.	FP
Ghana	60	60	20	5	12,5	17,5	15,6	Ninguna	RA
Guinea	55	55	15	1,6	2,4	4	3,9	Ninguna	RA
Guinea Ecuatorial	60	60	10	4,5	21,5	26	21,4	Ninguna	RA
Kenya	55	55	—	5	5	10	9,5	n.a.	FP
Liberia	60	60	8,3	3	3	6	5,8	Ninguna	RA
Madagascar	55	60	15	1	3,5	4,5	4,3	Salarios	RA
Malí	55	55	10	3,6	5	9	8,6	Precios	RA
Mauricio	60	60	—	3	6	9	8,5	n.a.	UU-RA
Mauritania	55	60	20	1	2	3	2,9	Ninguna	RA
Níger	60	60	20	1,6	2,4	4	3,9	Ninguna	RA
Nigeria	55	55	—	6	6	12	11,3	n.a.	FP
Rep. Centroafricana	50	55	20	2	3	5	4,9	Ninguna	RA
Rwanda	55	55	20	3	3	6	5,8	Precios	RA
Santo Tomé y Príncipe	60	65	25	4	6	10	9,4	Salarios	RA
Senegal	55	55	1	3,5	5,3	8,8	8,4	Ninguna	RA
Seychelles	63	63	—	5	10	15	13,6	n.a.	FP
Sudáfrica	60	65	0	0	0	0	0,0	n.a.	RA
Sudán	55	60	12	5*	9	14	12,8	Ninguna	RA
Swazilandia	45	50	—	5	5	10	9,5	n.a.	FP
Tanzanía	55	55	—	10	10	20	18,2	n.a.	FP
Togo	55	55	20	2,4	3,6	6	5,8	Ninguna	RA
Uganda	55	55	—	5	10	15	13,6	n.a.	FP
Zaire	60	62	5	3	3,5	6,5	6,3	Ninguna	RA

AD: aporte definido.

RA: relacionado con el aporte.

UU: uniforme universal.

FP: fondo de previsión.

SN: según las necesidades.

(Continúa en la próxima página.)

Cuadro A.7 (continuación)

País	Edad normal de jubilación		Años de cobertura para recibir una pensión completa	Impuesto sobre la nómina para pensiones			Impuesto sobre la nómina para pensiones/ costo total de la mano de obra ^a	Indización automática de las pensiones	Tipo de beneficio
	Mujeres	Hombres		Trabajador	Empleador	Ambos			
<i>Africa al sur del Sahara (cont.)</i>									
Zambia	50	50	—	5	5	10	9,5	n.a.	FP
Promedio	56,0	56,2	13,8	3,6	5,6	9,1	8,5		
<i>Asia</i>									
China	55	60	10	0	18	18	15,3	Ninguna	RA
Corea, Rep. de	60	60	20	1,5	1,5	3	3,0	Ninguna	RA
Fiji	55	55	—	7	7	14	13,1	n.a.	FP
Filipinas	60	60	10	3,3	4,7	8	7,6	Ninguna	RA
Hong Kong	65	65	0	0	0	0	0,0	n.a.	UU-SN
India	55	55	—	10	10	20	18,2	n.a.	FP
Indonesia	55	55	—	1	2	3	2,9	n.a.	FP
Islas Marshall	60	60	6	5	5	10	9,5	Ninguna	RA
Islas Salomón	50	50	—	5	7,5	12,5	11,6	n.a.	FP
Kiribari	50	50	—	5	5	10	9,5	n.a.	FP
Malasia	55	55	—	9	11	20	18,0	n.a.	FP
Micronesia, Est. Fed. de	60	60	6	4	4	8	7,7	Ninguna	RA
Nepal	—	—	—	10	10	20	18,2	n.a.	FP
Nueva Guinea	55	55	—	5	7	12	11,2	n.a.	FP
Pakistán	55	60	15	0	5	5	4,8	Ninguna	RA
Palau	60	60	6	3	3	6	5,8	Ninguna	RA
Samoa Occidental	55	55	—	5	5	10	9,5	Ninguna	FP
Singapur	55	55	—	10	25	35	28,0	n.a.	FP
Sri Lanka	50	55	—	8	12	20	17,9	n.a.	FP
Taiwan (China)	55	60	15	1,4	5,6	7 ^b	0,0	n.a.	RA
Promedio^c	55,6	56,5	10,4	5,1	7,9	13,0	10,6		
<i>Oriente Medio y Norte de Africa</i>									
Afganistán	55	60	25	3	0	3	3,0	Ninguna	RA
Arabia Saudita	60	60	10	5	8	13	12,0	Ninguna	RA
Argelia	55	60	15	3,5	3,5	7	6,8	Ninguna	RA
Bahrein	55	60	15	5	7	12	11,2	Ninguna	RA
Chipre	63	65	3	6	6	12	11,3	Salarios	RA
Egipto	60	60	10	14	26	40	31,7	Ninguna	RA
Irán, Rep. Isl. del	55	60	10	7	20	27 ^b	0,0	Ninguna	RA
Iraq	55	60	20	5	12	17	15,2	Ninguna	RA
Israel	60	65	12	2,7	1,2	3,9	3,9	Salarios	RA
Jordania	55	60	10	5	8	13	12,0	Ninguna	RA
Kuwait	50	50	15	5	10	15	13,6	Ninguna	RA
Líbano	55	60	20	0	8,5	8,5	7,8	Ninguna	RA
Libia	65	65	20	2,1	3	5,1	5,0	Ninguna	RA

País	Edad normal de jubilación		Años de cobertura para recibir una pensión completa	Impuesto sobre la nómina para pensiones			Impuesto sobre la nómina para pensiones/ costo total de la mano de obra ^a	Indización automática de las pensiones	Tipo de beneficio
	Mujeres	Hombres		Trabajador	Empleador	Ambos			
<i>Oriente Medio y Norte de África (cont.)</i>									
Malta	60	61	3	8,3	8,3	16,6 ^b	0,0	Ninguna	RA
Marruecos	60	60	8,9	1,7	3,4	5,1	4,9	Ninguna	RA
República Árabe Siria	60	60	15	7	14	21	18,4	Ninguna	RA
Túnez	60	60	10	1,3	2,5	3,8	3,7	Ninguna	RA
Promedio	57,8	60,4	13,1	4,8	8,3	10,6	9,4		
<i>Europa Oriental y antigua Unión Soviética</i>									
Albania	—	—	—	—	—	25	25,0	Ninguna	RA
Antigua URSS	—	—	—	—	—	30	30,0	Ninguna	RA
Armenia	—	—	—	—	—	—	0,0	n.a.	RA
Azerbaiyán	55	60	—	—	—	14	14,0	Ninguna	RA
Belarús	55	60	—	—	—	42	42,0	Ninguna	RA
Estonia	55	60	—	—	—	20	20,0	Precios	RA
Georgia	55	60	—	—	—	38 ^b	0,0	Ninguna	RA
Kazajstán	55	60	—	—	—	22	22,0	Ninguna	RA
Letonia	55	60	—	—	—	23,4	23,4	Precios	RA
Lituania	55	60	—	—	—	—	0,0	n.a.	RA
Moldova	—	—	—	—	—	—	0,0	n.a.	RA
Rep. Kirguisa	55	60	—	—	—	31,8	31,8	Ninguna	RA
Rusia	55	60	—	—	—	26,6	26,6	Ninguna	RA
Tayikistán	—	—	—	—	—	—	—	n.a.	RA
Turkmenistán	—	—	—	—	—	—	0,0	n.a.	RA
Ucrania	55	60	—	—	—	31,1	31,1	n.a.	RA
Uzbekistán	55	60	—	—	—	33	33,0	Ninguna	RA
Bulgaria	55	60	25	0	30	30	23,1	Ninguna	RA
Hungría	55	60	20	6	24,5	30,5	24,5	Salarios netos	RA
Polonia	60	65	25	0	30	30	23,1	Precios	RA
Rep. Checa	55	60	25	0	25	25	20,0	Ninguna	RA
Rumania	55	60	30	—	—	21,2	21,2	Ninguna	RA
Promedio	55,3	60,3	25,0	0,0	28,3	25,5	18,0		
<i>América Latina y el Caribe</i>									
Antigua y Barbuda	60	60	9,6	3	5	8	7,6	Ninguna	RA
Argentina	55	60	15	10	11	21	18,9	Parcial	RA
Bahamas	65	65	14,4	3,4	7,1	10,5	9,8	Ninguna	RA

AD: aporte definido.

RA: relacionado con el aporte.

UU: uniforme universal.

FP: fondo de previsión.

SN: según las necesidades.

(Continúa en la próxima página.)

Cuadro A.7 (continuación)

País	Edad normal de jubilación		Años de cobertura para recibir una pensión completa	Impuesto sobre la nómina para pensiones			Impuesto sobre la nómina para pensiones/ costo total de la mano de obra ^a	Indización automática de las pensiones	Tipo de beneficio
	Mujeres	Hombres		Trabajador	Empleador	Ambos			
<i>América Latina y el Caribe (cont.)</i>									
Barbados	65	65	9,6	5,5	5,8	11,3	10,7	Ninguna	RA
Bermudas	65	65	4,8	—	—	—	0,0	Ninguna	RA
Bolivia	50	55	15	5	2,5	7,5	7,3	Salarios	RA
Brasil	60	65	5	8	21,5	29,5	24,3	Ninguna	RA
Chile	60	65	20	13,3	0	13,3	13,3	n.a.	AD
Colombia	55	60	9,6	2,2	4,3	6,5	6,2	Salarios	RA
Costa Rica	59	61	3,5	2,5	4,8	7,3	7,0	Ninguna	RA-SN
Cuba	55	60	25	0	10	10 ^b	0,0	n.a.	RA
Dominica	60	60	5,7	3	6,8	9,8	9,2	Ninguna	RA
Ecuador	55	55	30	9,4	10,9	20,3 ^b	0,0	Ninguna	RA
El Salvador	55	60	14,4	1	2	3	2,9	Precios	RA
Granada	60	60	9,6	4	4	8	7,7	Ninguna	RA
Guatemala	60	60	15	1,5	3	4,5	4,4	Ninguna	RA
Guyana	60	60	14,4	4,4	6,6	11 ^b	0,0	Ninguna	RA
Haití	55	55	20	2	2	4	3,9	Ninguna	RA
Honduras	60	65	15	1	2	3	2,9	Ninguna	RA
Jamaica	60	65	3	2,5	2,5	5 ^b	0,0	Ninguna	RA
México	65	65	9,6	1	4,9	5,9	5,6	Ninguna	RA
Nicaragua	60	60	14,4	2	6,5	8,5	8,0	Ninguna	RA
Panamá	55	60	15	6,3	2,8	9,1	8,9	Ninguna	RA
Paraguay	60	60	15	9,5	13	22,5 ^b	0,0	Ninguna	RA
Perú	55	60	15	3	6	9	8,5	Ninguna	RA
Rep. Dominicana	60	60	15,4	2,5	7	9,5 ^b	0,0	Ninguna	RA
Trinidad y Tabago	60	60	14,4	2,8	5,6	8,4	8,0	n.a.	SN-RA
Uruguay	55	60	30	13	16,5	29,5	25,3	Salarios	RA
Venezuela	55	60	14,4	—	—	6,75	6,8	Ninguna	RA
Promedio	58,7	60,8	13,9			10,5	7,1		
<i>OCDE</i>									
Alemania	65	65	5	8,9	8,9	17,8	16,3	Salarios netos	RA
Australia	60	65	0	—	—	—	—	Precios	SN
Austria	60	65	15	10,3	12,6	22,9	20,3	Salarios	RA
Bélgica	65	65	45	7,5	8,9	16,4	15,1	Precios	RA
Canadá	65	65	1	2,3	2,3	4,6	4,5	Precios	UU-SN-RA
Dinamarca	67	67	0	—	—	—	0,0	Precios	UU-SN-RA
España	65	65	15	2,8	13,9	16,7	14,7	Precios y salarios	RA

País	Edad normal de jubilación		Años de cobertura para recibir una pensión completa	Impuesto sobre la nómina para pensiones			Impuesto sobre la nómina para pensiones/costo total de la mano de obra ^a	Indización automática de las pensiones	Tipo de beneficio
	Mujeres	Hombres		Trabajador	Empleador	Ambos			
<i>OCDE (cont.)</i>									
Estados Unidos	65	65	10	6,2	6,2	12,4	11,7	Precios	RA
Finlandia	65	65	40	0	16,8	16,8	14,4	Precios	RA-UU
Francia ^d	60	60	37,5	10	9,8	19,8	18,0	Salarios	RA
Grecia	60	65	11,1	5,3	10,5	15,7	14,2	Precios	RA
Irlanda	65	65	3	5,5	12,2	17,7	15,8	n.a.	RA-SN
Islandia	67	67	0	0	2	2	2,0	Salarios	UU-SN-RA
Italia	55	60	15	7,3	18,9	26,2	22,0	Precios y salarios	RA
Japón	65	65	25	14,6	2,3	16,9	16,5	Precios	RA
Luxemburgo	65	65	10	8	8	16	14,8	Precios y salarios	RA
Noruega	67	67	40	7,8	16,7	24,5 ^b	0,0	Precios	UU-MT-RA
Nueva Zelanda	60	60	0	—	—	—	0,0	Precios	UU
Países Bajos	65	65	49	15,2	0	15,2	15,2	Salarios	RA
Portugal	62	65	10	11	24,5	35,5 ^b	0,0	Precios	RA
Reino Unido	60	65	40	8,3	10,5	18,8	17,0	Precios	RA
Suecia	65	65	3	8	13	21	18,6	Precios	RA-UU
Suiza ^d	62	65	40	11,7	11,7	23,4	20,9	Precios y salarios	RA
Turquía	55	60	25	9	11	20	18,0	Precios y salarios	RA
Promedio^c	62,9	64,4	18,3	7,4	11,0	16,3	12,6		

AD: aporte definido.

RA: relacionado con el aporte.

UU: uniforme universal.

— No se dispone de datos.

n.a. No se aplica.

FP: fondo de previsión.

SN: según las necesidades.

Nota: Las estructuras de aportes son muy complejas en muchos países y diferencian los distintos grupos de trabajadores. En este cuadro figuran las cifras que se consideran aplicables a la mayor proporción de trabajadores. Incluye pagos a planes ocupacionales obligatorios (Francia o Suiza) o planes de ahorro obligatorio (Chile).

a. El costo total de la mano de obra se define como el salario más la parte del impuesto sobre la nómina que debe pagar el empleador.

b. Incluye aportes a otros programas.

c. Los promedios no incluyen a los países en los que predominan las pensiones uniformes universales o según las necesidades, excepto en el caso de la edad de retiro.

d. La pensión financiada con un impuesto sobre la nómina de Francia y Suiza comprende los planes ocupacionales obligatorios.

Fuente: U.S. Social Security Administration (1993).

Cuadro A.8 Porcentaje de ingresos medios pagados recientes como pensión después de 30 años de trabajo, países seleccionados, 1991

<i>América Latina y el Caribe</i>		<i>África al sur del Sahara</i>	
Argentina	70	Benin	60
Ecuador	75	Burkina Faso	40
Guatemala	70	Burundi	50
Honduras	65	Camerún	45
México	60	Chad	48
Panamá	88	Congo	50
Paraguay	67	Gabón	45
Perú	80 ^a	Liberia	51
Santa Lucía	60	Mauritania	40
Uruguay	60 ^a	Níger	40
		Rep. Centroafricana	45
		Rwanda	45
		Sudán	50
		Togo	40
<i>Oriente Medio y Norte de África</i>		<i>Europa</i>	
Arabia Saudita	60	Austria	57
Argelia	75	España	90
Bahrein	50	Portugal	66
Egipto	67	Rep. Checa	55
Irán	87	Turquía	70
Iraq	75	Yugoslavia, Rep. Fed. de	65 ^a
Jordania	60		
Kuwait	95		
Libia	75		
Siría	66		
Túnez	80	<i>Asia Meridional</i>	
Yemen	75	Pakistán	60

a. Indica el porcentaje que se paga a un hombre.

Fuente: U.S. Social Security Administration (1993).

Cuadro A.9 Comparación de los costos administrativos de los planes públicos obligatorios de pensiones

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Costo administrativo por participante/ ingreso per cápita (porcentaje)</i>		<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Costo administrativo por participante/ ingreso per cápita (porcentaje)</i>	
		<i>administrativo por participante en US\$^a</i>	<i>administrativo por participante en US\$^a</i>			<i>administrativo por participante en US\$^a</i>	<i>administrativo por participante en US\$^a</i>
Alemania	1989	0,18	35,9	Japón	1989	0,04	8,3
Bélgica	1986	0,18	20,6	Kenya	1989	0,80	1,8
Burundi	1989	7,25	14,9	Luxemburgo	1986	0,28	38,1
Canadá	1989	0,05	10,0	Malasia	1986	0,54	9,2
Chile (nuevo)	1991	2,30	50,2	Marruecos	1989	0,89	8,1
China	1989	0,20	0,5	Mauricio	1986	0,05	0,7
Costa Rica	1992	0,36	7,5	México	1986	0,89	14,4
Dinamarca	1989	0,02	3,9	Nigeria	1986	0,89	3,8
El Salvador	1986	1,54	12,3	Países Bajos	1989	0,13	20,1
España	1989	0,11	10,4	Pakistán	1989	0,86	3,0
Estados Unidos	1989	0,05	11,3	Paraguay	1987	0,59	6,9
Filipinas	1990	1,01	7,3	Rep. Checa	1989	0,07	2,2
Finlandia	1989	0,26	63,7	Rwanda	1989	3,58	11,2
Ghana	1989	3,86	5,0	Singapur	1986	0,16	10,8
Guatemala	1986	0,39	4,0	Suecia	1988	0,07	15,5
Honduras	1990	0,59	7,3	Suiza	1991	0,09	28,9
India	1989	0,72	2,4	Tanzania	1990	7,96	7,9
Israel	1989	0,10	9,5	Túnez	1986	1,03	12,1
Italia	1986	0,34	35,6	Turquía	1986	0,41	4,6
Jamaica	1989	0,34	5,5	Zambia	1988	4,49	16,3

a. Se utilizó el tipo de cambio medio correspondiente a cada año.

Fuente: Datos de varias fuentes. Para la metodología seguida y la descripción de los datos, véase James y Palacios (1994).

Cuadro A.10 Duración esperada de la jubilación que se inicia a la edad estipulada oficialmente, por nivel de ingreso, países seleccionados

<i>País</i>	<i>Edad de jubilación</i>		<i>Duración esperada de la jubilación</i>		<i>Año</i>
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	
<i>Países con un PIB per cápita mayor de US\$8.000</i>					
Alemania	65	65	13,8	17,6	1987
Australia	65	60	18,0	23,0	1989
Austria	65	60	14,5	22,0	1989
Bélgica	65	65	13,0	16,9	1982
Canadá	65	65	14,9	19,2	1985-87
España	65	65	14,8	17,9	1982
Estados Unidos	65	65	14,9	18,6	1988
Francia	60	60	18,7	23,9	1988
Hong Kong	65	65	15,1	18,8	1990
Israel	65	60	15,1	20,7	1988
Italia	60	55	17,4	26,3	1985
Países Bajos	65	65	14,4	19,0	1989
Reino Unido	65	60	13,6	21,3	1989
Suecia	65	65	15,0	18,7	1988
Suiza	65	62	15,3	—	1989
Promedio	64,3	62,5	15,2	18,6	
<i>Países con un PIB per cápita entre US\$4.000 y US\$8.000</i>					
Argelia	60	55	15,9	21,0	1983
Argentina	60	55	15,6	24,1	1980-81
Bulgaria	60	55	15,9	23,3	1987-89
Colombia	60	55	17,3	19,3	1980-85
Grecia	65	60	14,6	20,6	1980
Hungría	60	55	14,8	23,1	1989

<i>Pais</i>	<i>Edad de jubilación</i>		<i>Duración esperada de la jubilación</i>		<i>Año</i>
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	
<i>Países con un PIB per cápita entre US\$4.000 y US\$8.000 (cont.)</i>					
Malasia	55	55	19,5	22,1	1988
Panamá	60	55	18,8	24,9	1985-89
Polonia	65	60	12,5	20,1	1988
Rumania	60	55	16,1	22,8	1989
Uruguay	60	55	16,7	25,0	1984-86
Venezuela	60	55	17,3	24,2	1985
Yugoslavia, Rep. Fed. de	60	55	16,3	23,7	1990
Promedio	60,4	56,0	16,8	23,0	
<i>Países con un PIB per cápita menor de US\$4.000</i>					
Antigua URSS	60	55	15,4	24,0	1990
China	60	55	15,7	22,2	1981
Ecuador	55	55	21,4	23,4	1985
Filipinas	60	60	15,4	17,2	1989
Guatemala	60	60	16,6	17,5	1980
India	55	55	17,1	19,3	1976-80
Perú	60	55	15,4	21,1	1980-83
Rep. Checa	60	55	14,9	23,3	1988
Rwanda	55	53	16,7	18,2	1978
Sri Lanka	55	50	21,5	23,7	1981
Trinidad y Tabago	60	60	15,8	18,4	1980-85
Zambia	50	50	21,3	22,2	1980
Promedio	57,5	55,3	17,3	20,9	

— No se dispone de datos.

Nota: El ingreso per cápita se calcula en dólares de 1990, según se define en el Programa de Comparación Internacional de las Naciones Unidas.

Fuente: Naciones Unidas (1992b); U.S. Social Security Administration (1993); Banco Mundial (1992d), Cuadro 30; Banco Mundial (1990); Australian Social Security Institute (1989).

Cuadro A.11 Planes públicos de pensiones en economías en transición, después de 1990 (porcentajes)

<i>País</i>	<i>Coficiente de dependencia del sistema^a</i>	<i>Coficiente de dependencia de los ancianos en 1990</i>	<i>Gasto en pensiones/ PIB</i>	<i>Pensión bruta/ salario bruto^b</i>	<i>Impuesto sobre la nómina para jubilación</i>	<i>Impuesto global sobre la nómina</i>
<i>Europa Oriental</i>						
Albania	37 ^c	17	12,4 ^d	55	25	26
Bulgaria	77 ^c	37	9,5 ^e	37 ^c	26,7–38	35–50
Croacia	59 ^c	32	—	—	22	—
Eslovenia	50 ^d	29	11,3 ^d	—	30	41
Hungría	66 ^c	36	10,3 ^e	38 ^e	30,5	62
Polonia	49 ^c	28	12,4 ^e	57 ^c	30	48
Rep. Checa	—	32 ^c	10,0 ^d	49 ^d	30	50
Rep. Eslovaca	42	—	9,9	—	26,5	50
Rumania	63 ^c	30	6,9 ^d	43 ^c	16,5–25,9	31–41
<i>Antigua Unión Soviética</i>						
Armenia	—	22	4,9 ^d	—	—	—
Azerbaiyán	—	18	5,6 ^d	—	14	40
Belarús	49 ^d	34	7,3 ^d	42 ^c	—	42
Estonia	52 ^e	32	6,9	33 ^c	20	20
Georgia	45 ^d	30	11,0 ^d	70 ^c	—	41
Kazajstán	40 ^c	19	4,7 ^d	—	22	41
Letonia	51 ^d	33	6,7 ^c	33 ^e	23	38
Lituania	53 ^d	30	6,6 ^d	41 ^c	—	31
Rep. Kirguisa	34 ^d	20	6,1 ^d	34 ^c	34	39
Rusia	48 ^c	—	7,1 ^c	34 ^c	32,6	40
Ucrania	50 ^c	35	13,0 ^c	39 ^c	31	37
Uzbekistán	34 ^d	15	10,3 ^c	—	33	40

— No se dispone de datos.

a. Los coeficientes de dependencia del sistema no se han ajustado a los equivalentes de los jubilados por ancianidad. El coeficiente de Estonia corresponde al primer trimestre de 1993.

b. Las tasas de reemplazo se refieren al promedio de las pensiones por ancianidad e invalidez y pagos a sobrevivientes. Las tasas de reemplazo por ancianidad son más altas. En el caso de Rumania se refiere únicamente a los trabajadores no agrícolas. Los datos de Ucrania corresponden al primer trimestre de 1992.

c. 1992.

d. 1991.

e. 1993.

Fuente: Holzmann (1992, 1994); Cavalcanti (1993); Rashid (1994); datos del Banco Mundial, Cuadro A.1 del Apéndice. Para más detalles, véase Palacios (1994).

Cuadro A.12 Distribución de la cartera de los fondos de pensión en ocho países de la OCDE
(porcentaje de los activos)

<i>País</i>	<i>Acciones</i>	<i>Bonos privados</i>	<i>Bonos públicos</i>	<i>Préstamos</i>	<i>Otros</i>	<i>Proporción de la cartera invertida en el extranjero</i>
Alemania						
1970	4	10	9	50	27	—
1990	18	8	17	45	12	1
Canadá						
1970	22	15	38	11	14	—
1990	29	8	39	4	20	6
Dinamarca						
1970	0	61	11	7	21	—
1990	7	56	11	7	19	—
Estados Unidos						
1970	45	38	7	6	4	—
1990	46	16	20	2	16	4
Japón						
1970	6	— ^{12a} —	—	52	30	—
1990	27	— ⁴⁷ —	—	14	12	7
Países Bajos						
1970	11	3	12	54	20	7
1990	20	4	19	43	14	15
Reino Unido						
1970	49	14	18	—	19	2
1990	63	3	11	—	23	18
Suiza						
1970	3	— ^{25a} —	—	48	24	—
1990	16	— ²⁹ —	—	22	33	—

— No se dispone de datos.

a. Indica la suma de bonos públicos y privados; no se dispone de datos separados.

Fuente: Davis (1993).



Bibliografía

- Aaron, H. J. 1966. "The Social Insurance Paradox." *Canadian Journal of Public Economics and Political Science* 32: 371-7.
- . 1977. *Demographic Effects on the Equity of Social Security Benefits*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- . 1982. *Economic Effects of Social Security*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Aaron, H. J., y G. Burtless. 1984. *Retirement and Economic Behavior: Studies in Social Economics Series*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Aaron, H. J., B. P. Bosworth, y G. T. Burtless. 1989. *Can America Afford to Grow Old?* Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Aaron, H. J., J. Pechman, y M. Taussig. 1968. *Social Security: Perspectives for Reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Abel, Andrew. 1987a. "Aggregate Savings in the Presence of Private and Social Insurance." En R. Dornbusch y J. Bossons, comps., *Macroeconomics and Finance: Essays in Honor of Franco Modigliani*. Cambridge: MIT Press.
- . 1987b. "Operative Gift and Bequest Motives." *American Economic Review* 77 (5): 1037-47.
- Abuhadba, Mario. 1994. "Aspectos organizacionales y competencia en el sistema previsional." CIEPLAN (Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica). Santiago, Chile.
- Acuña, R., y A. Iglesias. 1992. *Chile: Experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991*. Regional Project on Financial Policies. CEPAL-PNUD (Comisión económica para América Latina y el Caribe-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Santiago, Chile.
- Agarwal, Bina. 1989. *Social Security and the Family in Rural India: Coping with Seasonality and Calamity*. Londres: Development Economics Research Programme, STICERD (Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines).
- Ahmad, Ehtisham, comp. 1991. *Social Security in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social). 1987. *Las relaciones entre los regímenes de pensión públicos y privados*. Ginebra, Suiza, Oficina Internacional del Trabajo.
- . 1988. *Economic and Social Aspects of Social Security Financing*. Ginebra, Suiza.
- . 1990a. *Grupo de trabajo regional americano sobre pensiones*. Buenos Aires, Argentina.
- . 1990b. "Reforma de la pensión de vejez en China: El proceso continúa." *Revista Internacional de Seguridad Social* 43 (4): 447-60.
- . 1990c. "Report of the ISSA Regional Meeting of Asia and the Pacific on the Methods of Financing So-

- cial Security with Special Reference to Long-term Benefits." Nueva Delhi, India.
- . 1993. *Nuevos desafíos—nuevas respuestas: evolución y tendencias en la seguridad social en el mundo, 1990–1992*. Acapulco, México: Oficina Internacional del Trabajo.
- Aldrich, Jonathan. 1982. "The Earnings Replacement Rate of Old Age Benefits in Twelve Countries, 1969–1980." *Social Security Bulletin* 45 (11): 3–11.
- Allen, Steven G., Robert Clark, y Ann McDermed. 1988. "Job Mobility, Older Workers and the Role of Pensions." *Research on Aging* 10 (4): 459–71.
- . 1993. "Pensions, Bonding, and Lifetime Jobs." *Journal of Human Resources* 28 (3): 463–81.
- Altekar, A. S. 1956. *The Position of Women in Hindu Civilization*. Delhi, India: Motilal Banarsidass.
- Arellano, José Pablo. 1986. "El efecto de la seguridad social en el ahorro y el desarrollo." En Mesa-Lago, comp., *La crisis de la seguridad social y la atención de la salud: experiencias y lecciones latinoamericanas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arnold, Fred, y otros. 1975. *The Value of Children: A Cross-National Study*. Vol. 1. Honolulu: East-West Population Institute, East West Center.
- Arrau, Patricio. 1990. *Social Security Reform: The Capital Accumulation and Intergenerational Distribution Effect*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1992. "El nuevo régimen previsional chileno y su financiamiento durante la transición." *Colección Estudios CIEPLAN* 32: 5–44.
- Arrau, Patricio, y Klaus Schmidt-Hebbel. 1993. *Macroeconomic and Intergenerational Welfare Effects of a Transition from Pay-as-You-Go to Fully Funded Pension Systems*. Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, División de Macroeconomía y Crecimiento, Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1994. "Pension Systems and Reforms: Country Experiences and Research Issues." *Revista de Análisis Económico* 9 (1): 3–20.
- Arrau, Patricio, S. Valdés-Prieto, y Klaus Schmidt-Hebbel. 1993. *Privately Managed Pension Systems: Design Issues and the Chilean Experience*. Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, División de Macroeconomía y Crecimiento, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Asher, Mukul G. 1992a. "Income Security for Old Age: The Case of Malaysia." National University of Singapore, Department of Economics and Statistics.
- . 1992b. "The Singapore Central Provident Fund." National University of Singapore, Department of Economics and Statistics.
- ASTEK (Indonesian Provident Fund). 1992. *Astek Annual Report*. Yakarta, Indonesia.
- Atkinson, A. B. 1987. "Income Maintenance and Social Insurance." En A. J. Auerbach y M. Feldstein, comps., *Handbook of Public Economics* Vol. 2. Amsterdam, North Holland.
- . 1989. *State Pensions, Taxation and Retirement Income, 1981–2031*. Londres: Simon and Schuster International.
- . 1991a. "The Development of State Pensions in the United Kingdom." En W. Schmähl, comp., *The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in the European Community: 1992 and Beyond*. Baden-Baden, Alemania: Nomos Verlag.
- . 1991b. "A National Minimum? A History of Ambiguity in the Determination of Benefit Scales in Britain." En T. y D. Wilson, comps., *The State and Social Welfare*. Londres: Longman.
- Atkinson, A. B., y R. Altmann. 1982. "State Pensions, Taxation and Retirement Income: 1981–2031." En M. Fogarty, comp., *Retirement Policy*. Londres: Heineman.

- Auerbach, A. J. 1989. "The Economic Dynamics of Ageing Populations: The Case of Four OECD Economies." *OECD Economic Studies* (Spring): 97-130.
- Auerbach, A. J., y Laurence J. Kotlikoff. 1984. "Social Security and the Economics of the Demographic Transition." En Aaron and Burtless (1984).
- . 1987. *Dynamic Fiscal Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1990. "Demographics, Fiscal Policy and U.S. Saving in the 1980s and Beyond." En Lawrence H. Summers, comp., *Tax Policy and the Economy* Vol. 4. Cambridge: MIT Press.
- Auerbach, A. J., J. Ghokale, y L. J. Kotlikoff. 1994. "Generational Accounting: A Meaningful Way to Assess Generational Policy." *Journal of Economic Perspectives* 8 (1): 73-94.
- Auerbach, A. J., L. J. Kotlikoff, y J. Skinner. 1983. "The Efficiency Gains from Dynamic Tax Reform." *International Economic Review* 24 (1): 81-100.
- Banco Central de Chile. Varias ediciones. *Memoria Anual*. Santiago, Chile.
- Banco de Previsión Social. 1991. *La seguridad social en el Uruguay*. Montevideo, Uruguay.
- Banco Mundial. 1990. "China: Reforming Social Security in a Socialist Economy." Banco Mundial, División Central de Operaciones, Departamento de China, Oficina Regional de Asia, Washington, D.C.
- . 1991a. *Ecuador: reformas del sector público para lograr el crecimiento en una época de decreciente producción petrolera*. Serie de estudios del Banco Mundial sobre países, Washington, D.C.
- . 1991b. *Lessons of Tax Reform*. Washington, D.C.
- . 1992a. "Philippines, Capital Market Study." Banco Mundial, División de Industria y Energía, Oficina Regional de Asia Oriental y el Pacífico, Washington, D.C.
- . 1992b. "Poland: Income Support and the Social Safety Net: Policies for the Transition." Banco Mundial, Oficina Regional de Europa y Asia Central, Washington, D.C.
- . 1992c. *Social Indicators of Development 1991-1992*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- . 1992d. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992: Desarrollo y medio ambiente*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1993. "The Turkish Pension System." Washington, D.C.
- . 1994a. "The Brazilian Social Security." Banco Mundial, División Central de Operaciones, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- . 1994b. *Uruguay: The Private Sector*. Banco Mundial, División Central de Operaciones, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Barr, Nicholas. 1992. "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation." *Journal of Economic Literature* 30 (2): 741-803.
- , comp., 1994. *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond*. Nueva York: Oxford University Press.
- Barro, R. J. 1974. "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy* 82 (6): 1095-1117.
- . 1978. *The Impact of Social Security on Private Saving: Evidence from the U.S. Time Series*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Barro, R. J., y G. MacDonald. 1979. "Social Security and Consumer Spending in an International Cross Section." *Journal of Public Economics* 11 (5): 275-89.
- Bartel, Ann, y George Borjas. 1977. "Middle Age Job Mobility: Its Determinants and Consequences." En Seymour Wolfbein, comp., *Men in Their Preretirement Years*. Filadelfia: Temple University Press.

- Bateman, Hazel, y John Piggott. 1992a. "Australian Retirement Income Policy." *Australian Tax Forum* 9 (1): 1-26.
- . 1992b. "The Superannuation Guarantee Charge: What Do We Know about Its Aggregate Impact?" Superannuation Economics Research Group Research Paper Series 7. University of New South Wales, Australia.
- . 1993. "Australia's Mandated Private Retirement Income Scheme: An Economic Perspective." Superannuation Economics Research Group Research Paper Series 10. University of New South Wales, Australia.
- Bateman, Hazel, Geoffrey Kingston, y John Piggott. 1993. "Notes on the Equity Implications of Mandated Funded Pension Schemes." Superannuation Economics Research Group Research Paper Series 9. University of New South Wales, Australia.
- Bateman, Hazel, Jack Frisch, Geoffrey Kingston, y John Piggott. 1991. "Demographics, Retirement Saving and Superannuation Policy: An Australian Perspective." Superannuation Economics Research Group Research Paper Series 1. University of New South Wales, Australia.
- Bernheim, D. 1987. "Ricardian Equivalence: An Evaluation of Theory and Evidence." *NBER Macroeconomics Annual*.
- Bernheim, D., y L. Levin. 1989. "Social Security and Personal Saving: An Analysis of Expectations." *American Economic Review Papers and Proceedings* (mayo): 97-106.
- Bernheim, D., A. Schleifer, y L. Summers. 1985. "The Strategic Bequest Motive." *Journal of Political Economy* 93 (6): 1045-76.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1993. "Sistemas de seguridad social en la región: Problemas y alternativas de solución: Argentina." Washington, D.C.
- Birdsall, Nancy, y Richard Sabot. 1994. *Virtuous Circles: Human Capital, Growth, and Equity in East Asia*. Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Blanchet, Didier, y Denis Kessler. 1991. "Optimal Pension Funding with Demographic Instability and Endogenous Returns on Investment." *Journal of Population Economics* 4 (2): 137-54.
- Blinder, Alan S., Roger H. Gordon, y Donald E. Wise. 1980. "Reconsidering the Work Disincentive Effects of Social Security." *National Tax Journal* 33: 431-42.
- . 1983. "Social Security, Benefits and the Life-Cycle Theory of Saving: Cross-Sectional Tests." En Modigliani y Hemming (1983).
- Bloom, David, y R. Freeman. 1992. "The Fall in Private Pension Fund Coverage in the US." *American Economic Review* 82 (2): 539-45.
- Bodie, Zvi. 1990a. "Managing Pension and Retirement Assets: An International Perspective." *Journal of Fiscal Services Research* 4 (4): 419-60.
- . 1990b. "Pension Funds and Financial Innovation." *Financial Management* (Autumn).
- . 1990c. "Pensions as Retirement Income Insurance." *Journal of Economic Literature* 28: 28-49.
- Bodie, Zvi, y Alicia Munnell. 1992. *Pensions and the Economy: Sources, Uses, and Limitations of Data*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Bodie, Zvi, y John Shoven, comps. 1983. *Financial Aspects of the United States Pension System*. Chicago: University of Chicago Press/National Bureau of Economic Research.
- Bodie, Zvi, A. Marcus, y R. Merton. 1988. *Defined Benefit versus Defined Contribution Pension Plans: What Are the Real Trade-offs?* Chicago: University of Chicago Press.
- Bodie, Zvi, John Shoven, y David Wise. 1987. *Issues in Pension Economics*. Chicago: University of Chicago Press.

- Bos, Dieter, y Sijbren Cnossen. 1992. *Fiscal Implications of an Aging Population*. Berlín: Springer-Verlag.
- Boskin, M. J. 1977. "Social Security and Retirement Decisions." *Economic Inquiry* 15: 1-25.
- Boskin, M. J., y M. D. Hurd. 1978. "The Effect of Social Security on Early Retirement." *Journal of Public Economics* 10: 361-77.
- Boskin, M. J., L. J. Kotlikoff, y J. B. Shoven. 1988. "Personal Security Accounts: A Proposal for Fundamental Social Security Reform." En Wachter (1988).
- Boskin, M. J., L. J. Kotlikoff, D. Puffert, y J. B. Shoven. 1987. "Social Security: A Financial Appraisal across and within Generations." *National Tax Journal* 40 (1): 19-34.
- Bosworth, Barry, Rudiger Dornbusch, y Raúl Laban, comp. 1994. *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Boyle, P., y J. Murray. 1979. "Social Security Wealth and Private Saving in Canada." *Canadian Journal of Economics* 12: 457-68.
- Brancato, Carolyn K. 1994. "The Brancato Report on Institutional Investment." The Conference Board: Seminar on Trends in U.S. Institutional Investment and Implications for Corporate Governance. Nueva York.
- Breyer, Friedrich. 1989. "On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-You-Go Financed Pension Systems." *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145 (4): 643-8.
- Brittain, John. 1972. *The Payroll Tax for Social Security*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Browning, Edgar. 1975. "Why the Social Insurance Budget Is Too Large in a Democracy." *Economic Inquiry* 13: 373-88.
- Brunner, Johann. 1990. "Optimum Social Security and Intragenerational Redistribution." Sozial Und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Working Paper 9028 (octubre). Johannes Kepler Institute, Johannes Kepler University, Linz, Austria.
- Brunner, Johann, y Bengt-Arne Wickstrom. 1991. "Politically Stable Pay-as-You-Go Pension System: Why the Social Insurance Budget Is Too Small in a Democracy." Sozial Und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Working Paper 9115 (noviembre). Johannes Kepler Institute, Johannes Kepler University, Linz, Austria.
- Buchanan, J. 1968. "What Kind of Redistribution Do We Want?" *Economica* 35: 185-90.
- Bulatao, Rodolfo. 1979. "On the Nature of the Transition in the Value of Children." East-West Center Population Institute Paper 60-A. Honolulu.
- Bulatao, Rodolfo, y Eduard Bos. 1989. *Projecting Mortality for All Countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bulatao, Rodolfo, Eduard Bos, Patience Stephens, y My T. Vu. 1989. *Europe, Middle East, and Africa (EMN) Region Population Projections: 1989-1990 Edition*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bulow, Jeremy. 1981. "Early Retirement Pension Benefits." National Bureau of Economic Research Working Paper Series 654. Cambridge, Mass.
- . 1982. "What Are Corporate Pension Liabilities?" *Quarterly Journal of Economics* 97 (3): 435-52.
- Burkhauser, R. 1980. "The Early Acceptance of Social Security: An Asset Maximization Approach." *Industrial and Labor Relations Review* 33: 484-92.
- Burkhauser, R., y J. Warlick. 1981. "Disentangling the Annuity from the Redistributive Aspects of Social Security in the United States." *Review of Income and Wealth* 27 (4): 401-21.
- Burkina Faso National Social Security Scheme. 1985. *Annuaire Statistique de la Sécurité Sociale*. Burkina Faso.

- Burns, Eveline. 1944. "Social Security: Social Insurance in Evolution." *American Economic Review* 34: 199-211.
- Burtless, Gary T., y Robert A. Moffitt. 1984. "The Effect of Social Security Benefits on the Labor Supply of the Aged." En Aaron y Burtless (1984).
- Cain, Mead. 1981. "Risk and Insurance: Perspectives on Fertility and Agrarian Change in India and Bangladesh." *Population and Development Review* 7: 435-74.
- . 1983. "Fertility as an Adjustment to Risk." *Population and Development Review* 9 (4): 688-702.
- Caja Costarricense de Seguro Social. 1992. *Anuario Estadístico*. Costa Rica.
- Caja de Seguro Social, República de Panamá. 1990. *Memoria 1989-1990*. Panamá.
- Cangping, Wu. 1991. *The Aging of Population in China*. Malta: International Institute on Aging.
- Carmichael, J. 1982. "On Barro's Theorem of Debt Neutrality: The Irrelevance of Net Wealth." *American Economic Review* 72 (1): 202-13.
- Carmichael, J., y K. Hawtrey. 1981. "Social Security, Government Finance and Savings." *Economic Record* 57: 332-43.
- Cartaya, V. 1990. "Costos de legalización de empresas informales: el caso de Venezuela." En Víctor Tokman, *Más allá de la regulación: el sector informal en América Latina*. Santiago, PREALC.
- Cavalcanti, Carlos. 1993. "Bridging the Poverty Gap in the Former Soviet Union." Banco Mundial, Departamento Geográfico IV, División de Europa y Asia Central, Washington, D.C.
- Chang, Angela. 1991. *Explanations for the Trend Away from Defined-Benefit Pension Plans*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Clark, Robert L., y R. Anker. 1990. "Labour Force Participation Rates of Older Persons: An International Comparison." *International Labour Review* 129 (2): 255-71.
- Cohen, Wilbur, y Milton Friedman. 1972. *Social Security: Universal or Selective*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Colombia, Gobierno de. 1993. *Ley de la Reforma de Pensiones*. Bogotá, Colombia (diciembre).
- Corsetti, Giancarlo, y Klaus Schmidt-Hebbel. 1994. "An Endogenous Growth Model of Social Security and the Size of the Informal Sector." Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, División de Macroeconomía y Crecimiento, Washington, D.C.
- Cox, Donald, y Emmanuel Jimenez. 1992. "Social Security and Private Transfers in Developing Countries: The Case of Peru." *World Bank Economic Review* 6 (1): 155-70.
- . De próxima aparición. "Private Transfers and the Effectiveness of Public Income Redistribution in the Philippines." En Dominique van de Walle y Kimberly Nead, comps., *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Creedy, John. 1982. "The British State Pension: Contributions Benefits and Indexation." *Bulletin of Economics and Statistics* 44 (2): 97-112.
- Creedy, John, y Richard Disney. 1989a. "Can We Afford to Grow Older? Population Aging and Social Security." *European Economic Review* 33 (2/3): 367-76.
- . 1989b. "The 'Twin Pillar' Approach to Social Insurance in the UK." *Scottish Journal of Political Economy* 36 (2): 113-24.
- . 1992. "Financing State Pensions in Alternative Pay-as-You-Go Schemes." *Bulletin of Economic Research* 44 (1): 39-53.
- Creedy, J., R. Disney, y E. Whitehouse. 1992. "The Earnings-Related State Pension, Indexation and Life-

- time Redistribution in the UK." Institute for Fiscal Studies Working Paper W92/1. Londres.
- Cremer, H., D. Kessler, y Pierre Pestieau. 1992. "Intergenerational Transfers within the Family." *European Economic Review* 36 (1): 1–16.
- Cukierman, Alex, y Allan Meltzer. 1989. "A Political Theory of Government Debt and Deficits in the Neo-Ricardian Framework." *American Economic Review* 79 (4): 713–32.
- Dailey, L. 1989. "Private Pension Statistics in Nine Countries." En Turner y Beller (1989).
- Darby, Michael. 1979. *Effects of Social Security on Income and Capital Stock*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Davies, J., e Ian Wooton. 1989. "Payroll Taxes in Brazil: An Analysis of the Major Efficiency and Equity Issues."
- Davis, E. P. 1993. "The Structure, Regulation, and Performance of Pension Funds in Nine Industrial Countries." Documento de trabajo No 1229 (diciembre). Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.
- . 1994. *Pension Funds, Income Security, and the Development of Financial Systems: An International Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Daykin, C. D. 1990. "United Kingdom: Pension Statistics." Presented at the International Conference on Private Pension Policy and Statistical Analysis. París.
- Deaton, Angus, y Christina H. Paxson. 1991. "Patterns of Aging in Thailand and Côte d'Ivoire." Estudio de medición de los niveles de vida. Documento de trabajo No. 81. Banco Mundial, División de Pobreza y Recursos Humanos, Washington, D.C.
- . 1994. "Saving, Growth and Aging in Taiwan." En Wise, comp. (1985) *Studies in the Economics of Aging*. Chicago: University of Chicago Press.
- Deaton, Richard Lee. 1989. *The Political Economy of Pensions*. Vancouver, Canadá: University of British Columbia Press.
- Deolalikar, Anil, y R. P. Singh. 1990. "The Impact of Bequests on Lifetime Wealth Accumulation: An Econometric Study of Two Generations of Rural Households in India." *Review of Income and Wealth* 36 (4): 353–64.
- de Oliviera, Francisco B. 1993. "Seguridade Social Na America Latina: A Experiencia Da Argentina, Brasil, Chile e Venezuela." IPEA (Instituto de Pesquisa Economica Aplicada). Río de Janeiro, Brasil.
- de Soto, Hernando. 1986. *El otro sendero: La revolución informal*. Lima, Perú: El Barranco.
- De Vos, Susan. 1985. "An Old Age Security Incentive for Children in the Philippines and Taiwan." *Economic Development and Cultural Change* 33 (4): 794–813.
- Diamond, Peter. 1977. "A Framework for Social Security Analysis." *Journal of Public Economics* 8: 275–98.
- Diamond, Peter, y J. Hausman. 1984. "Individual Retirement and Savings Behavior." *Journal of Public Economics* 23: 81–114.
- Diamond, Peter, y Salvador Valdés-Prieto. 1994. "Social Security Reform." En Bosworth, Dornbusch y Laban, comps. (1993).
- Dicks-Mireaux, L., y M. A. King. 1984. "Pension Wealth and Household Savings: Tests of Robustness." *Journal of Public Economics* 23 (1/2): 115–139.
- Dilnot, Andrew. 1989. *The Economics of Social Security*. Nueva York: Oxford University Press.
- Dilnot, Andrew, Richard Disney, Paul Johnson, y Edward Whitehouse. 1994. *Pensions Policy in the UK: An Economic Analysis*. Londres: Institute for Fiscal Studies.
- Dinkel, Reiner. 1986. "Social Security and Intergenerational Equity." En J. M. von der Schulenburg, comp., *Essays in Social Security Economics: Selected Papers of a*

- Conference of the International Institute of Management.* Berlín: Springer-Verlag.
- Disney, Richard, y Edward Whitehouse. 1990. "Do Wage Differentials Compensate for Occupational Pension Entitlements?: A Preliminary Look at the Evidence." Institute for Fiscal Studies (septiembre). Washington, D.C.
- . 1992. "Contracting-out and Lifetime Redistribution in the UK State Pension System." University of Kent, Working Paper Series (92/4), Canterbury, Reino Unido.
- Dixon, John. 1989. "National Provident Funds: The Elephant Terrible of Social Security." International Fellowship for Social and Economic Development Inc.
- Dobbin, Frank. 1992. "The Origins of Private Social Insurance: Public Policy and Fringe Benefits in American, 1920–1950." *American Journal of Sociology* 97 (5): 1416–50.
- Dorsey, Stuart. 1987. "The Economic Functions of Private Pensions: An Empirical Analysis." *Journal of Labor Economics* 5 (4): 171–89.
- Dreze, Jean. 1990. "Widows in Rural India." London School of Economics: Development Economics Research Programme DEP 26.
- Eekelaar, John, y David Pearl, comps. 1989. *An Aging World: Dilemmas and Challenges for Law and Social Policy.* Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- Ekpenyong, S., O. Y. Oyeneke, y M. Piel. 1986. "Reports on Study of Elderly Nigerians." Birmingham, Reino Unido: University of Birmingham.
- Entwistle, B., y C. R. Winegarden. 1984. "Fertility and Pension Programs in LDCs: A Model of Mutual Reinforcement." *Economic Development and Cultural Change* 32 (2): 332–53.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge, Mass.: Polity.
- Eurostat. 1992. *Digest of Statistics on Social Protection in Europe.* Luxembourg: Eurostat. Comunidad Económica Europea.
- Euzeby, Chantal. 1989. "Non-contributory Old-Age Pensions: A Possible Solution in the OECD Countries." *International Labour Review* 128 (1): 11–28.
- Even, William E., y David A. Macpherson. 1990. "Employer Size and Compensation: The Case of Pensions." (Agosto). Miami University, Oxford, Ohio.
- Falkingham, Jane, y Paul Johnson. 1993. "Life-Cycle Distributional Consequences of Pay-as-You-Go and Funded Pension Systems." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 1200. Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.
- Fang, Yuan, Wang Chuanbin, y Song Yuhua. 1992. "Support for the Elderly in China." En Kendig, Hashimoto, y Coppard (1992).
- Feldstein, Martin. 1974. "Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Formation." *Journal of Political Economy* 82 (5): 905–26.
- . 1977. "Social Security and Private Savings: International Evidence in an Extended Life-cycle Model." En M. Feldstein y R. Inman, comps., *The Economics of Public Services.* Londres: Macmillan.
- . 1978. "Reply." En R. Barro, *The Impact of Social Security on Private Saving: Evidence from the U.S. Time Series.* American Enterprise Institute. Washington, D.C.
- . 1980. "International Differences in Social Security and Saving." *Journal of Public Economics* 14: 225–44.
- . 1982. "Social Security and Private Saving: Reply." *Journal of Political Economy* 90 (3): 630–42.
- . 1983. "Social Security Benefits and the Accumulation of Pre-Retirement Wealth." En Modigliani y Hemming (1983).

- Feldstein, Martin, y Anthony Pellechio. 1979. "Social Security and Household Wealth Accumulation: New Micro Econometric Evidence." *Review of Economic Statistics* 61: 361-68.
- Feldstein, Martin, y Andrew Samwick. 1992. "Social Security and Marginal Tax Rates." *National Tax Journal* 45 (1): 1-22.
- Fernández Riva, Javier. 1992. "La regresividad del sistema pensional." *Carta Financiera* (octubre): 29-39.
- Ferrara, Peter. 1980. *Social Security: The Inherent Contradiction*. San Francisco: Cato Institute.
- . 1985. *Social Security: Prospects for Real Reform*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- FESCOL (Fundación Friedrich Ebert de Colombia). 1991. "La reforma del régimen pensional en Colombia." Documento de trabajo. Colombia.
- Fields, Gary S., y Olivia S. Mitchell. 1984a. "Economic Determinants of the Optimal Retirement Age: An Empirical Investigation." *Journal of Human Resources* 19 (Winter): 245-62.
- . 1984b. "Effects of Social Security Reforms on Retirement Ages and Retirement Incomes." *Journal of Public Economics* 25: 143-59.
- . 1993. "La reforma del sistema de seguridad social y de los programas de medidas de protección social en los países en desarrollo." Comité para el Desarrollo. *Cuestiones relativas al desarrollo: exposiciones presentadas en la XLVII reunión del Comité para el Desarrollo celebrada en la ciudad de Washington el 27 de septiembre de 1993*. Washington, D.C.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). Varios años. *Estadísticas financieras internacionales*. Washington, D.C.
- Förster, Michael F. 1993. "Comparing Poverty in Thirteen OECD Countries—Traditional and Synthetic Approaches." Luxembourg Income Study Working Paper Series No. 100. (Agosto).
- Fox, Louise. 1993. "Bulgaria: Social Insurance and Social Assistance." Banco Mundial, Departamento Geográfico I-Europa y Asia Central, Washington, D.C.
- . 1994. "Old Age Security in Transition Economies." Documento de trabajo No 1257 (febrero). Banco Mundial, División de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.
- Friedlander, S., y M. Silver. 1967. "A Quantitative Study of the Determinants of Fertility Behavior." *Demography*. 4 (1): 30-70.
- Friedman, Barry, y Leonard J. Hausman. De próxima aparición. "Social Protection and Economic Restructuring in China." Brandeis University, Department of Economics, Waltham, Mass.
- Friedman, Benjamin, y Mark Warshawsky. 1988. "Annuity Prices and Saving Behavior in the United States." En Zvi Bodie y John Shoven, comps., *Pensions in the U.S. Economy*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1990. "The Cost of Annuities: Implications for Saving Behavior and Bequests." *Quarterly Journal of Economics* 105 (1): 135-54.
- Gaiha, Ragav, y Kazmi Gaiha. 1982. "Aspects of Poverty in Rural India." Delhi University, Faculty of Management Studies. Delhi, India.
- Getubig, I. P., y S. Schmidt, comp. 1992. *Rethinking Social Security: Reaching Out to the Poor*. Malasia: Asian and Pacific Development Center.
- Gillion, Colin, y Alejandro Bonilla. 1992. "Privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno." *Revista Internacional del Trabajo* 111 (2): 193-221.
- Gokhale, J., L. J. Kotlikoff, y J. Sabelhaus. 1994. "Understanding the Postwar Decline in U.S. Saving." Boston University, Department of Economics, Boston.
- Gordon, Margaret S. 1988. *Social Security Policies in Industrial Countries: A Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Graebner, William. 1980. *A History of Retirement: The Meaning and Function of an American Institution 1885-1978*. New Haven: Yale University Press.
- Greene, Kenneth. 1974. "Toward a Positive Theory of Intergenerational Income Transfers." *Public Finance* 29 (3): 306-24.
- Gruat, Jean Victor. 1990. "Regímenes de seguridad social en Africa: tendencias y problemas contemporáneos." *Revista Internacional del Trabajo* 109 (3): 419-438.
- Guillemard, Anne-Marie. 1991. "France: Massive Exit Through Unemployment Compensation." En M. Kohli, M. Rein, A. Guillemard y H. van Gunsteren, comps., *Time for Retirement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gustaffson, B. A., y N. Klevmarken. 1989. *The Political Economy of Social Security*. Nueva York: Elsevier Science.
- Gustman, Alan L., y Thomas L. Steinmeier. 1984. "Partial Retirement and the Analysis of Retirement Behavior." *Industrial and Labor Relations Review* 37 (3): 403-15.
- . 1987. "Pensions, Efficiency Wages, and Job Mobility." Dartmouth College, Department of Economics, Hanover, N.H.
- . 1989. "An Analysis of Pension Benefit Formulas, Pension Wealth, and Incentives from Pensions." En Ronald G. Ehrenberg, comp., *Research in Labor Economics*. Vol. 10. Greenwich, Conn.: Jai Press.
- . 1990. "Pension Portability and Labor Mobility: Evidence from the Survey of Income and Program Participation." *Journal of Public Economics* (marzo): 299-323.
- . 1992. "Stampede toward Defined-Contribution Pension Plans: Fact or Fiction?" *Industrial Relations* 31: 361-69.
- Guyana, Gobierno de, National Insurance Scheme. 1987. *Annual Report 1987*. Guyana.
- Haaga, J., C. Peterson, J. DaVanzo y S. M. Lee. 1993. "Health Status and Family Support of Older Malaysians." Population Working Paper Series 93-17. Rand Institute: DRU-378-NIA (junio). Santa Mónica, Calif.
- Haanes-Olsen, Leif. 1990. "Investment of Social Security Reserves in Three Countries." *Social Security Bulletin* 53 (2): 2-8.
- Hadden, W., G. Fischer, G. Pappas, y S. Queen. 1993. "The Increasing Disparity in Mortality between Socioeconomic Groups in the United States, 1960 and 1986." *Journal of the American Medical Association* 329 (2): 103-09.
- Hagemann, Robert. 1989. "Aging Populations and the Pressure on Pensions." *OECD Observer* (octubre): 12-7.
- Hagemann, Robert, y Giuseppe Nicoletti. 1989. "Population Ageing: Economic Effects and Some Policy Implications for Financing Public Pensions." *OECD Economic Studies* 0 (12): 51-96.
- Halter, W., y R. Hemming. 1987. "The Impact of Demographic Change on Social Security Financing." *IMF Staff Papers* 34 (3): 471-502.
- Hamermesh, D. 1984. "Life-Cycle Effects on Consumption and Retirement." *Journal of Labor Economics* 2: 353-70.
- Hannah, Leslie. 1986. *Inventing Retirement: The Development of Occupational Pensions in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansson, I., y C. Stuart. 1989. "Social Security as Trade among Living Generations." *American Economic Review* 79 (5): 1182-95.
- Hauser, Richard. 1987. "Comparing the Influence of Social Security Systems on the Relative Economic Positions of Selected Groups in Six Major Industrialized Countries; The Case of One-parent Families." *European Economic Review* 31 (1/2): 192-201.

- . 1988. "Problems of Comparative Social Policy Analysis: The Case of Pensions and Income Security for the Elderly." Luxembourg Income Study (mayo). Luxemburgo.
- Hauser, Richard, Peter Meyer, y Urs Ober Hansli. 1983. "Die Obligatorische Altersvorsorge in der Schweiz: Rentabilitätsüberlegungen und Einkommensverteilungsaspekte." *Revue Suisse d'Economie Politique et de Statistique* (junio) 139–61.
- Heller, Peter, R. Hemming, y Peter Kohnert. 1986. *Aging and Social Expenditure in the Major Industrial Countries, 1980–2025*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Hepp, Stefan. 1990. *The Swiss Pension Funds*. Zurich: Haupt.
- Hill, Polly. 1972. *Rural Hausa: a Village and a Setting*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hiriashi, N. 1987. *Social Security*. Tokyo: Japanese Institute of Labour.
- Hoddinott, John. 1992. "Rotten Kids or Manipulative Parents: Are Children Old-Age Security in Western Kenya?" *Economic Development and Cultural Change* 40 (3): 545–66.
- Holm, C. F. 1975. "Social Security and Fertility: An International Perspective." *Demography*. 12: 629–44.
- Holzmann, Robert. 1992. "Pensions in the Ex-Socialist Countries." Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1994. "Funded and Private Pensions for Eastern European Countries in Transition." Austria: University of Saarland.
- Homburg, Stefan. 1990. "The Efficiency of Unfunded Pension Schemes." *Journal of Institutional Theoretical Economics* 146 (4): 641–47.
- Hong Kong, Gobierno de. 1992. "A Community-wide Retirement Protection System." Education and Manpower Branch. Hong Kong.
- Hu, S. C. 1982. "Social Security, Majority Voting in Equilibrium and Dynamic Efficiency." *International Economic Review* 23: 269–87.
- Hurd, Michael, y John B. Shoven. 1982. "Real Income and Wealth of the Elderly." *American Economic Review* 72 (2): 314–25.
- . 1985. "The Distributional Impact of Social Security." En Wise (1985).
- Ibbotson, R., y R. Sinquefeld. 1989. "Stocks, Bonds, Bills, and Inflation: Historical Returns 1926–1987." Research Foundation of the Institute of Chartered Financial Analysts, Charlottesville, Va.
- India Employees' Provident Fund. 1991. Annual Report 37, 1989–90. Nueva Delhi: Employees' Provident Fund Organization.
- Instituto Mexicano de Seguridad Social. 1993. Anuario estadístico. Ciudad de México, México.
- Instituto Nacional de Estadísticas (Chile). Varias ediciones. Anuario estadístico. Santiago, Chile.
- Instituto Venezolano de Seguro Social. Varios años. Anuario estadístico. Caracas, Venezuela.
- Ippolito, Richard A. 1986. *Pensions, Economics, and Public Policy*. Homewood, Ill.: Dow Jones-Irwin.
- . 1989. *The Economics of Pension Insurance*. Boston: IRWIN.
- . 1990. "Toward Explaining Earlier Retirement after 1970." *Industrial and Labor Relations Review* 43 (5): 556–69.
- . 1991. "Encouraging Long Term Tenure: Wage Tilt or Pensions?" *Industrial and Labor Relations Review* 44 (3): 520–35.
- Jamaica, Gobierno de. 1993. Economic and Social Statistics of Jamaica. Jamaica.

- James, Estelle. 1992. "Income Security for Old Age: Conceptual Background and Major Issues." Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, División de Pobreza y Recursos Humanos, Washington, D.C.
- James, Estelle, y Robert Palacios. 1994. "Comparing Administrative Costs of Pension Schemes." Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, División de Pobreza y Recursos Humanos, Washington, D.C.
- Japanese Organization for International Cooperation in Family Planning. 1989. "Population Aging in Asia." Tokyo.
- Jensen, Eric. 1990. "An Econometric Analysis of the Old Age Security Motive for Childbearing." *International Economic Review* 31 (4): 953-80.
- Jensen, Michael. 1989. *Eclipse of the Public Corporation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnson, P., C. Conrad, y D. Thomson, comps. 1989. *Workers versus Pensioners: Intergenerational Justice in an Ageing World*. Manchester, Reino Unido: Manchester University Press.
- Johnson, Paul. 1985. "The Economics of Old Age in Britain: A Long-Run View 1881-1981." CEPR Discussion Paper Series (febrero).
- . 1987. "Savings Behavior, Fertility and Economic Development in Nineteenth Century Britain and America." CEPR Discussion Paper Series 203 (septiembre).
- Johnson, Paul, y Jane Falkingham. 1992. *Ageing and Economic Welfare*. Londres: Sage Publications.
- Ju, Chen, y Gavin Jones. 1989. "Ageing in Asia: Its Socioeconomic Consequences." Singapur: Institute of South Asian Studies.
- Kitagawa, E. 1982. "Old Age Security Value of Children: Cross-National Socioeconomic Evidence." *Journal of Cross-Cultural Psychology* 13: 29-42.
- Keller, Jennifer. 1994. "Demographic Distribution of Poverty in Five Latin American Countries." En Palacios (1994b).
- Kelley, Allen. 1973. "Population Growth, the Dependency Rate and the Pace of Economic Development." *Population Studies* 27 (3): 405-14.
- . 1988. "Australia: The Coming of Age." *The Australian Economic Review* 82: 27-44.
- Kelly, W. R., P. Cutright, y D. Hittle. 1976. "Comment on Charles F. Hohm's Social Security and Fertility: An International Perspective." *Demography* 13: 581-86.
- Kendig, H., Akiko Hashimoto, y Larry C. Coppard. 1992. *Family Support for the Elderly: The International Experience*. Oxford: Oxford University Press.
- Kenney, Genevieve M. 1988. "The Security Demand for Children in Peninsular Malaysia." Urban Institute, Washington, D.C.
- Kenyan National Provident Fund. 1989. Nairobi, Kenya.
- Khan, James A. 1988. "Social Security, Liquidity, and Early Retirement." *Journal of Public Economics* 35: 97-117.
- King, M. A., y L. Dicks-Mireaux. 1982. "Asset Holdings and the Life-Cycle." *Economic Journal* 92: 247-67.
- Kinsella, Kevin. 1988. "Aging in the Third World." U.S. Dept. of Commerce, Bureau of the Census, International Population Reports Series P-95, No. 79. Washington, D.C.
- Kinsella, Kevin, y Victoria A. Velkoff. 1993. "Aging in Eastern Europe and the Former Soviet Union." U.S. Department of Commerce, Washington, D.C.
- Kitagawa, E., y P. Hauser. 1973. *Differential Mortality in the United States: A Study of Socioeconomic Epidemiology*. Cambridge: Harvard University Press. 1973.

- Kling, Jeff, y Lant Pritchett. 1994. "Population Growth and Economic Growth: Is It Factor Accumulation or Productivity?" Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, División de Pobreza y Recursos Humanos, Washington, D.C.
- Knodel, John, Aphichat Chamrathirong, y Nibhon Debavalya. 1987. *Thailand's Reproductive Revolution, Rapid Fertility Decline in a Third World Setting*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Knodel, John, Napaporn Chayovan, y Siriwan Siriboon. 1992. "The Impact of Fertility Decline on Familial Support for the Elderly: An Illustration from Thailand." *Population and Development Review* 18:79-103.
- Knodel, John, Napaporn Havanon, y Anthony Pramualratana. 1984. "Family Transition in Thailand." *Population and Development Review* 10: 297-328.
- Knodel, John, Chanpen Saengtienchai, y Werasit Stittrai. 1992. "The Living Arrangements of Elderly in Thailand: Views of the Populace." Population Studies Center, Comparative Study of the Elderly in Asia, Research Report 92-20. University of Michigan, Ann Arbor.
- Kohl, Jurgen. 1987. "The Politics of Old Age Security in Comparative Perspective." Luxembourg Income Study. Working Paper Series. Luxemburgo.
- . 1990. "Minimum Standards in Old Age Security and the Problem of Poverty in Old Age." Luxembourg Income Study. Luxemburgo.
- Kohler, Peter, y Hans Zacher. 1982. *The Evolution of Social Insurance 1881-1981*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Kohli, Martin, Martin Rein, Anne-Marie Guillemard, y Herman van Gunsteren, comps. 1991. *Time for Retirement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koitz, David. 1988. "Social Security: Its Impact on the Federal Budget Deficit." Congressional Research Service, Washington, D.C.
- Koitz, David, y G. Kollmann. 1988. "Social Security: Illustrations of Current Benefit Levels for Persons Born from 1895-1935." Congressional Research Service, Washington, D.C.
- Kollmann, G. 1988. "Summary of Major Changes in Social Security Cash Benefits Program: 1935-1987." Congressional Research Service, Washington, D.C.
- . 1992. "How Long Does It Take to Recover the Value of Their Social Security Taxes?" Congressional Research Service, Washington, D.C.
- Kopits, George. 1992. "Social Security." En Vito Tanzi, comp., *Fiscal Policies in Economies in Transition*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Kopits, George, y P. Gotur. 1980. "The Influence of Social Security on Household Savings: A Cross-Country Investigation." *IMF Staff Papers* 27 (marzo): 161-90.
- Koskela, Erkki, y Matti Viren. 1983. "Social Security and Household Saving in an International Cross Section." *American Economic Review* 73 (1): 212-17.
- Kotlikoff, Laurence J. 1979. "Testing the Theory of Social Security and Life-cycle Accumulation." *American Economic Review* 69: 396-410.
- . 1987. "Justifying Public Provision of Social Security." *Journal of Policy Analysis and Management* 6 (4): 674-89.
- . 1989a. "An Examination of Empirical Tests of Social Security and Savings." En Kotlikoff (1989b).
- . 1989b. *What Determines Savings?* Cambridge: MIT Press.
- . 1994. "A Critical Review of the World Bank's Social Insurance Analysis." Banco Mundial. Departamento de Políticas Sociales y Educativas, Washington, D.C.
- Kotlikoff, Laurence J., y David A. Wise. 1987a. "The Incentive Effects of Private Pension Plans." En Wise (1985).

- . 1987b. "Labor Compensation and the Structure of Private Pension Plans: Evidence for Contractual vs. Spot Labor Markets." En Wise (1987).
- . 1989. *The Wage Carrot and the Pension Stick*. Kalamazoo, Mich.: W. E. Upjohn Institute.
- Kotlikoff, Laurence J., J. Shoven, y A. Spivak. 1989. "Annuity Insurance, Savings, and Inequality." En Kotlikoff (1989b).
- Kotlikoff, Laurence J., A. Spivak, y L. H. Summers. 1982. "The Adequacy of Savings." *American Economic Review* 72: 1056–69.
- Kuehlwein, Michael. 1993. "Life-Cycle and Altruistic Theories of Saving with Lifetime Uncertainty." *The Review of Economics and Statistics* 75 (1): 37–47.
- Lakonishok, Josef, Andrei Shleifer, y Robert W. Vishny, 1992. "The Structure and Performance of the Money Management Industry." *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics* 1992: 339–92.
- Lakshmanasamy, T. 1989. "Old Age, Risk, Security and Children: An Empirical Evidence from Rural India." *Indian Journal of Economics* 70 (276): 51–67.
- . 1991. "Intergenerational Transfers and Wealth Accumulation: Motivations for Saving and the Effect of Annuities." *Indian Journal of Economics* 71 (283): 465–84.
- Laslett, Peter. 1989. "The Demographic Scene: An Overview." En Eekelaar y Pearl (1989).
- Lazear, Edward. 1982. "Severance Pay, Pensions, and Efficient Mobility." National Bureau of Economic Research Working Paper 854, Cambridge, Mass.
- Lazear, Edward, y Robert Moore. 1987. "Pensions and Turnover." En Bodie, Shoven, y Wise (1987).
- Lee, Maw Lin, y She-Wen Chao. 1988. "Effects of Social Security on Personal Saving." *Economic Letters* 28: 365–68.
- Lee, Ronald, y Shelley Lapkoff. 1988. "Intergenerational Flows of Time and Goods: Consequences of Slowing Population Growth." *Journal of Political Economy* 96 (3): 618–51.
- Lee, Ronald, W. Arthur, y Gerry Rodgers, comps. 1988. *Economics of Changing Age Distributions in Developed Countries*. Oxfordo: Clarendon Press.
- Leff, Mark, 1987. "Historical Perspective on Old-Age Insurance: The State of the Art on the Art of the State." En Edward Berkowitz, comp., *Social Security after Fifty: Successes and Failures*. Nueva York: Greenwood Press.
- Leibenstein, Harvey. 1957. *Economic Backwardness and Economic Growth*. Nueva York: John Wiley.
- . 1975. "The Economic Theory of Fertility Decline." *Quarterly Journal of Economics*. 89: 1–31.
- Leimer, Dean, y S. Lesnoy. 1982. "Social Security and Private Saving: New Time-Series Evidence." *Journal of Political Economy* 90: 606–42.
- Leimer, Dean, y Peter Petri. 1981. "Cohort-Specific Effects of Social Security Policy." *National Tax Journal* 34 (1): 9–28.
- Lim, Chong Yah. 1986. "Report of the Central Provident Fund Study Group." *Singapore Economic Review* 31 (1): 11–107.
- Lindert, Peter H. 1980. "Child Costs and Economic Development." En R. S. Easterlin, comp., *Population and Economic Change in Developing Countries*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1983. "Changing Costs and Benefits of Having Children." En R. A. Bulatao y R. D. Lee, comps., *Determinants of Fertility in Developing Countries*. Nueva York: Academic Press.
- Liu, Lillian. 1991. "Social Security for State-Sector Workers in the People's Republic of China: The Reform Decade and Beyond." *Social Security Bulletin* 54 (10): 2–16.

- Lloyd-Sherlock, Peter. 1992. "Social Insurance Reform in an Ageing World: The Case of Latin America." London School of Economics Development Research Program (agosto).
- Loewy, M. 1988. "Equilibrium Policy in an Overlapping Generations Economy." *Journal of Monetary Economics* 22 (3): 485-99.
- Lok, C. C., y M. R. Lok. 1985. "A Note on Social Security and Private Savings in Singapore." *Public Finance*, 299-304.
- Lora, E., Hernando Zuleta, y Loredana Helmsdorff. 1992. "Viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema privado de pensiones." *Coyuntura Económica* 22 (1): 75-95.
- Luzadis, Rebecca, y Olivia Mitchell. 1990. "Explaining Pension Dynamics." *Journal of Human Resources* 26 (4): 679-703.
- McCormic, Barry, y Gordon Hughs. 1984. "The Influence of Pensions on Job Mobility." *Journal of Public Economics* 23: 183-206.
- McGreevey, William. 1990. *Social Security in Latin America: Issues and Options for the World Bank*. Documento para discusión No 110. Banco Mundial, Departamento de Población, Salud y Nutrición, Washington, D.C.
- Mackenzie, G. A. 1988. "Social Security Issues in Developing Countries: The Latin America Experience." *IMF Staff Papers* 35 (3): 496-522.
- Maddison, Angus. 1987. "Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment." *Journal of Economic Literature* 25: 649-98.
- Marlow, Michael, y Mark W. Crain. 1990. "The Causal Relationship Between Social Security and the Federal Budget." En Weaver (1990).
- Marmer, T. R., y J. L. Marshall. 1988. *Social Security: Beyond the Rhetoric*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Márquez, Gustavo. 1992. "El seguro social en Venezuela." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Martin, Linda. 1990. "Changing Intergenerational Family Relations in East Asia." *The Annals* 510: 102-14.
- Martin, Linda, y Samuel Preston, comps. 1994. *Demography of Aging*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Mason, Andrew, y otros. 1993. "Saving in Thailand." East-West Center Working Paper, Honolulu, Hawaii.
- Mauricio, Gobierno de. 1987. *Statistical Yearbook of Mauritius*.
- Mazumdar, Dipak. 1994. "Wages in Africa." Banco Mundial, Oficina Regional de Africa, Oficina del Economista Principal, Washington, D.C.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1989. *Ascent to Bankruptcy: Financing Social Security in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- . 1991a. *Portfolio Performance of Selected Social Security Institutes in Latin America*. Documento para discusión No 139. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1991b. *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*. Documento para discusión No 140. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Mesa-Lago, Carmelo, comp. 1985. *La crisis de la seguridad social y la atención de la salud: experiencias y lecciones latinoamericanas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mesa-Lago, Carmelo, María Cruz-Saco, y Lorena Zama-lloa. 1990. "Determinantes de los costos y la cobertura del seguro-seguridad social. Una comparación internacional enfocada en la América Latina." *El Trimestre Económico* 57 (225): 27-57.

- Meyer, Charles, y Nancy Wolff. 1987. "Intercohort and Intracohort Redistribution Under the Old-Age Insurance: The 1962-1972 Retirement Cohorts." *Public Finance Quarterly* 15 (3): 259-81.
- Mitchell, B. R. 1982. *International Historical Statistics: Asia and Africa*. New York University Press.
- . 1983. *International Historical Statistics: The Americas and Australasia*. Detroit: Gale Research Company.
- . 1990. *International Historical Statistics: Europe 1750-1988*. 3d ed. Nueva York: Stockton Press.
- Mitchell, Deborah. 1992. *Income Transfers in Ten Welfare States*. Aldershot, Reino Unido: Avebury.
- . 1993. "Income Security for Old Age: Evidence for Eight OECD Countries." Australian National University Research School of Social Sciences.
- Mitchell, Olivia S. 1982. "Fringe Benefits and Labor Mobility." *Journal of Human Resources* 17: 286-98.
- . 1983. "Fringe Benefits and the Cost of Changing Jobs." *Industrial and Labor Relations Review* 37: 70-8.
- . 1994. "Retirement Systems in Developed and Developing Countries: Institutional Features, Economic Effects, and Lessons for Economies in Transition." En A. Van Adames, E. King, y Z. Tzannatos, comps., *Labor Market Policies for Managing the Social Costs of Economic Adjustment*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Mitchell, Olivia S., y Ping Lung Hsin. 1994a. "Managing Public Sector Pensions." En John Shoven y Sylvester Schieber, comps., *Public Policy toward Pensions*. Nueva York: Twentieth Century Fund.
- . 1994b. "The Political Economy of Public Pensions: Pension Funding, Governance, and Fiscal Stress." En P. Arrau y K. Schmidt-Hebbel, comps., *Revista de Análisis Económico: Special Issue on Pension Systems and Reform*.
- Mitchell, Olivia S., y Rebecca A. Luzadis. 1988. "Firm-Level Policy toward Older Workers." *Industrial and Labor Relations Review* 12: 100-08.
- Mitchell, Olivia S., y Robert Smith. 1992. "Public Sector Pensions: Benefits, Funding and Unionization." *Industrial Relations Research Association Papers and Proceedings*. 126-133.
- . De próxima aparición. "Public Sector Pension Funding." *Review of Economics and Statistics*.
- Mitchell, Olivia S., Annika Sunden, Ping Lung Hsin, y G. Reid. 1994. "An International Appraisal of Social Security Administration Costs." Banco Mundial, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Departamento Técnico, División de Gestión del Sector Público, Washington, D.C.
- Modigliani, F. 1988. "The Role of Intergenerational Transfers and Life-Cycle Saving in the Accumulation of Wealth." *Journal of Economic Perspectives* 2 (2): 15-40.
- Modigliani, F., y R. Hemming, comp. 1983. *The Determinants of National Savings and Wealth*. Londres: Macmillan.
- Modigliani, F., y A. Sterling. 1983. "The Determinants of Private Saving with Special Reference to the Role of Social Security—Cross-Country Tests." En Modigliani y Hemming (1983).
- Moffitt, Robert. 1983. "An Economic Model of Welfare Stigma." *American Economic Review*. 73 (5): 1023-35.
- . 1984. "Trends in Social Security Wealth by Cohort." En Marilyn Moon, comp., *Economic Transfers in the United States*. Chicago: National Bureau of Economic Research.
- Munnell, Alicia H. 1974. "The Impact of Social Security on Personal Savings." *National Tax Journal* 27: 553-67.
- . 1987. *Aspectos económicos de los planes privados de pensiones*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Munnell, Alicia, y C. N. Ernsberger. 1989. "Public Pension Surpluses and National Saving: Foreign Experience." *New England Economic Review* 0 (0): 16-38.
- Munnell, Alicia, y Frederick Yohn. 1992. "What Is the Impact of Pensions on Savings?" En Bodie y Munnell (1992).
- Murray, Christopher, R. Govindaraj, y G. Chellaraj. 1993. "Global Domestic Expenditures on Health." Harvard University, Center for Population and Development Studies, Cambridge, Mass.
- Myers, Robert. 1993a. "Chile's Social Security Reform after Ten Years." *Benefits Quarterly*.
- . 1993b. *Social Security*. Filadelfia: Pension Research Council.
- Myles, John. 1989. *Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Naciones Unidas. 1985. *The World Aging Situation: Strategies and Policies*. Nueva York.
- . 1992a. *Demographic Causes and Economic Consequences of Population Aging*. Nueva York: Comisión Económica para Europa.
- . 1992b. *Demographic Yearbook*. Nueva York.
- Nair, Sobha B., y Martin B. Tracy. 1989. "Pensions for Women in the Third World: A Case Study of Kerala, India." *International Journal of Contemporary Sociology* 26: 175-87.
- Navarro, Vicente. 1991. "Race or Class or Race and Class: Growing Mortality Differentials in the United States." *International Journal of Health Services* 21 (2): 229-35.
- Neher, Philip. 1977. "Peasants, Procreation and Pensions." *American Economic Review* 61 (3): 380-89.
- Nelissen, Jan. 1987. "The Redistributive Impact of the General Old Age Pensions Act on Lifetime Income in the Netherlands." *European Economic Review* 31 (7): 1419-41.
- Nordic Countries Statistical Secretariat. Varios años. *Social Security in the Nordic Countries*. Estocolmo: Nordic Statistical Secretariat.
- Novos, Ian E. 1989. "Social Security Wealth and Wealth Accumulation: Further Microeconomic Evidence." *Review of Economics and Statistics* 71 (1) 167-71.
- Nugent, Jeffrey B. 1985. "The Old Age Security Motive for Fertility." *Population and Development Review* 11: 75-97.
- Nugent, Jeffrey B., y Thomas Gillaspay. 1983. "Old Age Pensions and Fertility in Rural Areas of Less Developed Countries: Some Evidence from Mexico." *Economic Development and Cultural Change* 31: 809-29.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 1988a. *Ageing Population: The Social Policy Implications*. París.
- . 1988b. *Reforming Public Pensions*. París.
- . 1988c. *Switzerland, Economic Survey 1987/88*. París.
- . 1992. *Private Pensions and Public Policy*. París.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo). Varios años. *Anuario de estadísticas del trabajo*. Ginebra, Suiza.
- . 1987. *L'investissement des Fonds de la Sécurité Sociale dans les Pays en Développement*. Ginebra, Suiza.
- . 1989. *De la pirámide al pilar de población: los cambios en la población y la seguridad social en Europa*. Ginebra, Suiza.
- . 1992a. *El costo de la seguridad social*. Ginebra, Suiza.
- . 1992b. *La seguridad social y el proceso de reconversión económica*. Ginebra, Suiza.

- . De próxima aparición. *El costo de la seguridad social*. Ginebra, Suiza.
- Okonkwo, U. 1975. *Intragenerational Equity under Social Security*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Oliviera, Francisco, M. H. da T. Henriques, y K. I. Beltrao. 1987. "El régimen de seguridad social brasileño: cobertura y constricciones." *Revista Internacional de la Seguridad Social* 4: 373-85.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud). 1989a. *Las mujeres de edad mediana y avanzada en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.
- . 1989b. *A Profile of the Elderly in Argentina*. Washington, D.C.
- . 1989c. *A Profile of the Elderly in Guyana*. Washington, D.C.
- . 1989d. *A Profile of the Elderly in Trinidad and Tobago*. Washington, D.C.
- . 1990a. *A Profile of the Elderly in Chile*. Washington, D.C.
- . 1990b. *A Profile of the Elderly in Costa Rica*. Washington, D.C.
- Orazem, Peter, y Milan Vodopivec. 1994. "Winners and Losers in Transition: Returns to Education, Experience, and Gender in Slovenia." Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.
- Países Bajos, Ministry of Social Affairs and Employment. 1990. *Social Security in the Netherlands*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Palacios, Robert. 1994a. "International Patterns of Public Pension Coverage." Documento de trabajo. Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.
- . 1994b. "Averting the Old Age Crisis: Technical Annex." Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.
- . 1994c. "Life Cycle of a Pay-as-You-Go Pension Scheme." Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.
- Palmer, J., T. Smeeding, y B. Torrey, comp. 1988. *The Vulnerable*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Pappas, G., S. Queen, W. Hadden, y Gail Fisher. 1993. "The Increasing Disparity in Mortality Between Socioeconomic Groups in the United States, 1960 and 1986." *Journal of the American Medical Association* 329 (2): 103-9.
- Pathak, J. D. 1978. *Our Elderly*. Bombay, India: Medical Research Center.
- Patton, Carl V. 1978. "The Politics of Social Security." En Michael J Boskin, comp., *The Crisis in Social Security: Problems and Prospects*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Pellechio, Anthony. 1979. "Estimation of Labor Supply over Kinked Budget Constraints: Some New Econometric Methodology." National Bureau of Economic Research Working Paper 387. Cambridge, Mass.
- . 1981. "Social Security and the Decision to Retire." National Bureau of Economic Research Working Paper 734. Cambridge, Mass.
- Pesando, James. 1991. "The Multiple Roles of Private Pensions: Effect on Savings, Capital Markets, and Labour Market Decisions." Presented at the OECD Conference on Private Pensions and Public Policy. París.
- Pestieau, Pierre. 1991. "Private Pensions and Public Policy: The Distribution of Private Pension Benefits: How Fair Is It?" University of Liege, Department of Economics, Bélgica.
- Petersen, Jorn-Hendrik. 1986. "Three Precursors of Modern Theories of Old-Age Pensions: A Contribution to

- the History of Social Policy Doctrines." *History of Political Economy* 18 (3): 405-17.
- . 1991. "A Reply to My Commentators." *History of Political Economy* 23 (1): 87-92.
- Peterson, Ray. 1961. "The Coming Din of Inequity." *Journal of the American Medical Association* (8 de abril): 118-26.
- Petkov, Krastyu, y Doukhomir Minev. 1989. "Trabajo e ingresos del pensionado búlgaro." *Revista Internacional de la Seguridad Social*: (1) 2: 70-86.
- Petrei, A. H., comp. 1987. "El gasto público social y sus efectos distributivos." Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana, Río de Janeiro, Brasil.
- Piggott, John, y David Knox. 1993. "Contemporary Issues in Australian Superannuation—A Conference Summary." Superannuation Economics Research Group Research Paper Series 12. University of New South Wales, Australia.
- Porket, J. L. 1980. "Inequalities in Eastern Europe: The Case of Old Age Pensioners."
- Provida (Administradora de Fondos de Pensiones). 1993. *Informe Anual*. Chile.
- Psacharopoulos, George. 1993. "Returns to Investment in Education: A Global Update." Documento de trabajo No 1067. Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.
- Psacharopoulos, George, Samuel Morley, Ariel Fiszbein, Haeduck Lee, y Bill Wood. 1993. "La pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina: historia del decenio de 1980." Banco Mundial, Departamento Técnico, Washington, D.C.
- Queisser, Monika. 1991. "Sistemas de seguridad social en el Sudeste de Asia: Indonesia, Filipinas, Singapur." *Revista Internacional de la Seguridad Social* 44: 121-135.
- Quinn, Joseph. 1977. "Microeconomic Determinants of Early Retirement: A Cross-Sectional View of White Married Men." *Journal of Human Resources* 12: 329-46.
- Quinn, Joseph, R. Burkhauser, y D. Myers. 1990. *Passing the Torch: The Influence of Economic Incentives on Work and Retirement*. Kalamazoo, Mich.: W. E. Upjohn Institute.
- Ramos, Luiz. 1992. "Family Support for Elderly People in Sao Paulo, Brazil." En Kendig, Hashimoto, y Coppard, comps. (1992).
- Rashid, Mansoor. 1993. "Financing the Polish Social Security System: A Simulation Model and Results from Two Experiments. Banco Mundial, Departamento Geográfico II, Europa y Asia Central, División de Recursos Humanos, Washington, D.C.
- Ravallion, Martin. 1992. "Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods." Estudio de medición de los niveles de vida No. 88. Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, División de Pobreza y Recursos Humanos, Washington, D.C.
- Reichel, Klaus-Walter. 1989. "Growth in France's Social Security System Impairs Work Incentives and Competitiveness: Staff Study and Outline for Reforms." Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Reino Unido. 1899. "The Aged Deserving Poor." Report presented at the United Kingdom Parliament meeting, Londres.
- Reimers, Cordelia K. W. 1977. "The Timing of Retirement of American Men." Dissertation. Columbia University, Department of Economics, Nueva York.
- Reisen, Helmut. 1994. "On the Wealth of Nations and Retirees." OECD Development Centre. París.
- Rofman, Rafael. 1993a. "Diferencias de mortalidad adulta en Argentina." Centro de Estudios de Población. Buenos Aires, Argentina.

- . 1993b. "Social Security and Income Distribution: Mortality and Equity in Pension Plans." Dissertation. University of California at Berkeley.
- . 1994. "La reforma previsional en Argentina: ¿Qué podemos esperar?" Centro de Estudios de Población. Buenos Aires, Argentina.
- Rosa, Jean-Jacques, comp. 1982. *The World Crisis in Social Security*. París.
- Ross, Christine, Sheldon Danziger, y Eugene Smolensky. 1985. "The Level and Trend of Poverty in the United States, 1939–1979." IRP Discussion Paper. University of Wisconsin, Madison.
- Rowntree, B., y G. R. Lavers. 1951. *Poverty and the Welfare State*. Londres: Longmans, Green and Co.
- Samuelson, Paul. 1958. "An Exact Consumption Loan Model with or without the Social Contrivance of Money." *Journal of Political Economy* 66 (6): 467–82.
- . 1985. "The Federal Civil Service Retirement System: An Analysis of Its Financial Condition and the Current Reform Proposals: Comment." En Wise (1985).
- Sanderson, Warren, y Jee-Peng Tan. 1994. "Population in Asia." Serie de estudios regionales y sectoriales. Banco Mundial, Departamento de Política Social y Educación, Washington, D.C.
- Schieber, Sylvester. 1989. "A History of the Evolution of Employer Sponsored Pension Plans, Provisions, and Regulations in the United States." Wyatt Company, Washington, D.C.
- Schiller, Bradley, y Randall Weiss. 1979. "The Impact of Private Pensions on Firm Attachment." *Review of Economics and Statistics* (agosto): 369–80.
- Schioppa, Fiorella Padoa. 1990. "Undesirable Redistributions in the Retirement Public Pensions Schemes: The Italian Case Study." Discussion Paper 463. Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Schmähl, Winfried. 1988. "The Public Old Age Pension System in Germany." Friedrich Ebert Foundation.
- Schmähl, Winfried, y Stephen Bohm. 1993. "Occupational Pension Schemes in the Private and Public Sector in the Federal Republic of Germany—An Overview." *Ageing and World* 11 (3).
- Schmidt-Hebbel, Klaus, Steven Webb, y Ginacarlo Corsetti. 1992. "Household Saving in Developing Countries: First Cross-Country Evidence." *World Bank Economic Review* 6 (3): 529–47.
- Schulz, James. 1992. "Ayuda económica en la vejez: La función del seguro social en los países en desarrollo. 24a. Asamblea General de la Asociación Internacional de Seguridad Social.
- Schulz, James, y otros. 1991. *Economics of Population Aging: The "Graying" of Australia, Japan and the US*. Nueva York: Auburn House.
- Schwarz, Anita. 1992a. "Basic Parameters of Mandatory Retirement Savings Schemes." Banco Mundial, Departamento de Economías Nacionales, División de Políticas y Sistemas Financieros. Washington, D.C.
- . 1992b. "Policy Issues in Pension Guarantees." Banco Mundial, Departamento de Economías Nacionales, División de Políticas y Sistemas Financieros, Washington, D.C.
- . 1994. "The Trade-Off between Redistribution and Savings in Alternative Pension Systems." Banco Mundial, Departamento de Economías Nacionales, División de Políticas y Sistemas Financieros, Washington, D.C.
- Setapa, Sabariah. 1993. "Old Age Support and Security in Malaysia." Tesis. University of California at Berkeley.
- Siegel, Jeremy. 1992. "The Real Rate of Interest from 1800–1990." *Journal of Monetary Economics* 29: 227–52.
- Sjoblom, Kriss. 1985. "Voting for Social Security." *Public Choice* 45: 225–40.

- Smallhout, James. 1993. "Avoiding the Next Guaranteed Bailout: Reforms for the Pension Insurance Program." *Brookings Review* 11 (2): 12-5.
- Smeeding, Timothy M. 1990. "Meaning of Retirement: Gross National Patterns and Trends." Documento de trabajo No 51. Luxembourg Income Study, Luxemburgo.
- . 1991. "Cross National Patterns of Retirement and Poverty among Men and Women in the 1980s: Full Stop or Gradual Withdrawal?" Luxembourg Income Study, Luxemburgo.
- . 1992. "Why the US Antipoverty System Doesn't Work Well." *Challenge*. Enero-febrero: 30-5.
- Smith, Alasdair. 1982. "Intergenerational Transfers as Social Insurance." *Journal of Public Economics* 19: 97-106.
- Spivak, Avia, y Larry Summers. 1982. "The Adequacy of Savings." *American Economic Review* 72 (5): 1056-69.
- Stahlberg, Ann-Charlotte. 1989. "Redistribution Effects of Social Policy in a Lifetime Analytical Framework." En Gustafsson y Klevmarken (1989).
- Steuerle, C., y Jon Bakija. 1994. *Retooling Social Security for the 21st Century: Right and Wrong Approaches to Reform*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Sudáfrica, Gobierno de. 1992. *Mouton Report*. Johannesburgo.
- Superintendencia de AFP (Banco Central de Chile). 1993. *Informe Anual*. Santiago, Chile: Banco Central de Chile.
- Szalchman, Raquel, y Andras Uthoff. 1992. "Sistema de pensiones en América Latina: Diagnóstico y alternativas de reforma." Comisión Económica para América Latina, Santiago, Chile.
- Tabellini, Guido. 1992. "A Positive Theory of Social Security." University of Brescia, Italia.
- Takayama, Noriyuki. 1990. "How Much Do Public Pensions Discourage Personal Saving and Induce Early Retirement in Japan?" *Hitotsubashi Journal of Economics* 31 (2): 87-103.
- Thompson, Lawrence. 1983. "The Social Security Reform Debate." *Journal of Economic Literature* 21 (3): 1425-56.
- Thomson, David. 1989. "The Elderly in an Urban Industrial Society: England, 1750 to the Present." En Eekelaar y Pearl (1989).
- Tokman, Víctor. 1990. *Más allá de la regulación: el sector informal en América Latina*. Santiago, PREALC.
- Townley, P. G. C. 1981. "Public Choice and the Social Insurance Paradox: A Note." *Canadian Journal of Economics* 14: 712-7.
- Tracy, Martin B., y Paul Adams. 1989. "Age of First Pension Award under Social Security: Pattern in Eight Industrial Countries, 1960-1986." *Social Security Review* 4 (42): 447-61.
- Tracy, Martin B., y F. Pampel. 1991. *International Handbook on Old-Age Insurance*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Turner, John. 1993a. "Contracting Out in Japan." U.S. Department of Labor, Washington, D.C.
- . 1993b. *Pension Policy for a Mobile Labor Force*. Kalamazoo, Mich.: W. E. Upjohn Institute.
- Turner, J., y D. Beller. 1989. *Trends in Pensions* (publicación anual). Washington, D.C.: U.S. Department of Labor.
- . 1992. *Trends in Pensions* (publicación anual). Washington, D.C.: U.S. Department of Labor.
- Turner, John, and Lorna Dailey. 1991. *Pension Policy: An International Perspective*. Washington, D.C.: U.S. Department of Labor.

- U.S. Bureau of the Census. Varios años. *Current Population Reports Series P-60* (publicación anual). Washington, D.C.
- U.S. Department of Commerce. 1993. *An Aging World II*. Washington, D.C.
- U.S. Social Security Administration. 1993. *Social Security Programs throughout the World—1991*. Washington, D.C.
- . Varios años. *Social Security Bulletin* (publicación anual). Washington, D.C.
- Valdés-Prieto, Salvador. 1993. “Administrative Costs in the Chilean Pension System: Evidence from an International Comparison.” Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.
- . 1994. “Distributive Concerns When Substituting for a Pay-as-You-Go Scheme with a Fully Funded Pension System.” *Revisia de Análisis Económico* 9 (1): 77–103.
- Valdés-Prieto, Salvador, y Rodrigo Cifuentes, 1993. “Credit Constraints and Pensions.” Manuscrito. Universidad Católica de Chile, Santiago.
- van de Walle, Dominique, Martin Ravallion, y Madhur Gautam. 1994. “How Well Does the Social Safety Net Work?: The Incidence of Cash Benefits in Hungary 1987–1989.” Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.
- Van der Noord, Paul, y Richard Herd. 1993. “Pension Liabilities in the Seven Major Economies.” Working Paper. OECD Economics Department, París.
- Veall, Michael. 1986. “Public Pensions as Optimal Social Contracts.” *Journal of Public Economics* 31 (2): 237–51.
- Verbon, Harrie. 1988. *The Evolution of Public Pension Schemes*. Londres: Springer-Verlag.
- . 1990. “Transfers to the Old, Government Debt and Demographic Change.” *Journal of Population Economics* 3 (2): 89–104.
- Vittas, Dimitri. 1992. “Contractual Savings and Emerging Securities Markets.” Documento de trabajo No 858. Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.
- . 1993a. “Options for Pension Reform in Tunisia.” Documento de trabajo No 1154. Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.
- . 1993b. “The Simple(r) Algebra of Pension Plans.” Documento de trabajo No 1145. Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.
- . 1993c. “Swiss Chilandore: The Way Forward for Pension Reform?” Banco Mundial, Documento de trabajo No 1093. Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.
- . 1994a. “The Argentine Pension Reform and its Relevance for Eastern Europe.” Banco Mundial, Departamento de Desarrollo del Sector Financiero, Washington, D.C.
- . 1994b. “Policy Issues in Contractual Savings in South Africa.” Banco Mundial, Departamento de Desarrollo del Sector Financiero, Washington, D.C.
- Vittas, Dimitri, y Augusto Iglesias. 1992. “The Rationale and Performance of Personal Pension Plans in Chile.” Documento de trabajo No 867. Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.
- Vittas, Dimitri, y Michael Skully. 1991. “Overview of Contractual Savings Institutions.” Documento de trabajo No 605. Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C.

- Vlassoff, C. 1990. "The Value of Sons in an Indian Village: How Widows See It." *Population Studies* 44: 5-20.
- Vlassoff, M., y C. Vlassoff. 1980. "Old Age Security and the Utility of Children in Rural India." *Population Studies* 34: 487-489.
- von Benda-Beckmann, F., K. von Benda-Beckmann, E. Casino, F. Hirtz, y H. Zacher, comps. 1988. *Between Kinship and the State: Social Security and Law in Developing Countries*. Providence, R.I.: Foris Publications.
- von Furstenburg, George. 1979. *Social Security versus Private Saving*. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- von Weizsacker, Robert. 1990. "Population Aging and Social Security: A Politico-Economic Model of State Pension Financing." *Public Finance* 45 (3): 491-509.
- Vukovich, Gabriella. 1991. "Population Aging in Hungary: Selected Aspects." CICRED (Committee for International Cooperation in National Research in Demography), París.
- Wachter, Susan. 1988. *Private and Public Provision of Retirement Insurance*. Lexington, Mass.: Heath Lexington Books.
- . 1988. *Social Security and Private Pensions: Providing for Retirement in the Twenty-first Century*. Lexington, Mass.: Heath Lexington Books.
- Wagner, Gert. 1991. "La seguridad social y el programa de pensión mínima garantizada." *Estudios de Economía* 18 (1): 35-89.
- Walker, A., J. Alber, y Anne Marie Guillemard. 1993. "Older People in Europe: Social and Economic Policies." Commission of European Communities, Social Affairs Directorate, París.
- Wallich, Christine. 1982. "Savings Mobilization through Social Security: The Experience of Chile during 1916-1977." Documento de trabajo No 553. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Warlick, Jennifer. 1982. "Participation of the Aged in SSI." *Journal of Human Resources* 17: 236-60.
- Weaver, Carolyn. 1982. *The Crisis in Social Security: Economic and Political Origins*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- . 1993. "Guarantees of Private Pension Benefits: Current Problems and Likely Future Prospects." American Enterprise Institute, Washington, D.C.
- Weaver, Carolyn, comp. 1990. *Social Security's Looming Surpluses: Prospects and Implications*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute Press.
- Williamson, Nancy. 1976. *Sons or Daughters: A Cross-Cultural Survey of Parental Preferences*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Williamson, Samuel. 1992. "U.S. and Canadian Pensions before 1930: A Historical Perspective." En Turner y Beller (1992).
- Wise, David. 1990. *Economics of Aging*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wise, David, comp. 1985. *Pensions, Labor, and Individual Choice*. Chicago: University of Chicago Press for the National Bureau of Economic Research.
- Wolf, Douglas, y Frank Levy. 1984. "Pension Coverage, Pension Vesting and the Distribution of Job Tenure." En Aaron y Burtless (1984).
- Wolff, Edward, comp. 1987. *International Comparisons of the Distribution of Household Wealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Yagi, Tadashi. 1990. "Why Are Annuity Systems Used to Redistribute Income?" *Economic Studies Quarterly* 41 (2): 134-54.
- Yamada, Tetsuji, Tadashi Yamada, y Guoen Liu. 1992. "Interdependency of Personal Savings and Labour Force Participation of the Elderly, and Social Security Wealth: A Time Series Analysis." *Applied Economics* 24: 379-88.

- Yumiba, Yoshihiro. 1990. "Japan: Private Pension Statistics." Presented at the International Conference on Private Pension Policy and Statistical Analysis. Paris.
- Zabalza, A., C. Pissarides, y M. Barton. 1980. "Social Security and the Choice Between Full-Time Work, Part-Time Work and Retirement." *Journal of Public Economics* 14: 245-76.
- Zambia, National Provident Fund of. Varios años. *Annual Report*. Zambia.
- Zedlewski, S., y Jack Meyer. 1989. *Toward Ending Poverty among the Elderly and Disabled through SSI Reform*. Washington, D.C.: Urban Institute.



Otras lecturas

En la bibliografía se da la información bibliográfica completa de las obras que se mencionan a continuación. Para mayores detalles sobre los tópicos que se enumeran se pueden consultar los autores indicados:

Historia de los sistemas públicos de pensiones: Aaron, Pechman y Taussig (1968); Atkinson (1991a, 1991b); Burns (1944); Esping-Andersen (1990); Gordon (1988); Graebner (1980); Johnson (1985); Kohler y Zacher (1982); Leff (1987); Petersen (1986, 1991); Rowntree y Lavers (1951); Reino Unido (1899); Verbon (1988); Weaver (1982).

Historia de las pensiones ocupacionales: Dobbin (1992); Esping-Andersen (1990); Graebner (1980); Han-nah (1986); Schieber (1989).

La pobreza entre los ancianos: Cangping (1991); Deaton y Paxson (1991); Dreze (1990); Förster (1993); Fox (1994); Gaiha y Kazmi (1982); Palmer, Smeeding y Torrey (1988); Steuerle y Bakija (1994); Warlick (1982).

Comparación del costo administrativo de las pensiones: Acuña e Iglesias (1992); James y Palacios (1994); Sunden y Mitchell (1994); Turner y Beller (1989) y Valdés-Prieto (1993).

Efectos distributivos de los planes públicos de pensiones: Aaron (1977, 1982); Aaron, Pechman y Taussig (1968); Auerbach y Kotlikoff (1987); Boskin, Kotlikoff, Puffert y Shoven (1987); Brittain (1972); Burkhauser y Warlick (1981); Creedy, Disney y Whitehouse (1992);

Feldstein y Samwick (1992); Fernández Riva (1992); Hurd y Shoven (1985); Leimer y Petri (1981); Meyer y Wolff (1987); Moffitt (1983, 1984); Nelissen (1987); Petrei (1987); Schioppa (1990); Schwarz (1994); Smeeding (1991); Stahlberg (1989); Steuerle y Bakija (1994); Valdés-Prieto (1994).

La economía política de los planes públicos de pensiones: Browning (1975); Cukierman y Meltzer (1989); Hansson y Stuart (1989); Hu (1982); Loewy (1988); Patton (1978); Sjoblom (1985); Tabellini (1992); Townley (1981); Verbon (1988).

Las repercusiones de las pensiones en la oferta de trabajo: Blinder, Gordon y Wise (1980); Bodie y Munnell (1992); Boskin (1977); Boskin y Hurd (1978); Burkhauser (1980); Burtless y Moffitt (1984); Diamond y Hausman (1984); Fields y Mitchell (1984a); Gustman y Steinmeier (1984); Hamermesh (1984); Ippolito (1990); Kahn (1988); Kotlikoff (1979); Peilechio (1979, 1981); Quinn (1977); Quinn, Burkhauser y Myers (1990); Reimers (1977); Zabalza, Pissarides y Barton (1980).

Las repercusiones de las pensiones en la movilidad de los trabajadores: Allen, Clark y McDermed (1988, 1993); Bartel y Borjas (1977); Bodie y Munnell (1992); Bulow (1981, 1982); Even y Macpherson (1990); Gustman y Steinmeier (1987, 1989, 1990); Ippolito (1986, 1991); Kotlikoff y Wise (1987a, 1987b, 1989); Lazear (1982); Lazear y Moore (1987); McCormic y Hughs (1984); O. Mitchell (1982, 1983); Schiller y Weiss (1979); Wold y Levy (1984).

Las repercusiones de las pensiones en el ahorro y en los mercados de capital: Atkinson (1987); Auerbach y Kotlikoff (1990); Auerbach y otros (1989); Barro (1974); Barro y MacDonald (1979); Bernheim y Levin (1989); Blinder, Gordon y Wise (1983); Boyle y Murray (1979); Carmichael y Hawtrey (1981); Darby (1979); Diamond y Hausman (1984); Feldstein (1974, 1977, 1978, 1980, 1982, 1983); Feldstein y Pellechio (1979); Gokhale, Kotlikoff y Sabelhaus (1994); King y Dicks-Mireaux (1982); Kipits y Gotur (1980); Koskela y Viren (1983); Kotlikoff (1979, 1989b); Kotlikoff, Shoven y Spivak (1989); Lee y Chao (1988); Leimer y Lesnoy (1982); Modigliani y Sterling (1983); Munnell (1974, 1982); Novos (1989); Takayama (1990); Yamada, Yamada y Liu (1992).

Pago de las pensiones con ingresos corrientes: Aaron (1966); Arrau (1990); Arrau y Schmidt-Hebbel (1993); Auerbach, Ghokale y Kotlikoff (1994); Auerbach y Kotlikoff (1984); Barro (1974); Bernheim (1987); Blanchet y Kessler (1991); Bos y Cnossen (1992); Breyer (1989); Brunner (1990); Brunner y Wickstrom (1991); Carmichael (1982); Diamond (1977); Greene (1974); Hansson y Stuart (1989); Homburg (1990); Lee y Lapkoff (1988); Samuelson (1958); Smith (1982); Veall (1986); Verbon (1988, 1990).

Razones para la intervención del gobierno: Aaron (1966); Aaron (1982); Barr (1992); Buchanan (1968); Diamond (1977); James (1992); Kotlikoff (1987); Kotlikoff, Spivak y Summers (1982); Samuelson (1958).



Notas sobre los datos

En el Apéndice Técnico (Palacios 1994b) se presenta una descripción completa de las fuentes de datos y las metodologías usadas en este informe. Los datos también se pueden obtener en diskette. En esta nota se ofrece un breve resumen.

Datos demográficos y sobre la fuerza de trabajo. Los datos demográficos históricos han sido adaptados de *International Historical Statistics: Asia and Africa* (B.R. Mitchell 1982), *International Historical Statistics: The Americas and Australasia* (B.R. Mitchell 1983) e *International Historical Statistics: Europe 1750-1988* (B.R. Mitchell 1990).

Las estimaciones demográficas del año 1990 y las proyecciones de los años 2000 a 2150 están tomadas de la base de datos sobre población del Banco Mundial y se produjeron por medio del programa STARS.

Los datos sobre la participación en la fuerza de trabajo por grupos de edades fueron tomados, en general, del *Anuario de Estadísticas del Trabajo* (varios años) de la OIT. En la mayoría de los casos la magnitud de la fuerza laboral fue tomada de *Social Indicators of Development 1991-1992* del Banco Mundial (1992).

Gasto en pensiones. En este estudio, el gasto en pensiones está definido como las pensiones por ancianidad, por jubilación, por defunción y por invalidez, así como los pagos a sobrevivientes y por incapacidad basados en los aportes pasados, y también los pagos efectuados en virtud de programas no participatorios, orientados específicamente hacia los ancianos, que proveen un beneficio universal uniforme o supeditado a la necesidad. No se

incluyen los servicios en especie, como vivienda y atención médica ni la asistencia a los pobres que no se basa en la edad. Los datos corresponden a los años 1985 a 1993. Las fuentes y los años de los datos que figuran en los cuadros de gastos e ingresos a menudo difieren.

La mayoría de los datos provienen de *El costo de la seguridad social*, de la OIT. En los gastos por concepto de seguridad social se incluyen solamente los correspondientes a pensiones. Los datos fueron recolectados por medio de una encuesta internacional que efectúa la OIT cada cierto número de años. La mayoría de los datos sobre los países de la OCDE están basados en cifras de gastos correspondientes a los ancianos por distintos conceptos excepto salud, proporcionadas por la OCDE en París. Estos datos, que abarcan a los 24 países de la OCDE, están basados en información de Eurostat sobre los países de la Comunidad Económica Europea y también provienen de fuentes individuales de los países de la OCDE. En lo que respecta a los países de esa organización, el año más reciente se sitúa entre 1988 y 1990.

Además de estas publicaciones, se usaron fuentes nacionales de los distintos países, como anuarios estadísticos e informes anuales de los organismos administradores, y también informes internos del Banco Mundial.

Ingresos para pensiones. En este caso, *ingresos* se refiere al impuesto sobre la nómina pagado por el empleador y el empleado, a la renta devengada por las reservas para pensiones, y a los subsidios directos e indirectos del gobierno. Los datos están tomados de *El costo de la seguridad social*, de la OIT, y excluyen programas ajenos a las pensiones

como atención médica, asignaciones familiares, etc. Se dispone de menos datos sobre los ingresos separados por destino (como las pensiones) que sobre el gasto en beneficios, y no se han incluido los países respecto de los cuales no se pudieron obtener datos separados. El superávit se define como los impuestos sobre la nómina para financiar pensiones más la renta del capital menos los beneficios en efectivo. Los subsidios del gobierno se excluyen de los ingresos en el cálculo del superávit.

Tasa de cobertura y coeficiente de dependencia del sistema. La *tasa de cobertura* es el número de trabajadores que efectúan aportes a un plan público obligatorio, para la ancianidad o la jubilación, que paga una suma alzada o una anualidad cuyo valor depende de los aportes o de los salarios pasados, dividido por el total de trabajadores estimado. La fuerza de trabajo se definió normalmente como el porcentaje de personas económicamente activas de 15 a 64 años de edad, empleadas o desempleadas.

Los datos sobre los trabajadores que efectúan aportes se tomaron de muchas fuentes, entre ellas los informes anuales de los organismos administradores, datos inéditos de la OIT y estudios del Banco Mundial. En algunos casos se hicieron estimaciones para conciliar los datos de diversos planes de distintos años. La metodología y las fuentes se examinan en el Apéndice Técnico (Palacios 1994b).

Las estimaciones de la fuerza laboral se tomaron, en general, del documento del Banco Mundial titulado *Social Indicators of Development*. En los casos en que no se disponía de datos para el mismo año sobre la fuerza laboral y sobre el número de participantes que efectuaban aportes, para calcular la tasa de cobertura se hicieron interpolaciones o extrapolaciones.

El sistema de apoyo y los coeficientes de dependencia se refieren a la razón sin ajustar entre los participantes que aportan y las personas que reciben pensiones por ancianidad o invalidez, o beneficios para sobrevivientes, en el mismo año. La clasificación de los jubilados en estas tres categorías varía de un país a otro y no se ha tomado en cuenta en este trabajo.

Características de los planes públicos de pensiones.

Los datos están adaptados de *Social Security Programs Throughout the World, 1991*, documento publicado por la U.S. Social Security Administration en 1993. Todos

los datos se refieren al principal sistema de pensiones del país. Las características estructurales difieren de un plan de pensiones a otro dentro de un mismo país. Los planes se catalogaron por tipo de beneficio, basándose en si la mayoría del gasto por este concepto correspondía a pensiones vinculadas con los aportes, a pensiones de fondos de previsión, a pensiones universales uniformes, o a pensiones supeditadas a la necesidad. Los requisitos y las tasas de aporte varían de un plan de pensiones a otro dentro del país. También varían de acuerdo con factores como el nivel de los salarios, la industria y las condiciones de trabajo dentro del propio plan principal de pensiones. La edad normal de jubilación puede diferir considerablemente de la edad de jubilación media efectiva. Las comparaciones deben ser cautelosas e ir unidas a un análisis más detallado de cada plan, según el objetivo del análisis.

Reservas para pensiones y rentabilidad de las inversiones.

En el caso de los planes de administración pública se mencionaron dos tipos de renta de las inversiones. En lo que respecta a los planes de aporte definido, o fondos de previsión, la renta de las inversiones representa la tasa de interés nominal acreditada a las cuentas de los miembros, después de deducir los gastos, ajustada según las variaciones del índice de precios al consumidor. En lo que respecta a los planes de beneficio definido, la renta de las inversiones se definió como el interés nominal bruto devengado por los activos invertidos, ajustado para tener en cuenta las variaciones del índice de precios al consumidor. En todos los planes públicos el interés anual real es simple, y no compuesto.

El interés real de las acciones y bonos del gobierno y el interés de los fondos de pensiones privados se basan en los resultados de simulaciones que aparecen en *The Structure, Regulation, and Performance of Pension Funds in Nine Industrial Countries* (E.P. Davis 1993). En estas simulaciones se aplicó el interés medio por tipo de activo financiero de cada país en cada año a los activos conocidos de la cartera del sector de las pensiones.

Costo administrativo. El costo administrativo es el relacionado con el sistema de pensiones por ancianidad e invalidez, y de beneficios pagados a los sobrevivientes. Este costo está tomado de *El costo de la seguridad social* (1992) de la OIT y datos inéditos de la decimocuarta

encuesta sobre el costo de la seguridad social (en marcha) de esa organización. Entre otras fuentes se cuentan los anuarios estadísticos de los organismos administradores. Para mayores detalles, véase James y Palacios (1994).

Otros indicadores. El producto interno bruto y el gasto público en moneda nacional fueron tomados de *Estadísticas financieras internacionales* (varios años) del FMI. Las estimaciones de la inflación y los tipos de cambio provienen de esa misma fuente.



EL MUNDO SE APROXIMA A UNA CRISIS CAUSADA POR EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACION. A medida que aumenta la esperanza de vida y disminuye la tasa de natalidad, la proporción de la población de edad avanzada se incrementa rápidamente, al igual que la carga económica que ésta podría imponer a los jóvenes. Entretanto, los sistemas actuales que proveen seguridad financiera a los ancianos marchan directamente hacia el colapso. En los países en desarrollo, con la urbanización, el aumento de la movilidad, la hambruna y las guerras están desapareciendo las familias extensas y otros sistemas de apoyo tradicionales. En los países industriales, la escalada de los costos amenaza abrumar a los planes públicos de pensiones y éstos frecuentemente obstaculizan el crecimiento global. Los países que establecen sistemas formales para proporcionar seguridad económica en la vejez corren el riesgo de repetir los costosos errores de los países industriales.

En esta publicación se da aviso sobre la crisis en ciernes y se procura contestar preguntas cuyas respuestas urgen: ¿Cómo proveer seguridad financiera a los ancianos? ¿Cuál es la mejor manera de financiar esos sistemas? ¿Qué función deben desempeñar el sector público y el sector privado? ¿Es posible usar estos sistemas para aumentar el crecimiento económico en lugar de obstaculizarlo?

En este estudio se identifican tres funciones del sistema de seguridad —redistribución, ahorro y seguro— y se evalúan las diversas opciones de acuerdo con dos criterios: sus consecuencias para los ancianos y sus repercusiones en el crecimiento. Se llega a la conclusión de que se logrará el mejor resultado mediante una combinación de tres sistemas o “pilares”, a saber, un sistema de pensiones administrado por el gobierno, en el que es obligatorio participar y que tiene el objetivo limitado de reducir la pobreza entre los ancianos; un sistema de ahorro obligatorio administrado por el sector privado y el ahorro voluntario. El primero se ocupa de la redistribución, y el segundo y el tercero del ahorro, y los tres actúan como seguro contra los muchos riesgos de la vejez.

Si bien se reconoce en el informe que la combinación de pilares, la ocasión y la transición serán distintas en cada país, se insta a todos ellos para que comiencen a planificar ya la forma de proteger a una población que va envejeciendo.

Este libro será sumamente valioso para los rectores de las políticas de los países tanto en desarrollo como industriales. Las personas que no son especialistas en este campo apreciarán la exposición franca y directa de este complejo tema.



Este es el tercer volumen de una serie sobre políticas y desarrollo por medio de la cual se ponen en conocimiento de un amplio público los resultados de las investigaciones del Banco Mundial sobre cuestiones urgentes relacionadas con el desarrollo. Los volúmenes anteriores de esta serie son *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* y *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*.