

PENSIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Desarrollo y reforma

RESUMEN

Publicado con la dirección de
Colin Gillion • John Turner
Clive Bailey • Denis Latulippe



Oficina Internacional del Trabajo • Ginebra

PENSIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Desarrollo y reforma

RESUMEN

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO • GINEBRA

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

OIT

Pensiones de seguridad social: Desarrollo y reforma. Resumen.

ISBN 92-2-312054-3

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

DESARROLLO Y REFORMA DE LAS PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

EL ENFOQUE DE LA OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

El presente documento es un resumen del libro que será publicado en inglés próximamente por la OIT bajo el título de Social security pensions: Development and reform (Pensiones de seguridad social: Desarrollo y reforma). Ha sido editado por Colin Gillion, John Turner, Clive Bailey y Denis Latulippe, pero en realidad, es el resultado de la aportación de un gran número de personas, tanto, del Departamento de Seguridad Social de la OIT, como de exterior. Los editores desean expresar su reconocimiento a todos aquellos que han contribuido a este trabajo y cualquier error u omisión ha de atribuirse a los primeros. Si bien el presente resumen y el libro en el que se basa, han sido producidos por el Departamento de Seguridad Social, las opiniones expresadas no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Oficina Internacional del Trabajo.

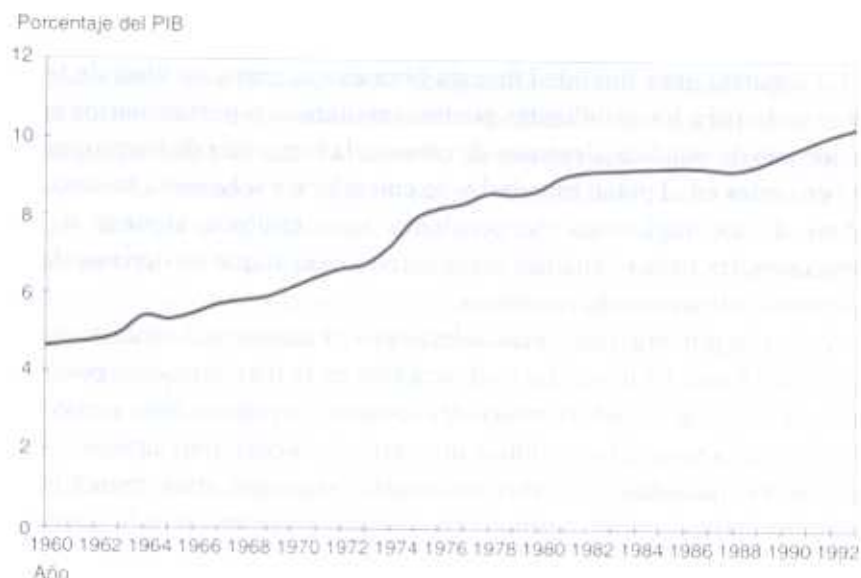
Al comienzo del siglo pasado, pocos trabajadores tenían la seguridad de una pensión de vejez. En los países desarrollados, la mayoría de esos trabajadores fallecían pronto o trabajaban hasta bien avanzados la década de los 60 años de edad, pasaban su breve período de jubilación con sus hijos y luego fallecían al llegar a los 70 años de edad. Ser anciano significaba, en general, ser pobre. Estar discapacitado significaba que la pobreza comenzaba pronto. Sobrevivir al sostén de familia que percibía los ingresos implicaba que la pobreza duraría más tiempo. La falta de ayuda de los hijos suponía la dependencia de la caridad o una ayuda

pública mínima. Para los países en desarrollo y los países de ingresos medios, la situación era mucho peor. Los ingresos estaban muy cerca del nivel de subsistencia y la capacidad de los hijos para ayudar a los padres era menor: los fallecimientos se producían antes y la vida era desagradable, violenta y corta. Pero, hacia comienzos del siglo 21, la situación se ha modificada radicalmente. En los países desarrollados, la incidencia de la pobreza en la edad avanzada se encuentra en la actualidad en niveles comparables a los del resto de la población. La esperanza de vida es más larga y la mayoría de los trabajadores tienen la expectativa de poder con un período largo de jubilación y con un ingreso razonable. Las pensiones de invalidez y la posibilidad de la jubilación anticipada han reducido los riesgos financieros de la incapacidad para el trabajo. Casi todas las mujeres tienen derecho a la pensión de sobrevivientes y una creciente mayoría de ellas cumple las condiciones para la percepción de pensiones derivadas de su propio trabajo. Junto con estos cambios, un número cada vez mayor de países en desarrollo comienza a emular la experiencia de los países desarrollados, en términos de la extensión de la cobertura y de la mejora de las prestaciones.

Una gran parte de estas mejoras sustanciales en las condiciones sociales pueden atribuirse a la creación de las pensiones de la seguridad social, que pueden considerarse como uno de los logros sociales más significativos de los últimos 100 años. Tras un crecimiento vacilante en la primera parte del siglo 20, las pensiones evolucionaron con celeridad en la segunda parte del siglo. Los gastos en pensiones de los países desarrollados aumentaron el doble de la tasa del PIB: fueron cada vez más los países en desarrollo y de ingresos medios que se unieron a los países que propendían a otorgar pensiones a sus habitantes.

No obstante, como pone de manifiesto el libro, la tarea sólo ha sido completada a medias. Los regímenes de pensiones en todo el mundo se encuentran en un estado de convulsión. Por un lado, los países desarrollados contemplan nuevas estructuras para la financiación de las pensiones, lo que requerirá una meticulosa consideración y el desarrollo de un nuevo consenso, y por otro lado, la abrumadora mayoría de la población mundial aún carece de alguna forma de seguridad de sus ingresos en la vejez o en la invalidez. La extensión de la seguridad disponible a los trabajadores de los países desarrollados y de todos los demás países, sigue siendo una tarea de grandes proporciones durante los primeros años de este siglo. Habrán de realizarse grandes esfuerzos, habrá de ponerse mucha imaginación y habrán

Figura 1: Gasto público social en pensiones de vejez como porcentaje del PIB 1960-1993



Fuente: Estimaciones de la OCDE sobre el gasto social

de propiciarse, con sensatez las adaptaciones que corresponden a las diferentes circunstancias de los países en desarrollo. Significa todo ello la extensión de la cobertura de los regímenes de pensiones (y de todas las demás formas de seguridad social), la mejora de su gestión y la garantía de que la concepción de los regímenes es eficiente en términos económicos y compatible con los valores humanos y sociales aceptados a escala internacional.

Razón de ser de este libro

El presente libro persigue tres finalidades principales:

Su intención primera y primordial es servir de obra de consulta o referencia para los analistas y los responsables políticos en los países que aspiran a reformar los fondos de pensiones ya existentes o que desean establecerlos por primera vez. En el caso de este tipo de lectores, lo que ocurre en otras partes del mundo, y sus secuelas, reviste una importancia capital para las decisiones que adoptan y que llevan a la práctica, sobre todo porque pocos de esos países tienen una experiencia previa en la que inspirarse. Solamente puede llegarse a una evaluación equilibrada a partir

de un análisis fáctico de lo que han hecho otros países, modificado en función de la posibilidad de aplicarlo con arreglo a la historia y a las circunstancias concretas del país que se propone semejante reforma.

La segunda gran finalidad de esta obra es que sirva de libro de texto, sobre todo para los estudiantes postuniversitarios, o universitarios en su último año de estudios, deseosos de conocer la estructura de los programas de pensiones en el plano mundial y de entender no solamente la situación actual de los regímenes de pensiones sino también algunas de las consecuencias para el análisis económico y social que se derivan de las diferentes estructuras de pensiones.

A esas dos primeras categorías de lectores va fundamentalmente destinada la Primera Parte del libro, que es descriptiva en la mayor medida posible y en la que se procura, dentro también de lo posible, no pronunciarse a propósito de lo que es hoy un debate político muy vivo y, a veces, muy apasionado. La tercera finalidad del libro es manifiestamente más prescriptiva, razón por la cual puede resultar más discutible. Se refiere a la adopción de las normas más adecuadas. Ha de interesar a todos los sectores del público en general afectados por esas normas, así como a los miembros de la comunidad internacional cuya misión es fijar una normativa política y económica para la reforma y el desarrollo de los regímenes de pensiones. La Segunda Parte del libro enuncia la base normativa para los programas de pensiones, en lo que atañe a los ingresos de sustitución que pueden engendrar, a la conveniencia de que sean universales, a lo que pueden aportar en la eliminación de la pobreza y en la obtención de unos ingresos de jubilación adecuados, y al grado en que deban administrarse tripartitamente. Esa insistencia en la vertiente normativa reviste en gran parte la forma de una serie de axiomas obvios, si bien avalados por la comunidad internacional y consagrados en las normas internacionales del trabajo. Incita asimismo a ponderar la necesidad de revisar esas normas y la posibilidad de aplicar el mismo conjunto de normas a todos los países. Tras ello, se exponen en esa Segunda Parte los puntos de vista de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las diversas opciones políticas al alcance de los países que lleven a cabo actividades de reforma y desarrollo, especialmente en lo tocante a extender la cobertura de los regímenes de pensiones, mejorar su estructura institucional y su gobernabilidad, reajustar la edad de la jubilación, establecer la estructura de las cotizaciones y de las prestaciones, en relación con la cuestión global de la elección entre capitalización y reparto en el caso de los regímenes de pensiones, y ensamblar todo ello en un marco pluralista y flexible.

El libro versa sobre el asunto extraordinariamente vasto de las pensiones de la seguridad social, esto es, en general, los regímenes de pensiones (prestaciones de invalidez y de sobrevivientes, al igual que las de jubilación) que imponen una participación obligatoria de los trabajadores. En la vertiente de las prestaciones, engloba también la asistencia social a las personas de edad avanzada y, en la de los ingresos, los regímenes de pensiones financiados por el presupuesto general del Estado, así como con las cotizaciones de la seguridad social asignadas con tal fin. El tema de los regímenes de pensiones privados de afiliación voluntaria se trata menos a fondo, y únicamente en la medida en que complementan los de la seguridad social. Ahora bien, no son definiciones contundentes y, como lo pone de manifiesto el propio libro, en muchos ámbitos hay una interacción de los regímenes públicos de pensiones de la seguridad social con los de ahorro o de pensiones complementarias y/o privadas, que no cabe disociar.

Se dedica una buena parte del libro a los aspectos prácticos de la gestión de un régimen de pensiones, que son la corriente sanguínea de la mayoría de los organismos de pensiones, y se dan múltiples ejemplos, entre ellos de estructura institucional, sobre el modo en que se organizan las cosas en una amplia gama de países. Para indicar lo que funciona y no funciona en otros países, esos ejemplos versan sobre las normas administrativas y las modalidades de cobro de las cotizaciones, pago de las pensiones, inversión en posibles reservas y determinación de las diferentes fórmulas que fijan las tasas de las cotizaciones y de las prestaciones. Ahora bien, rara vez se plantean los problemas de pensiones de un modo claro e inequívoco. Salvo en muy contados casos, no es posible dar una respuesta categórica que rija en todas las circunstancias. Se presenta tal información en todo el libro, pero figura también en los anexos regionales y técnicos que detallan la situación imperante en las principales regiones del mundo y que versan sobre aspectos concretos. Respalda todo ello un anexo estadístico, con una información cuantitativa sobre la demografía, los mercados de capital y otras características de los sistemas de pensiones de la seguridad social.

El clima del cambio

Para empezar, preciso es señalar la turbulencia general que afecta hoy a casi todos los sistemas de seguridad social del mundo. Retrospectivamente, es muy posible que los decenios de 1980 y 1990 resulten ser la gran divisoria en la evolución de la política social. En un gran número de países, está

actualmente en estudio, en preparación o en curso de ejecución una gran transformación de sus sistemas de protección de la jubilación. Otros están ampliando en gran escala sus regímenes, con frecuencia a partir de una base muy limitada. En todas las regiones, la mayoría de los países encajan hoy en una de estas dos categorías, y en casi todos del mundo, entre ellos los más adelantados, la reforma, el desarrollo, la adaptación, la mejora o la modificación de los regímenes de pensiones es un tema de actualidad política. Es muy posible que en los primeros años del siglo XXI cambie radicalmente el panorama internacional de la protección social.

La lista de países afectados es larga. En China, el Gobierno piensa implantar una gran reforma de los regímenes de pensiones, así como del seguro de los accidentes de trabajo, el subsidio de desempleo y la asistencia médica. Al cabo de decenios de debate, se está estableciendo en Tailandia un régimen de pensiones de seguridad social para los trabajadores. Varios países africanos están convirtiendo sus fondos de previsión social en regímenes de pensiones, lo cual es ya en parte una realidad en la India y está en estudio en Malasia. A la inversa, muchos países latinoamericanos tienen en estudio la posibilidad de unos regímenes de pensiones de administración privada, basados en cuentas personales. En Europa central y oriental, la mayoría de los países tienen pendiente una transformación casi total de sus sistemas de pensiones, sumada al establecimiento de nuevos programas de prestaciones de desempleo y de una red de seguridad social. En África, por ejemplo en Madagascar, muchos regímenes están siendo objeto de una reconstrucción fundamental, en lo que se refiere tanto a su concepción y cobertura como a su organización y administración. Hay diferencias cronológicas: Chile introdujo grandes reformas hace casi veinte años. Otros países, por ejemplo la República Unida de Tanzania, están en una fase de plena transformación, mientras que en otros, como México y Viet Nam, el cambio empieza apenas. En la lista de espera hay países como Cuba, Nepal y Sudáfrica.

Programas de pensiones públicos y no públicos

En muchos países en desarrollo, el programa de pensiones de jubilación de la seguridad social sólo proporciona prestaciones a una pequeña fracción de la población, principalmente a los trabajadores urbanos de ingresos superiores. En el caso de la inmensa mayoría de la población trabajadora, no hay una combinación de regímenes públicos y privados. Existen

únicamente disposiciones privadas de financiación del consumo después de la jubilación, gracias al trabajo, a las transferencias de otros miembros de la familia y al apoyo de organizaciones caritativas o no gubernamentales de otro tipo. En algunos países, lo modesto de la cobertura se debe a una evasión generalizada en el pago de las cotizaciones. En otros, la exclusión legislada de ciertas categorías obedece a menudo a una decisión pragmática, basada en la constatación de que, si se les aplicara la legislación, su impago de las cotizaciones alcanzaría grandes proporciones.

En cambio, en muchos países que están pasando de una economía planificada a la de mercado, el suministro de ingresos a los jubilados sigue siendo en gran parte una misión del sector público. Pero esto está cambiando también en algunos de ellos, que están preparando y promulgando unas reformas que traspasan tal cometido al sector privado.

En los países desarrollados, en el caso del 40 por ciento inferior en la escala de distribución de los ingresos, los de los jubilados corren casi exclusivamente a cargo del sector público, por conducto de las prestaciones de jubilación, invalidez y asistencia social de la seguridad social. En ellos, el 60 por ciento más alto de dicha distribución financia también el consumo después de la jubilación gracias al ahorro privado, las pensiones profesionales y el trabajo.

En casi todos los países desarrollados, el mayor componente de las prestaciones de jubilación lo constituye el programa de prestaciones de jubilación de la seguridad social, que suele ser un sistema de prestaciones definidas, que se pagan en base al reparto, con una periodicidad mensual o quincenal. En ciertos países de ingresos medianos y en desarrollo, el programa de prestaciones de jubilación del sector público consiste en una caja de previsión, esto es, un régimen de cotizaciones definidas basado en la capitalización, administrado por el Estado. En general, las cajas de previsión proporcionan las prestaciones en forma de un único pago global en el momento de la jubilación. En un número pequeño, pero creciente, de países, gestoras privadas administran los regímenes de pensiones de cotizaciones definidas de la seguridad social. Otros sistemas públicos entrañan prestaciones para los trabajadores inválidos y para los sobrevivientes de trabajadores fallecidos, para los desempleados y para los trabajadores que optan por la jubilación anticipada. En algunos países, el suministro o la financiación estatal de la asistencia médica en el caso de las personas de edad avanzada constituye una prestación importante. Además, en la mayoría de los países hay prestaciones de asistencia social para ciertas personas de edad avanzada de ingresos modestos. En aquellos países en los

que existe un impuesto personal sobre la renta, los ancianos reciben a menudo ayuda del Estado, en forma de un trato fiscal más indulgente.

El Estado puede influir en la combinación pública-privada de diversos modos, el más importante de los cuales consiste en fijar la cuantía de las prestaciones que facilita. El gobierno puede autorizar también una privatización voluntaria a través de la subcontratación, como ocurre en el Japón y en el Reino Unido, o regir las prestaciones que están a cargo de los empleadores, como en Suiza, o estipular que los trabajadores contraten con gestoras privadas de fondos de pensiones, como se hace en el Perú. Puede ofrecer incentivos al sector privado otorgando un trato fiscal más favorable a las pensiones complementarias, como en el Canadá o, como en los Estados Unidos, influir en el nivel de las prestaciones del sector privado reglamentando sus características.

Estructura de los regímenes de pensiones y sus problemas

La Primera Parte empieza con una exposición de las prestaciones. En los tres primeros capítulos se detallan los principales tipos de pensiones de jubilación. De ellos se desprende la conclusión de que las condiciones que han de cumplir los interesados para tener derecho a percibir las prestaciones son una faceta importante de la estructura de las mismas. Sobre todo en el caso de las prestaciones de invalidez y de asistencia social, esas condiciones pueden resultar más o menos rigurosas en función de la interpretación o aplicación burocrática de las normas. Debido a las restricciones presupuestarias, muchos países procuran reducir la cuantía de las prestaciones, lo cual puede revestir la forma de una misma reducción porcentual para todos los beneficiarios o únicamente para ciertas categorías. Esta última reducción, que rebaja relativamente más las prestaciones en el caso de los trabajadores de ingresos más altos, puede ser más justa ya que, en general, tienen otras fuentes de ingresos y, por ende, dependen menos de las prestaciones de la seguridad social que los trabajadores de ingresos inferiores.

Prestaciones de jubilación

Si bien los distintos países estructuran de diferentes modos sus prestaciones sociales de jubilación, en todos los casos tienen que especificar las condiciones que han de cumplirse para tener derecho a ellas y los factores que determinen su monto. El libro se centra en las prestaciones de jubilación (vejez) que ofrecen los sistemas de cotización definida y prestación definida de la seguridad social. En los regímenes de prestaciones

definidas, la fórmula de las mismas determina la cuantía de las prestaciones que perciben los individuos y el vínculo entre las cotizaciones y las prestaciones. Varios países han cambiado sus programas de prestaciones definidas para establecer una relación más directa de las prestaciones con las cotizaciones. En general, los regímenes de cotizaciones definidas vinculan más estrechamente las prestaciones a las cotizaciones que los de prestaciones definidas, pero tienen a menudo unas características que quiebran la conexión entre las cotizaciones y la rentabilidad en los mercados de capital, por ejemplo unas prestaciones mínimas garantizadas, una garantía de la rentabilidad y unas prestaciones basadas en las tasas de rendimiento fijadas por el fondo de pensiones, que con frecuencia son más bajas pero menos variables que las del mercado. Así pues, las características del seguro social, en ambos sistemas, debilitan el vínculo entre las prestaciones y las cotizaciones, pero contribuyen a reducir el riesgo que corren los jubilados.

El principio de las prestaciones pagaderas periódicamente en los sistemas de cotizaciones definidas consiste en convertir el saldo del interesado al jubilarse en una sucesión de pagos de las prestaciones con carácter periódico. Normalmente, los sistemas de cotizaciones definidas no proporcionan automáticamente prestaciones pagaderas periódicamente y, cuando lo hacen, no evolucionan al compás de los precios. En cambio, los sistemas de prestaciones definidas suelen facilitar unas prestaciones pagaderas periódicamente, que varían en función del aumento de los ingresos o de los precios.

Prestaciones de invalidez y para los sobrevivientes

Todos los países desarrollados, y otros muchos, cuentan con programas de prestaciones de invalidez. El grado de protección contra los azares derivados de la incapacidad para trabajar que deparan las prestaciones de invalidez varía mucho de un país a otro. En algunos, constituyen una fuente importante de prestaciones para los trabajadores de edad que se retiran del mercado de trabajo antes de cumplir la edad mínima que les da derecho a percibir prestaciones de jubilación. Semejante trayectoria rumbo a la jubilación es particularmente probable cuando se ha fijado una edad mínima alta para la obtención de prestaciones por conducto del programa de prestaciones de jubilación.

En aquellos países en los que las prestaciones son bajas o difíciles de obtener, en comparación con las transferencias de invalidez, abunda

Cuadro 1: Beneficiarias de pensión de invalidez por cada 1000 personas activas, por edades, en cinco países de la OCDE, 1970-1994

Edad	1970	1975	1980	1985	1990	1994
Población total de 15 a 64 años						
Alemania ¹	51	54	59	72	55	54 ²
Estados Unidos	27	42	41	41	43	62
Países Bajos	55	84	138	142	152	151
Reino Unido	29 ³	28	31	56	68 ⁴	-
Suecia	49	67	68	74	78	97
De 15 a 44 años						
Alemania ¹	7	6	7	8	5	5 ²
Estados Unidos	11	17	16	20	23	38
Países Bajos	17	32	57	58	62	66
Reino Unido	8	9	11	20	23 ⁴	-
Suecia	18	20	19	20	21	27
De 45 a 59 años						
Alemania ¹	75	64	84	103	75	80 ²
Estados Unidos	33	68	83	71	72	96
Países Bajos	113	179	294	305	339	289
Reino Unido	46	46	51	97	119	-
Suecia	66	95	99	108	116	143
De 60 a 64 años						
Alemania ¹	419	688	1 348	1 291	1 109	1 064 ²
Estados Unidos	154	265	285	254	250	294
Países Bajos	299	437	1 033	1 283	1 987	1 191
Reino Unido	219	195	209	357	413	-
Suecia	229	382	382	512	577	658

Notas: - = no disponible. ¹ Los datos sobre Alemania se refieren a la antigua República Federal. ² La cifra se refiere a 1993. ³ Los datos sobre las distintas edades referidos al Reino Unido han sido extraídos de *Longevity* (1993) y *Employment Gazette* (varios números); los datos referidos a las prestaciones de invalidez en el Reino Unido para 1993 y 1994 no están disponibles. ⁴ La cifra se refiere a 1991.

Fuente: Aarts et al. (1996).

el desempleo, las prestaciones de desempleo duran poco y la rehabilitación y la protección laboral están poco desarrolladas, es probable que haya un número relativamente grande de solicitantes de prestaciones de invalidez, y que aumente al aumentar el desempleo, elevarse el monto de las prestaciones y alargarse el plazo estipulado de concesión de las mismas.

La cuantía de las prestaciones de sobrevivientes influye sensiblemente en el bienestar de las viudas de edad avanzada. Como la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres, ellas son las principales beneficiarias de las prestaciones para los sobrevivientes. Aunque en muchos países persiste la disparidad entre hombres y mujeres en lo que se refiere a la obtención de prestaciones para los sobrevivientes, la tendencia es a la igualdad de trato.

Prestaciones de asistencia social

Se trata de las prestaciones que proporciona el Estado a las personas de ingresos modestos, a quienes no se les exige que hayan trabajado o cotizado previamente, y se basan exclusivamente en una situación de necesidad. De ahí que deban cumplir ciertas condiciones en materia de ingresos para poder tener derecho a ellas. Revisten gran importancia para los jubilados que perciban unas prestaciones bajas o nulas mediante el régimen de prestaciones de jubilación, debido a lo modesto de su salario o por haber estado largo tiempo sin trabajo. La asistencia social se desglosa como sigue:

- *asistencia general*, que proporciona prestaciones en efectivo a la totalidad o a la mayoría de las personas que quedan por debajo de un nivel mínimo especificado de ingresos;
- *asistencia a ciertas categorías*, que proporciona prestaciones en efectivo a categorías específicas (a veces, en un nivel superior al mínimo);
- *asistencia condicionada*, que facilita el acceso, gratuito o subvencionado, a determinados bienes o servicios, en efectivo o en especie, por ejemplo la asistencia relacionada con la vivienda.

Financiación de los programas de pensiones

En la mayoría de los países, las prestaciones de jubilación de la seguridad social se financian con cotizaciones de los trabajadores y de los empleadores. En general, estos últimos aportan en 50 por ciento, o más, de las cotizaciones en los sistemas de prestaciones definidas, pero en muchos sistemas de cotizaciones definidas son los trabajadores quienes financian la totalidad. En muchos países, el gobierno aporta una financiación parcial con cargo a los ingresos fiscales generales, por considerarse justo que el Estado, los empleadores y los trabajadores participen en la financiación de las prestaciones de jubilación de la seguridad social. La proporción del Estado puede determinarse mediante una fórmula o constituir una fuente supletoria para sufragar los déficit.

Para fomentar una mayor cobertura gracias a las cotizaciones voluntarias de los trabajadores por cuenta propia, e incluso en algunos casos, para promover ese tipo de trabajo, se suele exigir de ellos una cuantía menor que la totalidad de lo que pagan los trabajadores y los empleadores. No obstante, en muchos países los trabajadores por cuenta propia cotizan en una

Cuadro 2: Gasto en asistencia social como porcentaje del PIB, países de la OCDE, 1995

País	Asignación social en general [1]	Asignación social por categorías [2]	Asignaciones en metálico [1 + 2]	Asignaciones de vivienda [3]	Asignaciones en metálico y de vivienda [1 + 2 + 3]
Alemania	0.5	1.6	2.1	0.1	2.3
Australia	0.4	9.4	9.5	0.5	9.1
Austria	-	0.2	0.2	n/a	0.2
Bélgica ^a	0.1	0.6	0.7	-	0.7
Canadá	1.8	0	1.8	n/a	1.8
Dinamarca ^a	1.4	n/a	1.4	n/a	1.4
España	0.03	1.1	1.1	-	1.1
Estados Unidos ^a	0.4	0.9	1.3	0.3	1.6
Finlandia	0.5	-	0.5	0.6	1.1
Francia	0.3	0.8	1.1	0.9	2.0
Grecia ^b	-	0.1	0.1	n/a	0.1
Irlanda ^a	0.3	4.8	5.1	-	5.1
Islandia ^a	0.1	0.1	0.2	n/a	0.2
Italia	0.2	1.1	1.3	-	1.3
Japón	0.2	-	0.2	-	0.2
Luxemburgo	0.4	0.2	0.5	n/a	0.5
Nueva Zelanda ^a	0.1	13.0	13.0	-	13.0
Noruega ^a	0.5	0.2	0.7	0.2	0.9
Países Bajos ^a	0.8	1.4	2.2	n/a	2.2
Portugal	n/a	0.5	0.5	n/a	0.5
Reino Unido	2.4	0.2	2.7	1.6	4.2
Suecia	0.65	-	0.6	0.6	1.2
Suiza	0.88	0	0.9	-	0.9
Turquía ^c	0.5	n/a	0.5	-	0.5

Notas: Las cifras han sido redondeadas por lo que los resultados totales pueden verse ligeramente alterados.
 - este símbolo indica que no existen formas representativas de gasto dentro de esta categoría en particular
 mientras que n/a significa que la información no está disponible.

^a Cifras referidas a 1992. ^b Cifras referidas a 1988. ^c Cifras referidas a 1993.

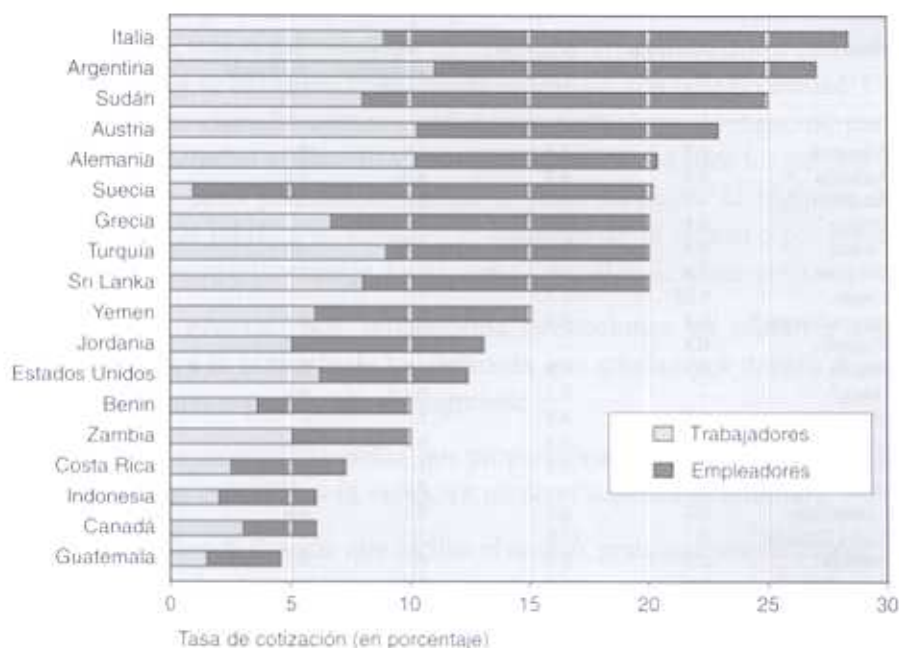
Fuente: Datos facilitados por funcionarios o responsables académicos.

proporción equivalente a la suma de las del trabajador y del empleador, por estimarse que, en definitiva, los asalariados sufragar con la disminución de su salario lo que paga el empleador, siendo, pues, justo que los trabajadores por cuenta propia paguen una cotización plena.

Gestión de las inversiones

Debido a las dificultades inherentes a los sistemas de pensiones de la seguridad social basadas en el reparto, tanto en los países en desarrollo como en los de la OCDE está cundiendo el interés por la financiación por adelantado de las pensiones como complemento, o incluso en sustitución, del sistema de reparto. En la mayoría de los países no hay prestaciones

Figura 2: Tasas de cotización para las pensiones, 1997



basadas en la capitalización pero, cuando esto ocurre, surgen problemas concretos, relacionados con la administración de las inversiones. La administración de las inversiones que financian las prestaciones basadas en la capitalización puede correr a cargo de los empleadores, de los trabajadores, de instituciones financieras o del Estado.

Si se encomienda a los empleadores o a instituciones financieras la misión de administrar fondos de pensiones, el gobierno habrá de velar detenidamente por los intereses de los trabajadores. El hecho de encargar la tarea de administrar grandes sumas de dinero, procedentes de cuentas de pensión obligatorias de cotización definida, a unos administradores privados de fondos de pensiones exige un dispositivo que se cerciure de que no se roban o utilizan indebidamente esos fondos. La experiencia en materia de gestión de fondos de pensiones privados en los países de la OCDE parece indicar la necesidad de reglamentar meticulosamente la labor de los administradores de fondos de pensiones. La administración de fondos de pensiones puede deparar oportunidades obvias e ilícitas de lucro personal a los administradores, los cuales pueden, además, gestionar inadecuadamente sus fondos por pereza, o por un afán desmedido de obtener utilidades, en detrimento de los

beneficiarios, a quienes les resultará a menudo difícil calibrar exactamente la actuación de los administradores de los fondos en los que participan. Tiene que existir un mecanismo jurídico, realista y eficaz de solventar esos problemas posibles.

Si la reglamentación de las pensiones otorga a los individuos la facultad de administrar las inversiones de sus cuentas de jubilación en regímenes de cotizaciones definidas, deberá velarse igualmente por que los trabajadores tengan unos conocimientos financieros que les permitan tomar decisiones juiciosas. La experiencia ha demostrado que los trabajadores suelen extremar la prudencia en sus decisiones de inversión, por lo que obtienen luego una rentabilidad insuficiente y, por ende, unas utilidades modestas en comparación con lo que hubieran conseguido caso de haber invertido en activos de mayor riesgo. Si el responsable es el Estado, habrá que impedir la politización de las inversiones. Abundan los ejemplos de mala administración estatal de las inversiones, pero también los hay, por ejemplo el Plan de Pensiones de Quebec, de gestión excelente de las inversiones por el Estado.

Quienesquiera que sean los que administren las inversiones, la financiación de las pensiones en los mercados de capital exige una buena reglamentación de los mismos. No es esto precisamente lo que ocurre en muchos de ellos, en los que hay una falta de transparencia en lo que atañe al valor de los activos.

Grado de cobertura y fallos al respecto

En 1944, la Conferencia Internacional del Trabajo destacó en la Declaración de Filadelfia que todos los seres humanos deberían tener derecho a la seguridad económica y que todas las naciones del mundo deberían «extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa». Al cabo de más de 50 años, se sigue negando, no obstante, ese derecho a la inmensa mayoría de las personas jubiladas e inválidas, viudas y huérfanos, para quienes el problema esencial en materia de protección social es el hecho de que no se les concede el derecho correspondiente, y no la base utilizada para determinar las prestaciones.

Semejante desamparo suele plantear un problema a los trabajadores de determinadas características: sector no estructurado, agricultura, trabajo rural, salarios bajos, trabajo a domicilio y por cuenta propia. Aunque es

probable que no queden amparados o que eludan el pago de las cotizaciones, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, constituyen un porcentaje mucho mayor de la población activa en aquéllos, lo cual explica en parte que ese desamparo sea más grave en los países en desarrollo.

En todo caso, la población cubierta por pensiones de la seguridad social depende de muchos factores, los regímenes entre los cuales son particularmente significativos los siguientes:

- ***Método de financiación***

Los regímenes universales, o de asistencia social, suelen financiarse con los impuestos generales, y no con cotizaciones a la seguridad social. Si la base impositiva es amplia y produce recursos suficientes, la cobertura puede resultar muy grande y no depender directamente de una financiación individualizada.

- ***Antigüedad del régimen***

En general, cuanto más antiguo sea tanto mayor será la cobertura.

- ***Nivel de desarrollo económico***

Existe una relación muy directa entre el grado de cobertura y el volumen de los recursos de protección social disponibles para financiarlo, y los países desarrollados tienen normalmente un grado de cobertura mayor.

- ***Tamaño del sector no estructurado***

Resulta mucho más fácil recaudar cotizaciones e impuestos en el caso de quienes trabajan en el sector estructurado que cuando se trata de trabajadores del sector no estructurado.

- ***Capacidad de la administración de la seguridad social***

Esto repercute tanto en la seriedad y en la viabilidad del régimen como en su cobertura actual, por cuanto a muchos regímenes les cuesta imponer el respeto de lo estipulado, y limita asimismo la extensión de los mismos a categorías excluidas y a situaciones imprevistas.

- ***Política estatal***

La importancia relativa que otorga el gobierno a la extensión de la protección social varía en función de las prioridades nacionales y puede bastar para neutralizar otros factores.

Así por ejemplo, Costa Rica está menos desarrollado que México pero su cobertura es mucho mayor gracias a las iniciativas adoptadas por el Gobierno en el decenio de 1970.

Gestión y administración

El historial de los regímenes de pensiones de la seguridad social es flojo en muchos países. Cabe achacarlo a toda una serie de problemas, algunos de los cuales quedan al margen de las atribuciones de administración de la seguridad social. Otros fallos se deben, en cambio, a una gestión desacertada o a una concepción defectuosa del régimen. Una buena gestión es la clave para que el régimen de seguridad social sea eficaz, pero es indispensable precisar lo que esto significa: la definición que se emplea aquí es general y abarca las actividades de consulta y adopción de decisiones, los dispositivos institucionales y las funciones de gestión y de administración relacionadas con la ejecución y el control de los sistemas de seguridad social. Tiene también que ver con las relaciones mutuas entre la política nacional, la gobernabilidad nacional y la gestión de los regímenes.

Muchos países han tenido problemas debidos al mal funcionamiento de los sistemas de seguridad social y, con frecuencia, a una gestión deficiente. A veces, surgen a causa de una politización de la institución de la seguridad social. En otras ocasiones, obedecen a una mala concepción de los procedimientos administrativos, o de la fórmula para fijar las prestaciones. Estos problemas de cobertura y gobernabilidad se plantean sobre todo en el caso de los países en desarrollo, ya que en los desarrollados suele ser muy grande el alcance de los sistemas, que están, además, relativamente bien administrados.

A continuación se enumeran los objetivos al servicio de una buena gestión, agrupados en función de su relación con los asuntos estratégicos y de macropolítica, los dispositivos institucionales o las obligaciones administrativas en el plano de la acción.

Objetivos estratégicos y de macropolítica

- Formulación de una política que tenga en cuenta toda la gama de necesidades en materia de protección social y que armonice esas necesidades con los recursos nacionales.

- Establecimiento de un equilibrio, con arreglo a la política nacional, entre los regímenes públicos y de la seguridad social y las disposiciones individuales y privadas, que garantice una amplia cobertura y logre el grado adecuado de redistribución de los ingresos.
- Creación de un mecanismo para la promulgación de una legislación que ponga en práctica a las decisiones políticas.

Dispositivos institucionales

- Creación de los dispositivos institucionales responsables de la ejecución de los programas de seguridad social.
- Ofrecimiento a los cotizantes y a los beneficiarios de la oportunidad de influir en las decisiones que se adopten y de controlar la administración de los regímenes de la seguridad social.
- Establecimiento de mecanismos de control financiero para controlar la asignación y la gestión de los recursos.

Obligaciones administrativas

- Recaudación y justificación adecuadas de las cotizaciones, y pago cabal y sin tardanza de las prestaciones.
- Reducción al mínimo de los costos administrativos, con un nivel adecuado de servicio.
- Cabal conocimiento de sus derechos y deberes por los cotizantes y los beneficiarios.
- Creación de un dispositivo de supervisión y evaluación de la actuación administrativa.

Estos objetivos con miras a una buena gestión constituyen la base para la concepción, el desarrollo y el control de un sistema de seguridad social que sea sólido y viable. Desde hace unos años, está cundiendo el interés por una buena gestión de la seguridad social, al comprobarse cada vez más claramente que tales regímenes sólo son eficaces si se administran adecuadamente. En el debate sobre la reforma de la seguridad social se ha tendido, sin embargo, a confundir la vertiente de la gobernabilidad con la

de la concepción, lo cual ha provocado una crítica de los principios del seguro social cuando, en muchas ocasiones, habría que haber centrado la atención en los fallos de gestión de esos regímenes.

Evasión del pago de las cotizaciones

El impago de las cotizaciones es un problema capital en lo que atañe a la concepción y al funcionamiento de los programas contributivos de pensiones de la seguridad social. Influye en la idoneidad de los pagos a los afiliados, así como en la situación financiera y en la legitimidad política de todo el programa. Se produce cuando los trabajadores, los empleadores y los trabajadores por cuenta propia no pagan las cotizaciones estipuladas de la seguridad social. Plantea un problema grave en gran parte de Europa central y oriental, América Latina, África y Asia, y ha menoscabado seriamente el sistema de seguridad social en ciertos países, al no estar los ingresos a la altura de los que se necesitan para poder pagar las prestaciones, a causa de lo cual no ha sido posible abonarlas o se han pagado prestaciones bajas, y ha sido preciso asignar fondos del presupuesto general. Incluso en los países de la OCDE, son muchos los regímenes que pierden muchos ingresos por ese motivo.

El impago de las cotizaciones es una de las razones por las cuales los sistemas de seguridad social son obligatorios: algunos trabajadores no ahorrarán voluntariamente lo suficiente para financiar su jubilación. Se complica este problema porque los empleadores suelen actuar como recaudadores, y es posible que les interese menos todavía recaudarlas que a los trabajadores pagarlas. Pero las causas del impago de cotizaciones son más complejas. En ciertos países, se debe fundamentalmente a que la inflación es muy fuerte. En otros, la corrupción y la falta de confianza en el gobierno influyen también poderosamente. Aunque un vínculo débil entre las cotizaciones pagadas y las prestaciones percibidas puede fomentar tal impago, no es ciertamente el único factor, ni tampoco probablemente el más importante.

El impago de las cotizaciones sólo se da cuando concurren estas tres condiciones:

- los empleadores quieren evitar el pago o dan menos importancia a las cotizaciones de la seguridad social que a otros gastos;
- los trabajadores prefieren no pagar las cotizaciones o se muestran reacios a comunicar a las autoridades los casos de impago, o bien no les consta que los haya habido;

- los poderes públicos no sancionan el impago o no están en condiciones de impedirlo.

Transferencia de pensiones y redistribución de los ingresos

La redistribución es un elemento importante en muchos sistemas de pensiones de la seguridad social. Los gobiernos establecen sistemas de pensiones redistributivos para garantizar ingresos de jubilación adecuados a los ex trabajadores que tuvieron un empleo mal remunerado mientras trabajaron, o cuya masa total de prestaciones de jubilación menguó al estar pasajeramente sin trabajo a causa de una enfermedad, del desempleo o de sus obligaciones familiares. La redistribución entre las generaciones puede ser también conveniente para distribuir las utilidades del crecimiento económico o para proporcionar pensiones dignas a quienes han tenido toda su vida unos ingresos modestos por culpa de la recesión o de una guerra.

El trasvase de los trabajadores de ingresos superiores a los peor pagados suele entenderse como una característica esencial del sistema de pensiones. El deseo del gobierno de redistribuir los ingresos plantea la cuestión de cómo hacerlo de modo equitativo, tanto para los que cotizan como para los que tienen derecho a percibir prestaciones.

Los sistemas de pensiones pueden ser progresivos, en el sentido de proporcionar a los trabajadores de ingresos modestos una rentabilidad mayor de sus cotizaciones que en el caso de los de ingresos superiores. Esta progresividad suele ser inherente a la estructura de los regímenes de prestaciones definidas, mientras que rara vez ocurre lo mismo en el caso de los de cotizaciones definidas. Con frecuencia, aquéllos apuntan a reducir la desigualdad en cuanto a los ingresos, si bien en algunos países pueden darse ciertas características que realcen esa desigualdad al beneficiar a categorías privilegiadas. En muchos países, entre ellos los que tienen un sistema de cotizaciones definidas, tal es el caso del personal militar y del de la administración pública. Unas presiones políticas pueden acarrear una redistribución que favorezca al personal militar, judicial o de clase media y alta, y no a los pobres. Tanto en los sistemas de cotizaciones definidas como en los de prestaciones definidas, el hecho de que los trabajadores de ingresos más altos propendan a tener una esperanza de vida más larga engendra una conversión en pagos periódicos de las prestaciones de tasa uniforme en beneficio de esos trabajadores, en lo que se refiere a las prestaciones percibidas a lo largo de la vida.

Cuadro 3: Simulación del Balance de los activos reales como porcentaje del Balance requerido para obtener la pensión esperada (100 por cien de los bonos: todos los valores están expresados en porcentaje salvo cuando se indica lo contrario)

	Alemania	Japón	Reino Unido	Estados Unidos
<i>Escenario 1:</i>				
<i>Tasa de cotización fijada para la tendencia a largo plazo</i>				
Secuencia real	137	132	140	138
Secuencia esperada	88	80	73	80
<i>Escenario 2:</i>				
<i>Tasa de cotización fijada para la primera mitad del período</i>				
Secuencia real	261	255	233	342
Secuencia esperada	41	40	43	30
<i>Escenario 3:</i>				
<i>Tasa de cotización ajustada cada 10 años acorde con la situación económica de los 10 años anteriores</i>				
Secuencia real	163	153	165	181
Secuencia esperada	66	68	64	58
<i>Datos básicos:</i>				
Salario medio de los 43 años	4.8	5.0	3.6	1.0
Tipo de interés medio de los 43 años	3.9	3.8	1.8	2.3
Relación entre acumulación esperada y salario medio	9.2	9.5	9.9	7.6

Fuente: Thompson (1998)

Riesgos para los individuos

Al intentar proporcionar unos ingresos de jubilación estables y previsibles, la dificultad estriba en que el mundo está cambiando y es intrínsecamente imprevisible. Los sistemas de pensiones están expuestos a muchos peligros. Puede ocurrir que la economía no funcione según lo previsto, que cambien las tendencias demográficas, que evolucionen los sistemas políticos y que las instituciones, públicas y privadas, decisivas para el sistema de pensiones, no cumplan con sus obligaciones. Por otra parte, al principio de su vida laboral, no se puede prever con absoluta certeza la fortuna personal del trabajador. Puede ser un desempleado de larga duración o tener una trayectoria profesional interrumpida o liquidada prematuramente a causa de una reestructuración industrial. Cada una de estas posibilidades engendra el riesgo de no percibir la pensión de jubilación prevista.

En un mundo imprevisible, ningún sistema de pensiones puede alcanzar plenamente su objetivo de constituir una fuente fiable de ingresos de jubilación. Sin embargo, ciertas amenazas que penden sobre los ingresos

de jubilación previsible tienen consecuencias más graves en función de cuál sea el régimen de pensiones.

Los siguientes tipos de riesgo repercuten en las pensiones:

- el riesgo demográfico, derivado de una evolución inesperada de las tasas de natalidad o de mortalidad;
- los riesgos económicos, debido a una evolución imprevista del ritmo de crecimiento de los salarios o de los precios, o de la rentabilidad en los mercados financieros a lo largo de la vida laboral del trabajador;
- los riesgos políticos, provocados por la ruptura de continuidad en la adopción de decisiones por el gobierno, lo cual permite a los políticos prometer unas prestaciones superiores a lo que puede pagar la sociedad, suscita una reducción de las prestaciones anunciada poco después de un cambio político, engendra otros fallos de concepción del sistema o impide al sistema político tomar a tiempo las medidas necesarias para amoldarse a las tendencias económicas y demográficas;
- los riesgos institucionales, a causa de posibles fallos de las instituciones financieras o de los órganos que las reglamentan, o de la imposibilidad de obtener prestaciones de jubilación debido a un inadecuado procesamiento de los expedientes, o de otros tipos de incompetencia por parte de los administradores de las pensiones;
- los riesgos personales, derivados de la incertidumbre a propósito de la futura vida laboral del individuo.

Los riesgos propios de los sistemas de seguridad social no son los mismos en el caso de los de prestaciones definidas basadas en el reparto, en el de los de cotizaciones definidas financiadas por la capitalización y en el de los sistemas contables virtuales sin capitalización. En los riesgos referentes a las tasas de sustitución correspondientes a los regímenes de cotizaciones definidas influyen la evolución imprevista de los mercados de capital y del ritmo de crecimiento de los salarios. Por ejemplo, una rápida subida imprevista de los salarios reales traerá consigo una tasa de sustitución baja en un régimen de cotizaciones definidas, como ocurrirá también en el caso de una disminución inesperada de los valores de los activos en los mercados de capital. El hecho de recurrir a regímenes de cotizaciones definidas puede acarrear un ahorro sustancial por exceso o por defecto, en comparación con el necesario para alcanzar la tasa de sustitución fijada, en función de la

actuación de los mercados de capital y de las tasas de subida de los salarios cuando es inminente la jubilación. También las oscilaciones de los tipos de interés influyen en el valor de las prestaciones pagaderas periódicamente que proporcionan los regímenes de cotizaciones definidas, en cuyo caso la disminución de los tipos de interés traerá consigo un saldo en el momento de la jubilación del que se derivarán unas prestaciones más bajas pagaderas periódicamente, si bien esto repercutirá igualmente en el valor de los activos en posesión del fondo de pensiones, y es posible que esos dos efectos se compensen parcialmente. Ninguno de esos efectos de los tipos de interés influye directamente en las prestaciones que proporcionan los regímenes de prestaciones definidas.

Efectos económicos

En los países democráticos, las pensiones de jubilación de la seguridad social se determinan políticamente. Por consiguiente, sus efectos son en cierta medida el desenlace deseado de decisiones deliberadas relativas a su concepción. Es, sin embargo, posible que ciertos efectos de la seguridad social no hayan sido deseados, debido a arbitrajes internos al concebir los sistemas o a consecuencias imprevisibles en el momento de concebirlos.

Los economistas han analizado detenidamente los efectos de los regímenes de prestaciones definidas de la seguridad social, que pueden repercutir en las horas trabajadas, en la decisión de trabajar en el sector estructurado o en el no estructurado y en la edad elegida para jubilarse, así como en las decisiones de los trabajadores relacionadas con el ahorro, en el ahorro nacional global y en la evolución de los mercados de capital. En casi todos los casos, la teoría aporta unas predicciones ambiguas sobre esos efectos. Los estudios empíricos no han conseguido resolver las incógnitas, y la polémica no cesa. En todo caso, no parece confirmarse que los regímenes de prestaciones de jubilación surtan grandes efectos: ni en el mercado de trabajo ni en los de capital. En muchos países, los programas de prestaciones de invalidez y, en menor medida, las prestaciones de desempleo y los programas especiales de jubilación anticipada especiales son los elementos que más incitan a optar por la jubilación anticipada. De los datos empíricos conocidos se desprende que incluso un cambio relativamente grande en la cuantía de las prestaciones solamente recortaría en unos meses la edad media de jubilación. Lo que se sabe sobre las consecuencias para el ahorro de programas de seguridad social sin capitalización, o del paso a otros de capitalización es contradictorio, pero

Cuadro 4: Tasas nacionales de ahorro y financiación de los sistemas de pensiones

País	Ahorro Nacional/PIB	Gasto en Pensiones/PIB
Alemania	23	4
Australia	18	39
Canadá	15	3
Dinamarca	19	60
Estados Unidos	15	66
Francia	21	3
Irlanda	20	37
Japón	34	8
Países Bajos	25	76
Reino Unido	14	73
Suiza	30	70

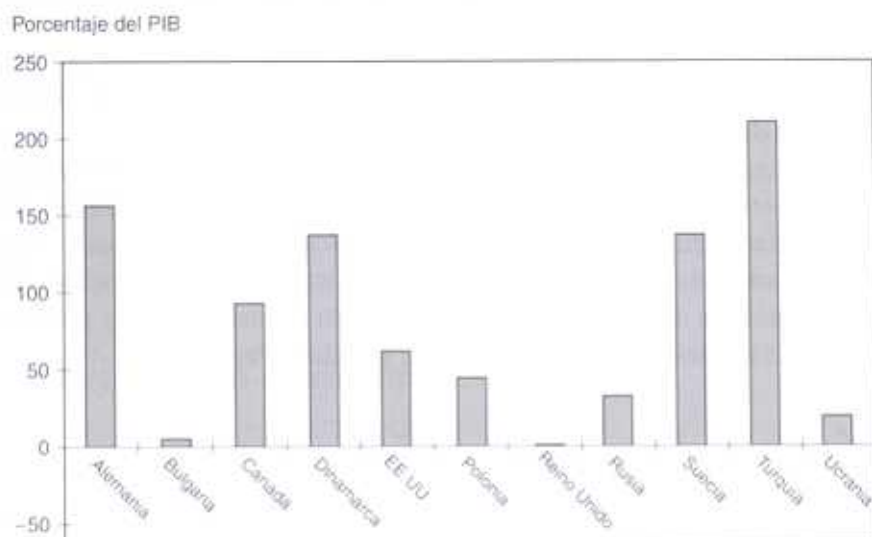
Nota: La tasa de ahorro se refiere a la tasa total de ahorro (sector público y privado).

Fuentes: Hughes (1996) obtenidos del Banco Mundial (1994, Cuadro 5.1) y OCDE (1994b, Cuadro 2.1).

no denota forzosamente un efecto negativo de un régimen sin capitalización, ni tampoco un efecto positivo del paso a un régimen de capitalización. Otras medidas del gobierno, destinadas específicamente a fomentar el ahorro, por ejemplo, de política fiscal, resultan más apropiadas como modo de influir en el ahorro nacional, porque no obligan a sacrificar los objetivos del seguro social en aras de un aumento del ahorro.

Debido a la sencillez aparente de los regímenes de cotizaciones definidas, los economistas se han molestado apenas en analizarlos. Esos regímenes recaudan cotizaciones, hacen inversiones y efectúan pagos. Los analistas políticos suelen tratarlos como regímenes de ahorro que no influyen en el modo de actuar de los trabajadores. Si se examinan más detenidamente los regímenes de cotizaciones definidas, se observa que pueden repercutir en la edad de la jubilación y en otras decisiones de los trabajadores relacionadas con la oferta de mano de obra. Ocurre esto porque son regímenes obligatorios. Todo programa obligatorio que suscita un cambio de comportamiento, por ejemplo al incitar a aumentar el ahorro, provocará distorsiones, dado que los individuos procurarán reducir al mínimo los efectos del programa que les resulten indeseables. Los regímenes de cotizaciones definidas influyen también al respecto, debido a su relación con los programas de prestaciones mínimas y de lucha contra la pobreza, a sus gastos administrativos, a veces muy grandes, y a las consecuencias de los riesgos en los mercados de capital para los saldos de cuenta y el riesgo inherente de los tipos de interés para las prestaciones mensuales cuando se anualizan.

Figura 3: Deuda potencial estimada en concepto de pensiones, países seleccionados, 1990 (en porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos de la OIT.

Consecuencias para las finanzas públicas

Los pagos de prestaciones y los ingresos de las pensiones de la seguridad social repercuten en las finanzas públicas, pero los procedimientos contables al uso no consignan adecuadamente tales efectos. Los métodos contables de período único, utilizados para medir la repercusión de las pensiones de la seguridad social en las finanzas públicas, no indican si es apropiada la financiación a largo plazo de la seguridad social. La definición habitual del déficit implícito de pensiones, medido en base a conceptos propios del seguro privado, resulta engañosa en el caso del seguro social. Se incurre en un déficit en materia de pensiones cuando se han prometido unas prestaciones que no se financian luego. La financiación de la seguridad social es adecuada si las proyecciones indican que, en cada período, los ingresos más las reservas bastan para pagar las prestaciones. Empleando los métodos contables normales, resulta difícil englobar el valor del pasivo eventual implícito y explícito en relación, por ejemplo, con las prestaciones mínimas garantizadas, con lo que se cifran por defecto los costos de los sistemas de cotizaciones definidas de la seguridad social en el caso de un pasivo relativamente importante.

La conclusión fundamental de la Primera Parte es que para la mayoría de los trabajadores del mundo, lo más importante en lo que se refiere a las pensiones de la seguridad social no es el modo en que se financian o calculan las prestaciones sino el hecho de quedar amparados por un programa de la seguridad social. Este problema se da sobre todo en los países en desarrollo.

La segunda gran conclusión de la Primera Parte es que la administración es un asunto importante en muchos países. Un programa de pensiones de la seguridad social bien concebido puede no alcanzar sus objetivos si está mal administrado. Muchos problemas de los sistemas de seguridad social en los países en desarrollo se deben a una mala administración, y pueden resolverse mejorándola, sin necesidad de grandes reformas.

En busca de un nuevo equilibrio

Como es indispensable adaptar los sistemas de seguridad social a un entorno económico, demográfico y social en constante evolución, en la Segunda Parte se presentan un análisis político y unas prescripciones normativas generales, con miras a dar un nuevo equilibrio a los sistemas de seguridad social.

Base normativa para la política

Las orientaciones sobre la política de pensiones de la seguridad social descansa siempre en el parecer o en los valores normativos del asesor político. Esa base normativa para la política se refiere a los juicios de valor sobre el modo más adecuado de estructurar las pensiones de jubilación de la seguridad social. Cabe formular los objetivos generales para la estructura de prestaciones de los regímenes de pensiones en función de estos cinco elementos:

- la extensión de la cobertura a todos los miembros de la población;
- la protección contra la pobreza en la ancianidad, durante una invalidez, o al fallecimiento del asalariado, para todos los miembros de la población;
- el suministro de unos ingresos que suplan a los perdidos a causa de una jubilación voluntaria o involuntaria, para todos los que hayan cotizado;
- el reajuste de esos ingresos para tener en cuenta la inflación y, por lo menos hasta cierto punto, la subida general del nivel de vida;

- la creación de un ambiente propicio para el desarrollo de disposiciones voluntarias adicionales en cuanto a los ingresos de jubilación.

Además de estos elementos, que influyen en la cuantía de las prestaciones que hayan de facilitarse y en su universalidad, hay otras consideraciones, a saber:

- el principio de la afiliación obligatoria;
- la igualdad de trato entre hombres y mujeres y entre los no nacionales y los demás;
- la necesidad de proporcionar prestaciones garantizadas y previsibles, por lo menos hasta cierto punto;
- una gestión democrática del régimen de pensiones, mediante la presencia de representantes de los trabajadores y de los empleadores en el órgano de control;
- la obligación del Estado de velar por que se cumplan las condiciones establecidas para el suministro de las prestaciones (si bien esto no quiere decir que deba hacerlo él solo, sino limitarse a cerciorarse de que se hace);
- la fijación de unos máximos para las prestaciones (y para las cotizaciones) que limiten las obligaciones del Estado en el caso de quienes más ganan.

La mayoría de estos principios figuran en las diferentes normas internacionales del trabajo establecidas por la OIT, que fijan igualmente el nivel mínimo de las prestaciones: en general, equivalen a una tasa de sustitución del 40 por ciento de las ganancias anteriores después de 30 años de cotización, con unas salvaguardias y unos mínimos para quienes hayan tenido unos ingresos modestos durante toda su vida laboral o que hayan estado largo tiempo sin cotizar.

Extensión de la cobertura al sector no estructurado

Las opciones políticas en materia de extensión de la cobertura se basan en diferentes consideraciones comunes:

- es improbable que en ningún país haya una solución única en relación con el objetivo de la cobertura universal;
- en los países en desarrollo, puede ser impensable la extensión de un régimen de seguro social concebido para el sector estructurado como modo de amparar a los trabajadores por cuenta propia y a los del sector no estructurado;
- un alto nivel de cobertura depende de un fuerte grado de consenso y éste, a su vez, de que el régimen guarde relación con las necesidades y circunstancias de aquéllos a los que pretende amparar;
- la extensión efectiva de la cobertura depende de una buena concepción y gestión del régimen.

Las opciones políticas son las siguientes:

- extensión, sin una gran modificación de la estructura de las cotizaciones y las prestaciones, de los regímenes existentes, para amparar a categorías excluidas;
- reestructuración y adaptación de los regímenes existentes, para facilitar la cobertura de las categorías excluidas;
- creación de prestaciones especiales para las categorías excluidas,
- establecimiento de regímenes, universal o específicos, de carácter fiscal;
- fomento de regímenes especiales, basados en la ayuda mutua o en los principios del seguro mutuo.

Las tres primeras apuntan, cada de una de ellas en medida diferente, a incorporar a los excluidos al régimen existente y presuponen la aplicación general de al menos algunos principios de la seguridad social, en particular el derecho a las prestaciones de carácter contributivo y la obligación de asegurarse y otras conexas con miras a garantizar el cumplimiento de lo estipulado. La cuarta rompe el vínculo contributivo y da por supuesta la obtención de prestaciones, con una financiación con cargo a los impuestos generales, cuando se llega a la vejez o los ingresos son bajos. La quinta parte del principio de que, por lo menos para algunos de los excluidos, es inviable

la cobertura al amparo de un régimen público de seguridad social, y presupone que la única solución puede consistir en unas disposiciones privadas y colectivas basadas en el apoyo mutuo.

Para la extensión de la cobertura al sector no estructurado puede hacer falta la concepción de unos programas especiales o la concepción de un trato especial para esos trabajadores, con objeto de que el programa se ciña a sus necesidades y a sus limitadas facultades de cotizar. Esto puede implicar la concesión en su caso de prestaciones de invalidez y de sobrevivientes, o el suministro de prestaciones de jubilación a una edad relativamente avanzada, por ejemplo a los 70 años. En ciertos casos, será preciso concebir programas especiales, destinados específicamente a atender las necesidades de los trabajadores del sector no estructurado. Puede ser preciso aligerar las restricciones legislativas de la cobertura en el programa de prestaciones de jubilación. Por ejemplo, en ciertos países quedan excluidos quienes trabajan en pequeñas empresas.

Perfeccionamiento de la gestión, de la gobernabilidad y del grado de cumplimiento

Algunos de los problemas de los sistemas de seguridad social pueden resolverse adoptando medidas encaminadas a mejorar la gestión, la gobernabilidad y el grado de cumplimiento de las obligaciones.

La gobernabilidad puede mejorarse mediante la intervención en ella de los trabajadores y de los empleadores. La forma en que se plasme esto en la práctica dependerá de las circunstancias propias del país, pero en ciertos casos supondrá una participación tripartita (trabajadores, empleadores y gobierno) en el consejo de dirección. La gestión debe estructurarse de modo tal que los empleadores y los trabajadores puedan aportar su contribución a la estructura de los programas de seguridad social. En ciertas ocasiones, puede resultar útil esa aportación mediante su participación en comisiones de gestión, mientras que en otros casos el cauce puede consistir en actuar como grupo de presión, votando o interviniendo de cualquier otro modo en el quehacer político.

En lo que atañe al cumplimiento de las obligaciones, tiene que haber unas normas y un mecanismo que velen por que se respeten las reglas. Han surgido problemas de cumplimiento tanto en los regímenes de cotizaciones definidas como en los de prestaciones definidas.

El gobierno es quien debe velar por el cumplimiento de lo dispuesto. En algunos sistemas de cotizaciones definidas se encomienda tal misión a proveedores de pensiones del sector privado. Como suele ser tan oneroso tramitar las modestas cuentas personales de pensiones de los trabajadores de bajos ingresos como las de los demás, debido a los menguados beneficios consiguientes, en muchos casos esos proveedores privados no se sienten incitados a seguir acatando las normas en el caso de los trabajadores de bajos ingresos, que es donde suelen surgir los problemas.

Modulación de la edad de la jubilación

Cuanto más baja es la edad mínima a partir de la cual pueden percibirse pensiones de jubilación de la seguridad social, tanto más gravoso resulta financiar una tasa de sustitución dada. Los países más ricos pueden financiar períodos de jubilación más largos, y, al acrecentarse la riqueza, los trabajadores propenden a pasar más años en la situación de jubilados. Al progresar la esperanza de vida, tiende a alargarse la duración de la jubilación. Ahora bien, debido al envejecimiento de la población, aumenta el número de jubilados en comparación con el de trabajadores, lo cual eleva el costo de las prestaciones en los sistemas de basados en el reparto. Estos son, entre otros, los factores que deben tenerse en cuenta al fijar la edad mínima a partir de la cual puedan percibirse las prestaciones. Su aplazamiento puede contribuir a que la gente se jubile más tarde o puede influir muy poco en la edad efectiva a la cual se jubile, y entrañar, en cambio, una disminución de las prestaciones de jubilación. Cuando un país eleva la edad mínima de la jubilación, suele ocurrir que los trabajadores de edad avanzada reivindiquen otros tipos de prestaciones, como las de invalidez y de desempleo, y habrá que tener esto presente al sopesar todo posible ahorro de los costos.

Establecimiento de estructuras flexibles y pluralistas

No hay un sistema de ingresos de jubilación que sea perfecto en todos los casos. El nivel de desarrollo, el desglose por edades de la población y diversos factores políticos influyen en la elección del sistema de ingresos de jubilación más adecuado para cada país. Al cambiar la situación económica, demográfica y política en un país, puede ser necesario modificar también los sistemas de jubilación. Debido a la interacción de las

Cuadro 5: Edad real y duración esperada de la jubilación

Región	Edad real de jubilación		Duración de la jubilación	
	1950	1990	1950	1990
Japón	66.2	65.5	12.0	17.8
América del Norte	65.9	62.6	13.1	18.1
Oceania	65.1	60.0	13.2	20.5
Europa del Norte	67.2	61.9	12.2	18.7
Europa Meridional	69.0	60.1	10.5	19.9
Europa Occidental	65.7	59.3	12.8	20.7
Europa Central y Oriental	65.0	59.2	12.8	18.6
Promedio entre Europa Central y Oriental	66.5	61.8	12.4	19.0
Todos los países	66.0	61.0	12.5	18.9

Fuente: Latulippe (1996)

prestaciones de jubilación de la seguridad social y el desarrollo económico, los sistemas de jubilación evolucionan con el tiempo, y unos sistemas diferentes pueden resultar más eficaces en diferentes países y períodos.

Todos los países tienen que establecer estructuras flexibles y pluralistas para sus sistemas de seguridad social. Con objeto de mitigar la pobreza de las personas de edad avanzada y proporcionar prestaciones de jubilación de poco riesgo, suele ser necesario recurrir a fuentes múltiples de prestaciones.

En el libro se destaca la utilidad de los sistemas de ingresos en concepto de jubilación como mecanismo para reducir la pobreza y de ofrecer ingresos de jubilación relativamente seguros. Con tal fin, la pensión de jubilación deben tener un elemento que sea redistributivo y proceder de fuentes diversificadas. La importancia relativa de las distintas fuentes dependerá de su rentabilidad y de sus riesgos. Las fuentes se administran en el sector público o en el privado, en función de la ideología política en lo que se refiere a las atribuciones individuales y del sector privado frente al cometido del Estado y de la idea que se tenga de la competencia relativa en materia de gestión de los sectores público y privado.

En lo tocante a la reducción de los riesgos mediante la diversificación, en el caso de los países desarrollados, es preferible contar con un sistema de varios pilares, determinado cada uno de ellos por sus características en lo tocante al riesgo y la redistribución. Esos pilares podrían ser los siguientes: el inferior, de lucha contra la pobreza y con el requisito de unos

ingresos mínimos, financiado con cargo al presupuesto general; un segundo pilar, basado en el reparto; un tercero, que sería un elemento de cotizaciones definidas obligatorias; y un pilar superior, de ahorro voluntario para la jubilación y de ingresos distintas a las pensiones. Lo esencial no es el número de pilares, sino el suministro de ingresos en concepto de jubilación a partir de fuentes diferentes que tengan características de riesgo también distintas, con objeto de diversificar los riesgos. Se hace hincapié en la conveniencia de aumentar la complejidad de los sistemas de jubilación según vayan desarrollándose, para realzar la diversificación de los riesgos inherentes a los ingresos en concepto de jubilación.

En los países en desarrollo, en los cuales la cobertura no es grande, deberá darse la prioridad a su extensión, por ejemplo, mediante programas especiales, destinados a los trabajadores del sector no estructurado, o un programa nacional que englobe a la mayoría de los trabajadores, a la vez que sólo se exija la participación de los de ingresos superiores en un régimen más oneroso. Con objeto de que los costos no resulten excesivos para los trabajadores pobres, el programa básico podría facilitar únicamente prestaciones de invalidez y de sobrevivientes, o proporcionar prestaciones de jubilación a partir de una edad relativamente avanzada, por ejemplo los 65 ó los 70 años.

La reforma y su cuestión política

La gestión política de la reforma es un elemento esencial de toda reforma coherente de la seguridad social. Se requiere una estrategia de enunciación y obtención de un consenso sobre la misma. Como no es fácil conseguir ese consenso, en muchos países se ha constatado que lleva años implantar una reforma, una vez que todas las partes interesadas han aceptado su necesidad.

Con objeto de reducir la oposición a la reforma, conviene que sea gradual y que ofrezca opciones a los trabajadores. Pero, para que un país pueda actuar así, se necesitará una planificación a largo plazo, referente a la financiación de las pensiones de la seguridad social, a fin de no tener que aplazarla.

Al preparar la reforma, el gobierno debe consultar a los trabajadores y a los empleadores en todas las fases sucesivas. Es posible que tenga que hacer ver al público en general la importancia de los problemas pendientes, y puede ser preciso efectuar inversiones para consolidar los conocimientos del

personal y de los parlamentarios que intervengan en la reforma, la cual, una vez terminada, exigirá un examen periódico del sistema de seguridad social, para determinar las adaptaciones que puedan ser necesarias.

La conclusión principal de la Segunda Parte es que, en los diferentes países, son apropiados sistemas de jubilación también diferentes. Suele ser conveniente que existan programas pluralistas, que diversifiquen las fuentes de ingresos en concepto de jubilación, con objeto de reducir los riesgos, y que tengan una función redistributiva, destinada a mitigar la pobreza.

En el caso de la mayoría de los países desarrollados, para poder alcanzar el objetivo de unos ingresos en concepto de jubilación de poco riesgo, se requiere un programa que tenga un componente basado en el reparto, sometido fundamentalmente a los riesgos macroeconómicos inherentes al mercado de trabajo, y un programa financiado mediante la capitalización, sometido fundamentalmente a los riesgos inherentes a los mercados de capital. (Los dos tipos de programas están expuestos al peligro de que el individuo pierda su empleo, con la consecuencia típica de que esto será más grave en un régimen de cotizaciones definidas que en el tradicional de prestaciones definidas). Esos dos elementos pueden darse en uno o en varios programas. Debido a los costos fijos de las cuentas individuales, puede ser preferible un sistema menos complejo para los trabajadores de ingresos modestos.

Introducción a las reseñas regionales

En las reseñas regionales se detallan los sistemas de seguridad social y los aspectos políticos consiguientes en el mundo, dividido en seis regiones: África, Asia, Estados árabes del Oriente Medio, América Latina y el Caribe, Europa central y oriental y Asia central, y países de la OCDE. Esta división del mundo es geográfica salvo en el caso de estos últimos, cuyo elemento unificador es que son las economías más desarrolladas, pero situadas en regiones diferentes. Así por ejemplo, el Japón figura en la reseña regional de la OCDE, y no en la relativa a Asia.

Los sistemas de seguridad social varían mucho según los países. Incluso en una misma región hay grandes diferencias, que se deben a la diversidad de los niveles de desarrollo, a la idea que se tiene de la política de redistribución de los ingresos y a la experiencia histórica. Así pues, aun siendo posible generalizar hasta cierto punto en el caso de una misma región, no se ha dividido el mundo en regiones por el hecho de que los

regímenes de jubilación sean similares. En relación con muchos aspectos de la seguridad social, en esta reseña se hace hincapié en las variaciones dentro de una misma región. Hay, sin embargo, muchas lagunas, salvo en el caso de la región de la OCDE.

Asia y el Pacífico

Una característica muy notable de esta región es el gran número de países en los que no existe un sistema de pensiones obligatorio. La mayoría de ellos son ex colonias británicas, y la inexistencia de tales sistemas en ellos se debe principalmente a que tienen fondos de previsión. En Indonesia, Malasia y Singapur se proporcionan prestaciones por conducto de esas cajas, que no desempeñan la misma función que un sistema de pensiones, al no ofrecer ingresos de sustitución durante todo el período de la jubilación. En algunos países, por ejemplo en Tailandia hasta 1998, no ha habido prestaciones de jubilación obligatorias de ningún tipo. La mayoría de los países de la región menos expuestos a la influencia británica han creado regímenes de pensiones de seguro social para amparar a los asalariados y, a veces, también a los trabajadores por cuenta propia. Tal ocurre en países tan diversos como la República de Corea, Filipinas y Viet Nam. A pesar de sus conexiones británicas, Pakistán optó por un régimen de pensiones del seguro social en el decenio de 1970, lo cual puede deberse a la influencia de los países árabes, en casi todos los cuales hay un régimen semejante. También la India ha establecido últimamente un régimen de pensiones del seguro social, si bien no lo hizo hasta medio siglo después de terminar la dominación británica. Las turbulencias financieras han afectado duramente a los regímenes de capitalización de la región, debido en parte a problemas de reglamentación estatal de los sistemas financieros nacionales de la región.

África

En algunos países existen fondos de previsión que proporcionan prestaciones, pero se tiende a eliminarlos y a convertirlos en regímenes de prestaciones definidas en base al reparto, como se ha hecho hace poco en la República Unida de Tanzania. En general y con ciertas excepciones, no son muy grandes en África el alcance y la eficacia de los regímenes de protección social existentes, relacionados con la jubilación, la invalidez y la muerte. Cabe achacar esto a diferentes factores, algunos de ellos políticos.

y económicos y otros provocados por fallos de gestión en todos los niveles, desde la concepción de los regímenes hasta su funcionamiento. Con frecuencia, en los regímenes implantados por los países coloniales no se tuvo suficientemente en cuenta el contexto sociocultural, por lo que resultaron ser limitados e inadecuados. Desde la independencia, se ha exacerbado la situación a causa de circunstancias políticas y económicas adversas y de deficiencias de gestión. Son muchos los regímenes de pensiones africanos que no han sabido facilitar una protección social adecuada, ni siquiera a la pequeña minoría de la población a la que amparan.

América Latina y el Caribe

La mayoría de los países de esta región proporcionan prestaciones por conducto de regímenes de prestaciones definidas financiadas en base al reparto. Pero, debido al mal funcionamiento de sus regímenes de prestaciones definidas de la seguridad social, un número creciente de países —que eran ocho en 1998— han pasado, al menos parcialmente, a un régimen de cotizaciones definidas, consistente en unas cuentas personales de capitalización total, administradas por gestores de fondos de pensiones del sector privado, a veces con una compañía de gestión de fondos de pensiones a cargo del Estado, que compite con las compañías privadas para atraer como clientes a los trabajadores. Aunque se pensaba que el paso a un régimen de cotizaciones definidas reduciría el impago de las mismas, por estar más directamente ligadas las prestaciones a las cotizaciones, sigue habiendo un problema de evasión en el pago de cotizaciones en esos países, lo cual parece indicar que, como queda dicho, las causas del impago de cotizaciones son más complejas.

En el Caribe se ha tendido a la adopción de regímenes de prestaciones definidas, convirtiendo sus cajas de previsión, con su régimen de cotizaciones definidas, en regímenes de prestaciones definidas de reparto.

Estados árabes y Oriente Medio

En el Oriente Medio hay países que figuran entre los más ricos y los más pobres del mundo. En esta región las tasas de natalidad suelen ser muy altas, y no se considera que el envejecimiento de la población constituya un problema. En la mayoría de los países los regímenes son relativamente recientes, todos ellos posteriores a 1950. En todos los casos

se trata de programas tradicionales de prestaciones definidas del seguro social. En la mayoría de ellos, se financian los regímenes con cotizaciones de los empleadores y de los trabajadores, enjugando el Estado todo déficit eventual. En algunos de los países más ricos se ofrecen unas prestaciones de la seguridad social muy generosas.

En la población activa de algunos países de la región hay un fuerte porcentaje de trabajadores extranjeros, lo cual plantea un problema de seguridad social en la región, porque ciertos países los excluyen de la protección que depara el programa de prestaciones de jubilación de la seguridad social.

Europa central y oriental y Asia central

Estos países están transformando su economía planificada en otra de mercado. En la mayoría de ellos, los sistemas de protección social revisten características heredadas de la economía centralizada anterior, que tenía una vertiente visible (implícita) y otra invisible (explícita). El sistema institucionalizado visible de la seguridad social proporcionaba pensiones, prestaciones en efectivo de corte duración y asistencia médica. El componente implícito acrecentaba la seguridad social mediante unos dispositivos socialistas específicos de redistribución de los ingresos, por ejemplo la garantía del empleo, la entrega de viviendas baratas y de unos bienes y servicios básicos fuertemente subvencionados (a saber, alimentos y servicios para las familias numerosas, suministros escolares, libros y bienes y servicios culturales). Había también un sistema de prestaciones en efectivo y en especie a cargo de las empresas estatales para los trabajadores, sus familiares y los jubilados (subsidios en metálico, vacaciones y servicios recreativos subvencionados y préstamos a largo y corto plazo, igualmente subvencionados).

Muchos de esos países se están replanteando su sistema de seguridad social, y algunos de ellos han adoptado sistemas de cotizaciones definidas, por lo que es todavía demasiado pronto para evaluar sus logros.

Países de la OCDE

Los países de la OCDE son los que tienen una población de más edad, lo cual les ha estimulado en sus reformas. Por término medio, dedican un 10 por ciento de su producto interno bruto (PIB) a las prestaciones de

jubilación, esto es, más que a la asistencia médica. Se valen sobre todo de sistemas de prestaciones definidas basadas en el reparto para proporcionar las pensiones de la seguridad social. Los sistemas de seguridad social financiados por el reparto quedan a menudo complementados con unos regímenes de capitalización voluntarios, a cargo fundamentalmente del sector privado.

La mayoría de los países de la OCDE tienen en estudio la introducción de cambios en sus sistemas de jubilación para lograr su estabilidad financiera, habida cuenta del envejecimiento de la población. En muchos de ellos se ha promulgado una legislación que eleva la edad de la jubilación, normal o anticipada, con el afán de recortar las prestaciones y de incitar a los trabajadores a aplazar su jubilación. Varios países han reducido las prestaciones elevando el número de años que se utilizan para determinar el período medio de las ganancias, disminuyendo la cuantía de las subidas en función del costo de la vida para los jubilados o exigiendo más años de trabajo para poder tener derecho a ciertas prestaciones.

CONCLUSIONES

A lo largo de este libro, y además de su intento de dar una visión completa y mundial de los regímenes de pensiones, afloran otros temas esenciales que suscitan muy importantes problemas generales. El análisis de los mismos se basa en las normas internacionales del trabajo establecidas por la Oficina Internacional del Trabajo con el correr de los años, y confirmadas por la comunidad internacional, que han influido poderosamente en la idea que se hace la OIT de los principios rectores que deberían servir de guía para la concepción de regímenes de pensiones. Esto no quiere decir, por supuesto, que se cumplan universalmente, en todos los países. A muchos de ellos les resulta imposible llevar a la práctica los principios, debido en gran parte a que no se lo consienten las circunstancias económicas. Por considerar sobre todo –en muchos casos erróneamente– que no les favorecen económicamente, otros países han optado por métodos diferentes. Puede ocurrir asimismo que el enfrentamiento entre diferentes categorías y clases de la sociedad les incite a adoptar otros regímenes. Al terminar de leer este libro el lector se habrá percatado de la existencia de divergencias y de la actitud de la OIT al respecto. Pero parece a la vez útil y conveniente hacer desde ya ahora algunas breves observaciones.

En casi todos los países del mundo (las excepciones se refieren única y exclusivamente a países desarrollados), son dos los problemas que tienen pendientes los regímenes de pensiones, a saber la cobertura y la administración.

La cobertura universal de los regímenes de pensiones es el primero y el más importante de todos los principios normativos. Ahora bien, a muchos países les resulta difícil aplicarlos debido al gran número de personas que

trabajan en el sector no estructurado: trabajadores por cuenta propia, rurales o urbanos, y el gran número de personas que trabajan de un modo u otro en empresas de dicho sector. En el caso de estas categorías sociales, no es fácil detectar los ingresos o las cotizaciones recaudadas y, muchas veces, el Estado no dispone de los medios fiscales necesarios para pagar ni tan siquiera las pensiones básicas con cargo a sus ingresos generales. La afiliación en un régimen de pensiones por decisión personal vulnera otro de los principios centrales, a saber, el de la afiliación obligatoria y, si se decide que lo sea, se fomenta la evasión en gran escala del pago de cotizaciones por unas categorías sociales demasiado pobres para cotizar, por muy poco que sea. Incluso en el caso de quienes trabajen en empresas pequeñas, por ejemplo, de cinco a diez trabajadores, al régimen de pensiones de la seguridad social puede resultar una tarea tan ardua, o que los costos administrativos sean tan altos, que no sea posible imponer el respeto de las normas.

No parece fácil resolver este problema, pero vale la pena intentarlo. El modo de actuar más obvio consiste en que el organismo encargado de las pensiones exija su cumplimiento a todas las empresas, grandes o pequeñas, aunque con ello el costo del cobro de las cotizaciones, en el caso de estas últimas, sea mayor que las prestaciones que habrá que abonar de todas maneras. Las ventajas sociales derivadas de una cobertura más amplia rebasan con mucho los costos administrativos adicionales y reducen la asistencia social que puede tener que acabar prestando el Estado a los pobres. Otra posibilidad es valerse de las instituciones establecidas en el propio sector no estructurado —asociaciones de ahorro, cooperativas y otras organizaciones no estructuradas— y en ofrecerles ayuda para que puedan constituir sus propios regímenes de protección contra la pobreza y jubilación. Esto repercutirá en la concepción de tales regímenes, que deberían controlar ellos mismos, y tener carácter voluntario. Es probable que atiendan toda una serie de eventualidades sociales —asistencia médica, desempleo, necesidades familiares, escasez de alimentos y malas cosechas, necesidades en materia de educación y de comercio—, así como los ingresos en concepto de jubilación propiamente dichos. Será igualmente preciso que se basen en cuentas individuales de ahorro para la jubilación, y tal vez no puedan aprovechar la fuerza colectiva inherente a los grandes regímenes de pensiones. De todas maneras, aportarían cierta protección al gran número de personas que en cualquier otro caso quedarían excluidas. Se tiene presente este problema en las Normas Internacionales del Trabajo que, al

principio (Convenio núm. 102), aceptaban que la cobertura no fuera universal pero que elevaron más tarde el nivel estipulado de cobertura. Ahora bien, a muchos países, especialmente a los africanos, les cuesta mucho cumplir esos requisitos, y el problema dista mucho de haber quedado resuelto.

El otro gran problema de los regímenes de pensiones en los países en desarrollo es el que se refiere a su administración. Muchos regímenes, o sus beneficiarios, tropiezan con dificultades financieras, debido simplemente a que no consiguen cobrar todos los ingresos que se les adeudan, y tampoco pueden pagar las prestaciones rápida y plenamente. Es posible que los costos administrativos sean demasiado altos. En ciertos casos, el origen de esas dificultades puede radicar en el gobierno, que usurpe las reservas del fondo de pensiones para otros fines, o que pretenda imponer requisitos financieros, por ejemplo la inversión de fondos de pensiones en obligaciones del Estado, con unos tipos de interés reales disparatadamente bajos o negativos, con lo cual pasan de nuevo al Estado recursos de transferencia. Pero ese déficit de cotizaciones, al igual que el impago de las prestaciones, puede deberse también a fallos generales de gestión y administrativos y a un impago de cotizaciones en gran escala por los empleadores y sus trabajadores. Puede ocurrir también que haya un exceso de personal en los organismos responsables de las pensiones, con un salario demasiado alto y carentes tal vez de la formación y las calificaciones necesarias, o que las técnicas de control y de inspección sean rudimentarias. La solución parece consistir en mejorar la actuación de tales organismos en todos esos órdenes. Pero esto llevará probablemente mucho tiempo, y dependerá sin duda de que mejore en general la gobernabilidad nacional, tanto en el sector público como en el privado, y de que sea mayor el grado de autonomía del propio organismo. En algunos países, las dificultades pueden deberse a desequilibrios actuariales fundamentales: el gobierno ha prometido más prestaciones de las que puede facilitar basándose en las cotizaciones que piensa recaudar, pero no estará acaso dispuesto a aumentar las tasas de cotización, a reducir las prestaciones o a enjugar el déficit con el presupuesto general. Es igualmente posible que se haya fijado una edad de la jubilación demasiado baja. En este caso, el problema de administración pasa a tener carácter político.

En relación con ambos aspectos –cobertura y gobernabilidad–, no cabe dar una respuesta simple o fácil a los problemas de los regímenes de pensiones en una gran parte del mundo. En definitiva, mucho dependerá

del crecimiento del país, de la incorporación de una gran proporción de su población al sector estructurado de la economía y de una mayor madurez de los gobernantes y de los jefes de empresa. Todo ello llevará tiempo. Por el momento, la situación de los regímenes de pensiones, y de la seguridad social en general, en muchos países en desarrollo se parece a la existente en los desarrollados hace cien años. Pero hay otros grandes problemas, que afectan especialmente a los países desarrollados y que se prestan mejor al análisis, y son los que se refieren al envejecimiento previsible de la población y a la conveniencia de pasar de unos regímenes públicos de seguridad social basados en el reparto a otros basados en unas estructuras de prestaciones definidas de capitalización total, fundadas en cuentas individuales y administradas posiblemente por entidades privadas.

Como es bien sabido, la estructura demográfica de los países desarrollados de la OCDE va a envejecer en proporciones impresionantes en los próximos decenios, a la vez a causa de un descenso previo de la fecundidad y de una esperanza de vida más larga. A consecuencia de todo ello, será preciso aumentar casi proporcionalmente la parte de los ingresos nacionales totales que es preciso transferir a los jubilados, con objeto de que se mantengan sus ingresos relativos y con tal de que no cambie la edad efectiva de la jubilación. Hoy en día, los países de la OCDE dedican aproximadamente el 10 por ciento de la renta nacional al 18 por ciento de su población de más de 60 años. En 2030, la proporción de la población de esa edad será ya casi el 31 por ciento y exigirá un aumento comparable de los gastos correspondientes a las prestaciones. Sumadas a otras cargas sociales, especialmente en materia de asistencia médica, asistencia social y desempleo, se considera que las cotizaciones necesarias para sufragar esos gastos públicos serán demasiado grandes y políticamente inaceptables. Al mismo tiempo, se está poniendo en tela de juicio la base social de las prestaciones públicas de la seguridad social, prescindiendo de la necesidad de prestar ayuda a una población anciana. Se estima que las transferencias públicas a los jubilados son demasiado generosas y que provocan distorsiones en el mercado de trabajo y en los de capital (al rebajar las tasas de participación de los trabajadores de edad avanzada y reducir la tasa nacional de ahorro), lo cual repercute a su vez en el nivel y el crecimiento del PIB. Una respuesta a esos problemas palpables —el envejecimiento y una intervención del sector público demasiado onerosa— que se ha propuesto una y otra vez estriba en convertir los regímenes de pensiones de la seguridad social de reparto en otros de cotizaciones definidas, administradas

posiblemente por fondos de pensiones privados. Se asegura que la prefinanciación de los regímenes de pensiones daría al traste con el fuerte aumento previsible de las cotizaciones de pago escalonado al envejecer la población, elevaría la participación en el mercado de trabajo de los trabajadores de edad, acrecentaría el ahorro, aumentaría la competitividad nacional, reduciría las obligaciones financieras del Estado y crearía en general un vínculo mucho más específico entre las cotizaciones y las prestaciones. Ese régimen tendría que ser obligatorio y quedar complementado con una pensión básica contra la pobreza, financiado con los ingresos generales. Sería menester determinar la propia pensión a partir de unos pagos periódicos, calculados actuarialmente y basados en la suma global acumulada en el momento de la jubilación.

No es nada fácil analizar esas propuestas y compararlas con las estructuras existentes. Remitimos al lector a los capítulos pertinentes, en los que se dan los pormenores analíticos, pero en esta introducción proceder a hacer dos observaciones principales.

En primer lugar, algunas de las ideas que inspira el funcionamiento de un sistema semejante son fáctica y analíticamente erróneas. No aligerará la carga (para la economía nacional y para la población en general) de ayudar a una población que envejece si no se reducen las pensiones en comparación con los ingresos derivados del trabajo o si esto no trae consigo una elevación sensible de la edad efectiva de la jubilación. Ahora bien, esos dos cambios solamente serían posibles con un régimen público de seguridad social de pago escalonado, por una razón muy sencilla. El nivel de vida de los jubilados sólo puede mantenerse gracias a los ingresos reales de quienes trabajan, independientemente de que esa transferencia se haga por conducto de un mecanismo público o de un ahorro basado en el mercado. En el primer caso, habrá que aumentar las cotizaciones. En el segundo, los activos financieros acumulados de los pensionistas deberán venderse a los cotizantes con objeto de que aquéllos dispongan de medios monetarios para el consumo. En ambos casos, las sumas (cotizaciones y ahorro obligatorio) son equivalentes y tendrán que amoldarse del mismo modo a todo aumento de la proporción de pensionistas en su relación con la población activa.

Más importante todavía es que la implantación de un régimen de ahorro para la vejez obligatorio se opone a algunos de los principios normativos establecidos para los regímenes de la seguridad social. Las divergencias son de varios tipos:

En primer lugar, uno de los fundamentos de las normas internacionales del trabajo es que los ingresos de jubilación de los trabajadores deben ser previsibles y estar garantizados, y esto no puede lograrse con unos regímenes de cotizaciones definidas. La suma acumulada en el momento de la jubilación se basa en los ingresos derivados de los tipos de interés (del mercado) acumulados a lo largo de una vida de cotizar al régimen, lo cual puede resultar muy poco seguro: las simulaciones que se presentan parecen indicar que puede variar en un 30 por ciento o más, según la evaluación de los tipos de interés y de los salarios en los 40 años anteriores. Además, el tipo de interés en el momento preciso de la jubilación influye fuertemente en el valor de los pagos periódicos que pueden dimanar de la suma global. Puede haber grandes diferencias en la pensión recibida según que los tipos de interés sean altos o bajos en el momento de la jubilación y de la negociación de esos pagos periódicos.

Intervienen otros principios, si bien con menos fuerza que el relativo a los ingresos garantizados. Uno de ellos versa sobre la modulación de las prestaciones en función de la evolución del poder adquisitivo y, por lo menos hasta cierto punto, de los salarios. Con tal fin, las instituciones que efectúan pagos periódicos deberán tener acceso a alguna forma de bonos estabilizados para poder fijar sus tasas de prestaciones, o calcular ellas mismas la suma pagadera periódicamente a partir de los tipos reales previstos. Procede tener igualmente presente el cometido del Estado. Para que los regímenes de cotizaciones definidas puedan correr a cargo de gestoras privadas, será preciso que el Estado las vigile y reglamente meticulosamente, sometiéndolas a toda una serie de normas de prudencia. Tenemos, por último, el imperativo de la gestión democrática, esto es, la necesidad de que tanto los cotizantes como los beneficiarios intervengan en esa gestión, lo cual resulta difícil en un sistema de regímenes por capitalización administrados por elementos del sector privado. Pero se podría suplir esto ofreciendo a los trabajadores un repertorio transparente de regímenes y el derecho a pasar de uno a otro sin menoscabo de sus activos.

Se proponen actualmente dos modelos posibles de pensiones, con miras a evitar ese conflicto entre los principios normativos y el deseo de establecer vínculos más directos entre las cotizaciones y las prestaciones y de repartir más equitativamente los riesgos entre los cotizantes y los pensionistas.

El primero consiste en financiar los ingresos de jubilación con muy diversas fuentes, en particular con una combinación de regímenes de

cotizaciones definidas y de prestaciones definidas. Este sistema tendría tres pilares:

- un pilar inferior contra la pobreza, para quienes cumplan los requisitos estipulados en punto a los ingresos, financiado con el presupuesto general y que proporcionaría ingresos a quienes carecieran de otros medios;
- un segundo pilar, de prestaciones definidas de reparto, obligatorio y de administración pública, que aportaría una tasa de sustitución moderada (por ejemplo, de un 40 ó un 50 por ciento de las ganancias de toda una vida) para todos los que hayan cotizado, y que se amoldaría plenamente a la evolución del costo de la vida;
- un tercer pilar, basado en cotizaciones definidas, obligatorio hasta un tope dado, posiblemente administrado por gestoras de pensiones privadas y que proporcionaría una pensión por medio de pagos periódicos;
- un cuarto pilar de cotizaciones definidas, voluntario, sin un límite máximo y que correría igualmente a cargo de entidades privadas.

Con una estructura semejante se repartirían los riesgos inherentes a los regímenes de pensiones –tanto los riesgos propios de la gestión pública de unos regímenes de prestaciones definidas como los riesgos mercantiles derivados de los regímenes de cotizaciones definidas–, pero al mismo tiempo proporcionaría unos ingresos de jubilación básicos garantizados a la inmensa mayoría de los trabajadores de ingresos medianos.

Una segunda posibilidad es el régimen de cotizaciones hipotéticas definidas, muy similar por su estructura al régimen de cotizaciones definidas: se acumula una cuenta virtual a lo largo de la vida laboral, a partir de las cotizaciones y los intereses (hipotéticos) correspondientes, que, en el momento de la jubilación, pueden convertirse en una pensión pagadera periódicamente. La principal diferencia es que el tipo de interés aplicado no es del de mercado sino algún otro indicador, como la tasa de crecimiento del PIB o la de los salarios. Sería obligatorio, y tendría que administrarlo el Estado. Tanto los intereses como las sumas de capital a las que se añadan son hipotéticas y, aunque las prestaciones de jubilación se basan en las cotizaciones pagadas, son meramente contables, sin una equivalencia con un dinero real. Este sistema establecería un vínculo más

directo entre las cotizaciones y las prestaciones. Pero en el momento de la jubilación el riesgo dimanante de un aumento de la longevidad lo asumirían los cotizantes/beneficiarios, ya que se calcularía el valor de los pagos periódicos a lo largo de la vida prevista del pensionista. Otros riesgos, por ejemplo los relacionados con el progreso económico, o los demográficos debidos a un aumento anterior de las tasas de natalidad, correrían a cargo de los cotizantes e implicarían cierto reajuste de las cotizaciones al compás de la realización del plan. Sería también necesario añadir un pilar inferior, de protección de los ingresos en la vejez, para aquellas personas cuyos ingresos a lo largo de la vida no basten para poder disponer de ingresos básicos contra la pobreza en la ancianidad.

Ahora bien, el futuro de las prestaciones de pensiones está cambiando sin cesar. No existe evidentemente un modelo único, adaptado a todas las circunstancias, y habrá que contrastar el que parezca más adecuado con los demás factores, en particular con la necesidad de una cobertura universal y de una buena gestión, gracias a lo cual se dará con el equilibrio más apropiado.