

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

PROBLEMAS DE FINANCIACIÓN Y OPCIONES DE SOLUCIÓN

INFORME SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA 2002



Conferencia Interamericana
de Seguridad Social

PROBLEMAS DE FINANCIACIÓN Y OPCIONES DE SOLUCIÓN

INFORME SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA 2002



D.R.© Conferencia Interamericana de Seguridad Social
Calle San Ramón S/n • Col. San Jerónimo Lídice
10100 México, D.F.
Tel: (52 55) 5595 0011
Fax: (52 55) 5683 8524
ciss@adetel.net
www.ciss.org.mx

ISBN: 968-7346-86-8

Primera edición: octubre de 2002

Diseño: Carlos Lupercio/Miguel Ángel Díaz Lagunas

Foto de Cubierta: Daniel Correa Rojo

Impreso y hecho en México

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) es un organismo internacional técnico y especializado, de carácter permanente, constituido en 1942 por los dirigentes de la seguridad social del continente americano, reunidos en Santiago de Chile.

La CISS tiene como objetivo el desarrollo de la seguridad social en los países de América, por lo cual fomenta la difusión de los avances de la seguridad social y la cooperación e intercambio de experiencias entre las instituciones y administraciones de seguridad social.

Por medio de sus publicaciones, la CISS recopila y difunde los avances de la seguridad social en América y a su vez formula recomendaciones para que se consideren en las políticas y programas de planificación de los países.

**AUTORIDADES
DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL
(CISS)**

Presidente

Santiago Levy, Instituto Mexicano del Seguro Social, México

Vicepresidentes

Vinicius Pinheiro, Ministerio da Previdência e Assistência Social, Brasil (2002)

Joseph Gribbin, Social Security Administration, Estados Unidos (2003)

Orlando Peñate, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Cuba (2004)

Presidentes de las Comisiones Americanas de Seguridad Social (CASS)

Actuaría y Financiamiento (CAAF)

Elsebir Ducreux, Caja del Seguro Social, Panamá

Adultos Mayores (CADAM)

Jorge D'Angelo, Asociación Mutual de los Agentes de los Organismos
para la Tercera Edad, Argentina

Jurídico Social (CAJS)

Benjamín González, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los
Trabajadores del Estado, México

Médico Social (CAMS)

Onofre Muñoz, Instituto Mexicano del Seguro Social, México

Organización y Sistemas Administrativos (CAOSA)

Joseph Gribbin, Social Security Administration, Estados Unidos

Prevención de Riesgos del Trabajo (CAPRT)

Baldur Shubert, Ministerio da Previdência e Assistência Social, Brasil

Coordinadores de las Subregiones

I, Andina

Germán Collazos, Caja de Compensación Familiar COMPENSAR, Colombia

II, Centroamericana

Richard Zablah, Instituto Hondureño de Seguro Social, Honduras

III, Cono Sur

Miguel Angel Fernández, Administración Nacional de la Seguridad Social, Argentina

IV, Norteamérica y el Caribe Anglo

Reginald Thomas, National Insurance Scheme, San Vicente y las Granadinas

V, México y el Caribe Latino

Santiago Velazco, Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, México

Junta Directiva del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS)

Sergio Massa, Administración Nacional de la Seguridad Social, Argentina

Luciano Gutiérrez, Instituto Nacional de Seguros de Salud, Bolivia

Patricio Merino, Caja de Compensación de los Andes, Chile

Eduardo Mauricio Ramos, Instituto Salvadoreño del Seguro Social, El Salvador

Richard Zablah, Instituto Hondureño de Seguro Social, Honduras

Sephlin Lawrence, Social Security Board, San Cristóbal y las Nevis

Secretario General de la CISS

Jorge Meléndez

Director del CIESS

Luis José Martínez

EQUIPO DE TRABAJO

El presente Informe fue elaborado en la Coordinación de Publicaciones, Política Editorial e Información de la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), a cargo de Nora Garro.

El Informe sobre la Seguridad Social en América 2002 lo dirigió Eduardo Rodríguez-Oreggia, quien coordinó un equipo de trabajo de la CISS. Participaron, además de personal de la citada Coordinación de Publicaciones, miembros de la Secretaría General de la CISS y de su Coordinación General. También colaboró el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), a través de su Coordinación de Investigación.

La recopilación de información de la mayor parte del Informe, así como la redacción estuvieron a cargo de Nora Garro, Jorge Meléndez y Eduardo Rodríguez-Oreggia. Material de apoyo fue proporcionado por Jacqueline Arzos, Liliana Charles y Héctor Peña. Aportaron asimismo, su valiosa ayuda un equipo de asistentes conformado por Cynthia Caamal, Alberto Cabrera, Julio Carrillo, Lilia Cortez, Miguel Flores, Julio Leal, Javier López, Arcelia Martínez, Jorge Martínez, Luis Sagaón, Eduardo Rodríguez-Montemayor, Etna Sánchez y Francisco Zarco.

PRESENTACIÓN

En la reunión de medio año de la Comisión Ejecutiva del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (CPISS) realizada en junio de 2001, en la Ciudad de México, el doctor Santiago Levy, Presidente de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), propuso por primera vez la elaboración de un documento analítico, de referencia académica y con fines de políticas públicas, que cada año estaría dedicado al tema de la reunión correspondiente del CPISS.

Posteriormente, en la XIX Asamblea General de la CISS, llevada a cabo en Fortaleza, Brasil, en noviembre de 2001, el doctor Levy sometió al pleno de las instituciones afiliadas la propuesta del Informe y, una vez aprobada ésta, estableció el compromiso de que la primera edición de este documento se presentara durante la XLVI Reunión del CPISS, a celebrarse en octubre de 2002 en la Ciudad de México.

Para la primera edición de este proyecto se seleccionó el tema de los problemas de financiación de la seguridad social en el continente y las opciones de solución. Se pensó que el análisis y discusión de estos asuntos obligaría a considerar los fundamentos mismos de la seguridad social: establecer definiciones, aclarar las razones por las cuales es necesaria la participación del Estado, comprender por qué encaran dificultades financieras los esquemas, armar un marco analítico para evaluar las posibles opciones de políticas.

Además, la discusión de los problemas de financiación llevaría de manera natural al análisis del reto de extender la cobertura de los sistemas, algo de suma importancia en un continente en donde la mayoría de los países tienen un segmento muy importante de su fuerza de trabajo en condiciones de informalidad, es decir, fuera de los esquemas de seguridad social.

Se debe recordar también que en este año se cumplen seis décadas de la CISS y, precisamente, uno de los principales puntos a discutir en la primera reunión de sus integrantes, en septiembre de 1942, fue el de los regímenes financieros más recomendables.

Hace 60 años, los seguros sociales del continente estaban organizados predominantemente bajo el esquema de reparto, en el cual las prestaciones para quienes enfrentan una situación adversa, como el retiro en edad avanzada o una enfermedad, se pagan con los fondos aportados por los trabajadores activos.

Como se explicará en este documento, un sistema de este tipo enfrenta por necesidad fuertes dificultades financieras cuando envejece la estructura de la población o cuando los salarios no crecen, entre otras razones.

Precisamente, en la reunión de la CISS en Fortaleza, el doctor Levy ponía énfasis en el desarrollo que se ha experimentado en el continente americano en las variables clave para el financiamiento de la seguridad social: la natalidad ha disminuido en el presente hasta aproximadamente la mitad del nivel experimentado alrededor de 1942 en casi todos los países de la región y la esperanza de vida se ha incrementado entre 40 y 75 por ciento en estas seis décadas, todo lo cual ha implicado una elevación considerable de la proporción de personas de edades avanzadas.

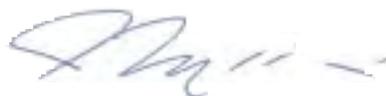
Este envejecimiento poblacional impone tremendas presiones financieras a los esquemas de pensiones; y también a los de salud, pues la incidencia de ciertas enfermedades como el cáncer, la diabetes y las cardiovasculares aumenta con la edad.

Las crisis de crecimiento económico de las dos últimas décadas del siglo XX, especialmente durante los ochenta, provocaron una caída del valor real de los salarios, lo cual se constituyó en otra causa del debilitamiento financiero de la seguridad social americana.

De hecho, las dificultades llevaron a no pocos países del hemisferio a reformar sus esquemas de pensiones y en unos pocos casos también los de salud. Por el lado de las pensiones, un número creciente de naciones del continente está optando por sistemas de cuentas individuales, en los que cada trabajador ahorra durante su vida laboral para las prestaciones que recibirá al retirarse.

Estos nuevos esquemas, sin embargo, no están exentos de algunos de los mismos problemas financieros que los del reparto tradicional. Parece evidente que una futura edición del Informe Anual de la Seguridad Social en América debe dedicarse a evaluar a fondo las reformas implantadas, pues de un análisis del desempeño de los sistemas modificados pueden resultar conocimientos de utilidad tanto para los países que ya han reformado su seguridad social y se encuentran en un proceso de transición, como para los que están considerando hacerlo. Aunque la idea del reparto sigue dominando en el continente, no es aventurado pensar que la situación cambie aceleradamente.

Por todo ello, se consideró oportuno que el primer tema del Informe fuera el de los dilemas financieros de la seguridad social.



Jorge Meléndez
Secretario General de la CISS

ÍNDICE

Autoridades de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Equipo de Trabajo

Presentación

I. Definición y Precisión de Conceptos Fundamentales | 1

- I.1 En búsqueda de una definición de seguridad social | 1
 - 1.1.1 Seguro social | 2
 - 1.1.2 Asistencia social | 3
 - 1.1.3 Programas universales | 3
 - 1.1.4 Programas patronales | 4
 - 1.1.5 Otros programas | 4
- I.2 La importancia de la seguridad social en el desarrollo de los países | 4
- I.3 El papel del gobierno en la seguridad social: ¿porqué, para qué, hasta dónde? | 5
 - I.3.1 Tres grandes tipos de argumentos | 6
 - I.3.2 La eficiencia económica y el papel del gobierno en la seguridad social | 6
 - I.3.2.a Bienes y servicios “públicos | 6
 - I.3.2.b Efectos socialmente “externos” de las acciones individuales | 8
 - I.3.2.c Mercados que tienden al monopolio en presencia de economías de escala | 9
 - I.3.2.d Asimetrías en la información con que cuentan los participantes en el proceso | 10
 - I.3.3 La seguridad social y la redistribución social de los recursos | 11
 - I.3.4 Teorías políticas sobre la existencia de la seguridad social | 11

II. Un Panorama de la Seguridad Social en el Continente Americano | 13

- II.1 Algunas características de los sistemas de seguridad social en América | 14
 - II.1.1 Seguros ofrecidos | 14
 - II.1.2 Seguridad social, beneficios e incentivos a la participación laboral | 18
 - a) Las pensiones están ligadas al retiro | 20
 - b) Las pensiones están ligadas a salarios devengados con anterioridad | 20
 - c) Las pensiones están ligadas al historial laboral | 20
 - d) Pensiones financiadas por medio de impuestos al salario | 20
 - II.1.3 Participaciones en la financiación de la seguridad social | 20
- II.2 Contexto macroeconómico en el que se enfrentan los retos de la seguridad social americana | 20
 - II.2.1 Seguridad social y condiciones macro: algunas relaciones importantes | 22
 - a) Gasto en seguridad social e ingreso nacional | 22
 - b) El gasto en seguridad social y la cobertura | 23
 - c) Aspectos demográficos | 24
 - d) El mercado laboral | 24
 - e) Impuestos y seguridad social | 25
 - f) Financiación de la seguridad social y globalización | 26
 - II.2.2 Determinantes del gasto en seguridad social: análisis estadístico | 27

III. Problemas de Financiación y Opciones de Solución | 31

- III.1 Dos grandes enfoques para la financiación de los seguros | 31
 - III.1.1 El sistema de reparto y la fuente de su principal problema financiero | 32

III.1.2	Los posibles problemas de los esquemas de capitalización individual	33
III.2	Algunos desarrollos recientes que originan los problemas de financiación	33
III.2.1	El proceso de envejecimiento de la estructura poblacional	34
III.2.2	Demografía, otras presiones fiscales y financiación de la seguridad social	39
III.2.3	El incremento de la productividad y el sostenimiento de la seguridad social	42
III.2.4	Otros problemas de la financiación de las pensiones	44
III.2.5	Problemáticas del seguro de enfermedades	44
III.3	¿Cuáles son las opciones para resolver los problemas de financiación?	45
III.3.1	Políticas que se han propuesto para enfrentar los problemas	45
a.	Incrementos en las aportaciones al sistema a través la nómina	45
b.	Limitación de los beneficios o prestaciones	45
c.	Políticas que incrementen la valoración de los beneficios por parte de los afiliados	45
d.	Aumento de recursos públicos para la seguridad social, provenientes de otras fuentes generales	46
e.	Reformar el sistema de reparto, o privatización del mismo	46
III.3.2	¿Cuáles son las preguntas relevantes a responder al analizar cada opción?	46
III.3.2.a	Seguridad social y mercado laboral	46
(i)	Nivel de empleo y cobertura de la seguridad social	47
(i.1)	La importancia de valorar las prestaciones recibidas	48
(i.2)	Posible traslado del impuesto a menores salarios o empleo	48
(ii)	La decisión de cuándo retirarse y cuándo participar laboralmente	50
III.3.2.b	El ahorro, la acumulación de capital y la seguridad social	51
(i)	Sustitución de ahorros	51
(ii)	Retiro laboral y ahorro	52
(iii)	Diferencias en tasas de rendimiento sobre fondos	52
(iv)	Efecto de herencias e inversiones en los hijos	52
III.3.2.c	La seguridad social y los problemas de riesgo moral (<i>moral hazard</i>)	53
III.3.2.d	La redistribución social del ingreso	53

IV. ¿Qué Sabemos sobre el Alcance de las Opciones para Fortalecer la Financiación? | 55

IV.1	Cambios en las aportaciones	55
IV.1.1	Aumentos en la tasa de cotización	55
IV.1.1.a	La financiación de la seguridad social y la informalidad	55
IV.1.1.b	Evidencia del impacto de cambios en la tasa de contribución	57
IV.1.1.c	Valoración de las prestaciones	58
IV.1.1.d	La financiación, la cobertura y la valoración de las prestaciones	60
IV.1.2	Tasas de contribución y monto de la recaudación	61
IV.1.3	Ampliación de la base gravable	62
IV.1.3.a	Reducción de la evasión de contribuciones	63
IV.1.3.b	Extensión de servicios a sectores tradicionales no cubiertos	64
IV.2	Limitación de los beneficios o prestaciones	65
IV.2.1	Incrementos de la edad mínima de retiro y/o reducción de beneficios por jubilación temprana	65
IV.2.2	Pagos extras o co-pagos en algunos servicios de salud	67
IV.2.3	Indexación de las pensiones a la inflación o a los salarios	69
IV.3	Políticas que incrementen la valoración de los servicios	69
IV.3.1	Mejor vinculación entre contribuciones y prestaciones	70
IV.3.2	Mejoras administrativas y reorganización en el sector salud	70
IV.4	Dedicación de más recursos públicos, de otras fuentes, a la seguridad social	72
IV.4.1	El bono demográfico y la financiación de la seguridad social	72
IV.4.2	El uso de ingresos fiscales de otras fuentes	74
IV.5	Privatización del sistema o reforma hacia la capitalización individual	76
IV.5.1	Componentes de los sistemas reformados y principales modelos de reforma	76
IV.5.2	El modelo de cuentas individuales	77
IV.5.3	Marco para la evaluación y comparación entre sistemas	80
a.	¿Pueden los mercados privados sustituir a los seguros públicos?	80

- b. Consecuencias distributivas | 81
- c. Efecto de la privatización en el comportamiento de los trabajadores | 82
- d. Implicaciones macroeconómicas | 83
- e. Efectos en el bienestar y la eficiencia | 85

V. Entonces, ¿Por Dónde? | 87

- V.1 Un resumen de lo informado hasta ahora | 87
 - Capítulo I. Definición y aclaración de conceptos fundamentales | 87
 - Capítulo II. Un panorama de la seguridad social en el continente americano | 88
 - Capítulo III. Problemas de financiación y opciones de solución | 90
 - Capítulo IV. ¿Qué sabemos sobre el alcance de las opciones para fortalecer la financiación? | 94
- V.2 Conclusiones: metodología para evaluar opciones de financiación | 100
 - a. Acuerdo sobre los participantes políticos en el proceso de discusión de las posibles reformas | 102
 - b. Definición y jerarquización de los criterios sobre los cuales se analizarán las posibles reformas | 102
 - c. Listado de las posibles medidas para modificar los esquemas | 103
 - d. Evaluación de las medidas: acopio de información para decidir | 103
 - e. Discusión amplia de los resultados | 104

Referencias Bibliográficas | 107

Cuadros

- II.1 Instituciones de Seguridad Social y Beneficios que se Otorgan en el Continente Americano | 14
- II.2 Programas de Seguridad Social en el Continente Americano | 18
- II.3 Distribución de los Ingresos de la Seguridad Social Según su Procedencia 1970-1996 | 21
- II.4 Gasto en Seguridad Social (% PIB) y su Relación con Variables Macroeconómicas | 28
- II.5 Relación entre Gastos en Seguridad Social y Aportaciones Gubernamentales a la Seguridad Social | 29
- III.1 Tasa de Dependencia Senil (Población de 65 y más Años/Población de 15-64 años)*100 | 35
- III.2 Tasa de Dependencia Infantil (Población de 0-14/población de 15-64 años)*100 | 36
- III.3 Tasa de Dependencia Total (Población de 0-14 + población de 65 años y más /Población de 15-64 años)*100 | 37
- III.4 Cuentas Generacionales para Países del Área, 1995 (Miles de dólares de Estados Unidos de 1995) | 40
- III.5 Contribuciones a la Seguridad Social en Países Seleccionados de América Latina 1980-1999, Porcentajes sobre la Nómina | 47
- IV.1 Determinantes de la Informalidad en América Latina 1980-2000 | 57
- IV.2 Costos Promedio por Persona en Salud y Educación, México 1996 (Índices que valen uno para el valor más bajo) | 73
- IV.3 Porcentaje Máximo de Instrumentos Financieros Permitidos en Diferentes Países | 78
- IV.4 Deudas Implícitas Estimadas del Sistema de Reparto (Como porcentaje del PIB) | 79
- IV.5 Cargos por Manejo de Pensiones en Latinoamérica | 85

Gráficas

- II.1 Gasto en Seguridad Social e Ingreso | 22
- II.2 Gasto en Seguridad Social y Población sin Cobertura | 23
- II.3 Población Mayor y Gasto en Seguridad Social | 24
- II.4 Gasto en Seguridad Social y sus Impuestos a la Nómina | 25
- II.5 Carga Tributaria y Gasto en Seguridad Social | 25
- II.6 Apertura Comercial y Gasto en Seguridad Social | 26
- III.1 Tendencia Demográfica en América Latina y el Caribe | 34
- III.2 Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en América Latina y el Caribe | 42

III.3 Evolución de los Salarios Reales	43
III.4 El Efecto de un Impuesto a la Nómina sobre el Empleo Asegurado	50
IV.1 Tasas de Informalidad Laboral en América Latina	56
IV.2 Cobertura de la Seguridad Social o Informalidad y PIB por Habitante en América Latina	56
IV.3 Cobertura de la Seguridad Social o Informalidad y Tasas de Contribución en América Latina	57
IV.4 Curva de Laffer Hipotética	61
IV.5 Recaudación y Tasas de Impuestos (Promedio 1975-1989)	62
IV.6 Inflación en Países de América Latina y el Caribe, 1981-2001, Promedio anual	69
IV.7 Bono Demográfico en América Latina	72
IV.8 Indicadores Bursátiles	79

Acrónimos y Abreviaturas

AFORES	Administradoras de Fondos para el Retiro
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CISS	Conferencia Interamericana de Seguridad Social
FGTS	Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio
FMI	Fondo Monetario Internacional
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
Ing Gob	Ingresos sufragados por el Gobierno
INCRA	Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria
IVA	Impuesto al Valor Agregado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
PIB	Producto Interno Bruto
PMG	Pensión Mínima Garantizada
SS	Gasto en Seguridad Social
3SLS	Regresión en tres etapas
SEBRAE	Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas



DEFINICIÓN Y PRECISIÓN DE CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Antes de pasar a debatir opciones de financiación de la seguridad social, es fundamental definir y precisar los términos empleados, para una mejor comprensión individual y entendimiento común de las implicaciones y alcances de cada concepto. También, reflexionar sobre la importancia de los esquemas de seguridad social existentes y, de manera especial, examinar qué teorías tratan de explicar y sustentan la participación del Estado en los mismos.

Los cambios en las formas en que una sociedad paga por los servicios de aseguramiento de su población podrían afectar la consecución de algunos de los objetivos que uno esperaría que la seguridad social debe cumplir. Una reforma puede resolver un problema financiero, pero quizá a costa de desvirtuar la naturaleza o intención original del esquema de seguridad social.

Por eso, este capítulo comienza con una breve revisión de lo que se puede considerar como seguridad social, en sus diversas acepciones. Tras ello, se reflexiona sobre su importancia y se revisan las teorías que se han desarrollado para tratar de explicar el papel gubernamental en esa materia.

1.1 En búsqueda de una definición de Seguridad Social

El acceso a un nivel adecuado de seguridad social ha sido reconocido en diversos documentos básicos de organismos internacionales y de los gobiernos como uno de los derechos fundamentales de todo individuo. Sin embargo, aunque la discusión al respecto ha tendido a centrarse en el otorgamiento de asistencia financiera a grupos específicos de personas, en cualquier forma que pueda tomar, la realidad es que el término seguridad social no ha sido definido en una forma consensuada, por lo que una cuestión fundamental, en primera instancia, es definir qué debe-

mos entender por seguridad social y qué alcances tiene el concepto, es decir, qué tipos de programas comprende.

El término seguridad social fue usado por primera vez en los Estados Unidos en la Ley de Seguridad Social de 1935. Su máxima expresión fue el Informe Beveridge, del Reino Unido, que pugnaba por proveer servicios de seguridad social a los ciudadanos “desde la cuna hasta la tumba” y por insertar los seguros sociales en esquemas más amplios de políticas conducentes al progreso social, a través de la cooperación entre el Estado y los individuos (Beveridge, 1942). En este reporte, el Estado de bienestar social se refería a la provisión de medidas gubernamentales que condujeran a alcanzar estándares básicos de vida y ayudar a los que lo necesitaran. Idealmente, la intención era reducir la pobreza y la inequidad y alcanzar niveles más altos de integración social y de solidaridad.

Una definición de seguridad social podría ser la provisión de beneficios a los hogares y a los individuos a través de acuerdos públicos o colectivos con el objeto de otorgar protección contra los bajos o declinantes niveles de vida como producto de varios riesgos (desempleo, invalidez y retiro) y de satisfacer necesidades consideradas básicas por la sociedad (van Ginneken, 1999).

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) ha establecido en el pasado que la seguridad social es, por un lado, la organización de la prevención de aquellos riesgos cuya realización privaría al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia, buscando restablecer lo más rápida y completamente posible esa capacidad perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente y, por el otro, la procuración de los medios necesarios de subsistencia en casos de interrupción de la actividad profesional (CISS, 1992).



La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha definido a la seguridad social como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional; desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” (OIT, 1984, p. 3).

El término usado por la OIT incluye aquellas medidas que podrían considerarse de asistencia social o de aplicación universal, para los cuales no existe tampoco una definición consensuada y que son difíciles de clasificar dentro de los conceptos de aseguramiento contra riesgos.

Un problema con las definiciones que se han mencionado es, precisamente, que son enumerativas, es decir, se define a la seguridad social mediante una lista de clases de programas: los de riesgos del trabajo, de salud, de enfermedades, etcétera, y además, los de asistencia social.

Ahora bien, ciertamente que los programas de tipo asistencial, como los de combate a la pobreza, pueden y deben ser incorporados en nuestros esquemas de seguridad social, bajo la figura de un régimen solidario, pues la lucha por abatir la pobreza debe ser entendida como una forma en que el Estado asegura oportunidades para todos los niños, especialmente los que están en situación de desventaja social. Estaríamos así siendo fieles a los principios de solidaridad que fundamentaron el crecimiento de los sistemas de seguridad social en el mundo.

Así, una definición más amplia o general de seguridad social sería que ésta es un

esquema de aseguramiento de riesgos individuales, mediante el manejo solidario de los recursos de la sociedad, a través del cual el Estado asegura que todos los ciudadanos tendrán las mismas oportunidades económicas, sin importar a qué familia o grupo social pertenezcan o qué hechos fortuitos de carácter idiosincrásico tengan que enfrentar¹. Como se explicó, esta definición incluiría bajo un marco teórico de aseguramiento a los tradicionales programas de seguros sociales de riesgos de trabajo, enfermedades y retiro, así como a los de asistencia social.

Por tanto, si consideramos otros programas normalmente clasificados como de asistencia dentro del concepto de seguridad social, de acuerdo con nuestra definición ampliada, podríamos agrupar en varios apartados los tipos de esquemas, caracterizados por la dependencia que tengan de los ingresos o la edad del beneficiario y/o los dependientes, o si se trata de un programa universal y por tanto no depende de dichos requerimientos (Feldstein y Liebman, 2001; Myers, 1993; OIT, 1984; Redja, 1994). A continuación se discute esta taxonomía de programas.

1.1.1 Seguro social

Es una de las formas de bienestar social más difundidas en el mundo. La finalidad de este sistema es la de otorgar a los trabajadores y a sus familias servicios de salud y protección de su ingreso ante eventualidades derivadas de enfermedad, maternidad, desempleo, invalidez, vejez, muerte y otros. Se proporciona además un pago de subsistencia en los casos en que el trabajador no pueda continuar, en forma temporal o definitiva, con sus actividades laborales. Por lo general, se incluye también una pensión que se otorga al trabajador al término de su vida productiva.

Sin embargo, este sistema no es de aplicación universal, sino que está condiona-

¹ El lector pudiera encontrar que esta definición guarda cierta familiaridad con los conceptos de Rawls (1971), quien proponía que la idea de justicia social se debe definir mediante un ejercicio intelectual en el cual los individuos acuerdan lo que será justo antes de saber con certeza la realidad que les tocará vivir, esto es, debaten y llegan a consensos sobre valores sociales de justicia precisamente sabiendo que hay una posibilidad de que les toque vivir en una situación de desventaja en oportunidades. De esta forma, la solidaridad social surgiría naturalmente como un valor, lo cual no necesariamente sería el caso si una persona debate lo que considera justo socialmente desde una posición de privilegio. Una demanda de programas de seguridad social sería por tanto también una consecuencia lógica de un ejercicio de este tipo, pues como se dice en la definición propuesta, uno de los papeles del Estado sería asegurar que todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades económicas.

do a una serie de características que deben cumplir los beneficiarios:

- La afiliación es obligatoria, definida por ley.
- La financiación es a través de cotizaciones o contribuciones, ya sea parciales o totales, de los trabajadores, los empleadores y el Estado. Por tanto, la elegibilidad a este sistema está sujeta a las aportaciones o cotizaciones que realice el trabajador; esto es, está sujeta a los trabajadores que se encuentran en el sector formal de la economía.
- No se requieren comprobantes de ingresos o de la situación económica, ya que las cotizaciones otorgan el derecho a las prestaciones.
- Las cotizaciones están generalmente relacionadas con el ingreso laboral del trabajador, tal como se establece por ley. En la mayoría de las legislaciones se busca redistribuir los recursos de los trabajadores con altos ingresos hacia los de bajo ingreso.
- Las cotizaciones son canalizadas a fondos especiales, los cuales financian las prestaciones que se otorgan.
- Las áreas de seguro por accidente de trabajo y por enfermedad profesional son generalmente financiadas en su totalidad por el empleador, aunque a veces el Estado aporta una parte. Otras áreas comprendidas son las de invalidez y vejez, seguro de desempleo, seguro de salud.

Como se explica en el Capítulo III en detalle, los esquemas de aseguramiento social se financian de dos formas posibles, de acuerdo con la forma en que se canalicen las cotizaciones: una, bajo el llamado sistema de reparto, en el cual con las contribuciones de los trabajadores activos se pagan las pensiones y otras prestaciones de los retirados; la otra, en esquemas fondeados, en los cuales el trabajador es obligado a ahorrar durante su vida laboralmente activa, creando una reserva o fondo de la que se pagan sus beneficios.

I.1.2 Asistencia social

Estos programas, por lo general dirigidos a personas de bajos ingresos, podrían definirse como el conjunto de acciones tendientes a mejorar las condiciones de carácter social que impiden a los individuos su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de las personas en estado de necesidad, y procurar su reintegración al ámbito familiar, laboral y social. Por lo general, comprende acciones de promoción, protección, rehabilitación y salud en casos de maltrato, explotación, abandono, dependencia, ancianos en desamparo, y otras. Las características de este tipo de programas son:

- Están financiados por los gobiernos con fondos públicos.
- Están dirigido a individuos o familias de bajos recursos.
- Los beneficios se otorgan al comprobar la condición económica de los solicitantes.
- Las prestaciones otorgadas tienen como objetivo incrementar el ingreso de los beneficiarios hasta un mínimo fijado por la sociedad, considerando sus características y necesidades individuales y de familia.
- Pueden otorgarse a discreción, aunque dentro de los límites fijados por la legislación.

I.1.3 Programas universales

Dado que las prestaciones del seguro social son otorgadas a los cotizantes y sus familiares, es importante no dejar excluidas de la protección del Estado a aquellas personas que no podrían cotizar debido a que no cuentan con algún tipo de trabajo formal, o que tampoco reúnen las características requeridas en programas de asistencia social.

Así, se han constituido programas que incluyen también a este grupo de personas, buscando elevar el nivel de su bienestar y crear un ambiente propicio de integración

social. La simple condición de ciudadano hace elegible a la persona para recibir los beneficios de este tipo de programas y pueden comprender las áreas de salud, educación, seguridad social, alimentación, servicios de vivienda, y otros. Estos esquemas están financiados con fondos públicos de los gobiernos ya sea en su totalidad, o bien ofreciendo fuertes subsidios en algunos servicios, esto es, los beneficiarios pagan una proporción predeterminada de dicho servicio.

1.1.4 Programas patronales

Hay cierta clase de beneficios que deben ser otorgados por los empleadores por mandato legal. En algunos casos de enfermedad profesional o accidente de trabajo, el empleador debe pagar una indemnización y el costo de los servicios médicos, además de aquellos daños y perjuicios a los que sea sujeto en cualquier juicio. En este ámbito, se clasifican también otras prestaciones tales como la licencia pagada por enfermedad y maternidad, el derecho a recibir una indemnización por despido injustificado o por reducción de personal, y algunos planes de pensiones. Estos programas los financia completamente el empleador y no buscan redistribuir el ingreso entre los trabajadores, dependiendo su otorgamiento de que el beneficiario esté empleado.

1.1.5 Otros programas

Existen algunos programas que aunque no son obligatorios por ley, son fomentados y promovidos por el Estado. La financiación de este tipo de programas se deriva de las contribuciones y la elegibilidad; por tanto, está sujeta a tales aportaciones, aunque en algunas ocasiones se presentan situaciones híbridas que combinan varios esquemas. Un ejemplo son los fondos de ahorro o de previsión que se implementan dentro de las empresas y que obligan a los trabajadores a ahorrar periódicamente a fin de hacer frente a contingencias futuras. Estos tipos de prestaciones no son fáciles de incluir en un esquema de seguridad social tradicional, ya que no reemplazan los ingresos que se dejan de percibir bajo al-

guna situación de emergencia, ni tampoco pretenden redistribuirlos entre los trabajadores.

1.2 La importancia de la seguridad social en el desarrollo de los países

La seguridad social puede contribuir de varias maneras al bienestar de una nación. En primer lugar, ofrece beneficios generados a través de los servicios de salud, la cual ha sido catalogada como uno de los elementos del capital humano de la población que contribuye a elevar la productividad de los trabajadores y por ende favorece el crecimiento económico.

Al profundizarse en el repaso de las razones por las cuales se considera tan importante a la seguridad social en los procesos de desarrollo de los países, es particularmente relevante destacar algunos argumentos como los siguientes (Banco Mundial, 1993; OIT 2001; Sala-i-Martin, 1996):

- Un estado de salud deficiente es una de las principales causas de baja productividad laboral en muchos países en vías de desarrollo, en los cuales, además, los trabajadores no tienen acceso a un sistema de salud adecuado. Las mejoras en salud favorecen el crecimiento económico en al menos cuatro formas: reducen las pérdidas en producción derivadas de la enfermedad de los trabajadores; permiten la utilización de recursos que serían total o prácticamente inaccesibles debido a enfermedades; incrementan la matrícula escolar de los estudiantes, que en el futuro aportarán sus conocimientos y liberan el uso de recursos para atención de enfermedades, hacia otros rubros.
- El sistema de pensiones ayuda a facilitar la salida de los trabajadores de la fuerza laboral cuya productividad ha decaído; especialmente puede mencionarse el caso de los trabajadores de más edad.
- Las prestaciones monetarias y el descanso durante una enfermedad contribuyen a la recuperación de los trabajadores, ya que eliminan la presión física, emocional

y financiera que significaría tal condición, y a la vez evitan que el resto de los trabajadores vean afectada su productividad por contagio.

- El seguro de maternidad es de particular importancia para poder contar con una futura fuerza laboral saludable y para propiciar el buen estado de salud de las madres trabajadoras.
- La forma más antigua y amplia de seguridad social existente es, sin duda, la de los esquemas de accidentes laborales, los cuales han desempeñado un papel muy importante en la prevención de riesgos en el trabajo. Las actividades planteadas por estos esquemas son relevantes para la productividad, dado que se evita también la pérdida de días laborales como consecuencia de enfermedad o accidentes de trabajo.
- Las prestaciones otorgadas durante períodos de desempleo proporcionan al trabajador en tal condición un espacio para encontrar un nuevo puesto laboral, que le permita desarrollar plenamente su capacidad productiva, y a la sociedad reasignar los distintos tipos de trabajadores a los empleos en los que serían más productivos, minimizando el costo del ajuste.
- Las prestaciones en dinero otorgadas al trabajador por el hecho de tener hijos, ayudan a asegurar un ingreso suficiente para proporcionar una alimentación adecuada y un ambiente saludable a la familia. En algunos países, estos beneficios son un instrumento que ayuda a evitar el trabajo infantil –con la cauda de desventajas que conlleva para el armónico y pleno crecimiento de los niños–, y de esta manera, contribuir a incrementar la matrícula escolar. Además, a largo plazo permitirá obtener una fuerza laboral con altos niveles de productividad.

Si bien las categorías antes mencionadas sólo se aplican a los cotizantes, los programas universales y de asistencia social proveen de servicios de salud y otras prestaciones a aquellos que no cuen-

tan con un trabajo formal o carecen de los medios económicos para tener una alimentación adecuada; incluso proporcionan acceso a aquellos materiales escolares con los que deben contar los niños cuyas familias se encuentran en desventaja económica.

Por tanto, la seguridad social cumple también una función redistributiva, no solamente entre grupos de una misma generación sino también entre distintas generaciones. Esta redistribución inter e intra generacional es inherente a cualquier tipo de régimen que funcione ya sea según el principio del seguro o el de la solidaridad entre el trabajador sano y el enfermo, entre el trabajador en actividad y el jubilado, o entre el que tiene hijos y el que no tiene ninguno. En todos los casos están, por un lado, aquellos a quienes se les cobra sistemáticamente cotizaciones o impuestos, y por el otro, los que reciben pagos de beneficios al sobrevenir alguna contingencia.

I.3 El papel del gobierno en la seguridad social: ¿por qué, para qué, hasta dónde?

Muchos de los problemas que buscan resolver los sistemas de seguridad social pertenecen, en buena parte, a ámbitos de decisión individuales o familiares: tener seguro médico, ahorrar para una edad avanzada, asegurarse en previsión de una muerte prematura, o bien, para una vida más larga de lo esperado, entre otros casos.

Si el individuo o la familia enfrentan todos estos problemas de una manera natural como parte de los dilemas de su vida privada, ¿por qué es necesaria la intervención del Estado en la provisión de la seguridad social? ¿Es redundante la presencia estatal?

Ésta es una cuestión fundamental en el tema de seguridad social. En esta sección, se hace una breve descripción de las teorías que explican, y justifican, la intervención del Estado en los programas respectivos. Alcanzar un entendimiento del campo de acción gubernamental en las

soluciones a estos problemas de las familias es un prerequisite para el debate que sigue sobre las formas de financiación de la seguridad social.

Los aspectos que se presentan aquí han sido analizados anteriormente en varios estudios, como los de Diamond (1977), Feldstein y Liebman (2001), Mulligan y Sala-i-Martin (1999, 1999a, 1999b), Myers (1993), Redja (1994) y otros. Se pretende mostrar un resumen de los argumentos detallados que desarrollan estos autores.

1.3.1 Tres grandes tipos de argumentos

Para empezar, utilizando la dicotomía eficiencia-equidad del lenguaje económico, la intervención pública se podría justificar en términos de ganancias de eficiencia en la economía o por una más adecuada redistribución de los recursos. En el primer caso, la ventaja de la participación gubernamental se reflejaría en que la sociedad podría disfrutar de más servicios y bienes, con los mismos recursos, mientras que en el segundo, se alcanzaría un bienestar social más elevado cuando el gobierno contribuyera a redistribuir estos bienes y servicios de un grupo a otro, de acuerdo con una ética social.

Una tercera razón por la cual se justifica una participación estatal en la seguridad social podría ser de orden político, no necesariamente económico. Por ejemplo, por la formación y ejercicio de coaliciones amplias de votantes o de grupos minoritarios de presión que en el juego político llegaran a dominar la toma de decisiones para su propio beneficio o el de sus protegidos. En estos casos, de acuerdo con las motivaciones de los actores políticos que prevalecieran, la sociedad podría disfrutar de ganancias de eficiencia o de equidad. Aquí también cabe la posibilidad de que la intervención del gobierno pueda simplemente estar reflejando una realidad política, incluso con un desperdicio de recursos.

A continuación se presentan algunas teorías sobre la existencia de la seguridad social como una institución pública, clasificándolas en grandes familias, de acuerdo con

algunas de estas tres razones: eficiencia económica, equidad social, juego político.

1.3.2 La eficiencia económica y el papel del gobierno en la seguridad social

Aunque el mercado y el mecanismo de precios es, de acuerdo con la teoría económica prevaleciente, el medio más adecuado para la provisión eficiente de bienes y servicios, hay circunstancias en las cuales se presentan fallas en su funcionamiento que provocan un desperdicio de recursos que puede ser corregido por la intervención gubernamental.

Estas razones son de cuatro tipos: (a) existencia de bienes o servicios “públicos”, (b) efectos socialmente “externos” de las acciones individuales, (c) mercados que tienden a ser monopolísticos en la presencia de economías de escala, (d) asimetrías en la información con que cuentan los participantes en el proceso. Como se verá en la exposición siguiente, los diversos argumentos a favor de la intervención estatal en la seguridad social tienden a complementarse.

1.3.2.a Bienes y servicios “públicos”

Los bienes y servicios privados son los que se consumen por elección y por personas que efectúan un pago para poder disfrutarlos, interactuando en un mecanismo de precios establecido en el mercado.

Los bienes y servicios públicos, se encuentran disponibles para la generalidad de la población: el individuo no tiene control sobre ellos. Por ejemplo, la defensa nacional es un servicio que, si se provee, todos los consumen sin excluir a nadie. Otro ejemplo clásico es el de los faros: no sólo un barco se beneficia de ellos, si existe un faro todos pueden consumir sus servicios sin ser excluidos. Algo similar se podría decir de los parques públicos.

De acuerdo con Samuelson (1954), los servicios y bienes públicos tienen dos características principales: (1) son indivisibles o no rivales en el consumo, es decir, están disponibles para todos. Dado que ya se

esté proveyendo un servicio a una persona o un grupo, que otro más lo disfrute no tendría un costo adicional; (2) son no excluibles, esto es, nadie puede ser excluido de disfrutar de ellos.

A pesar de que la sociedad sale ganando con los bienes y servicios públicos, por obvios problemas para cobrar por ellos, desde un punto de vista privado no es rentable producirlos o proveerlos: el mercado “falla” y es necesario que el Estado, que no persigue el lucro, los proporcione.

Buchanan (1968), señaló que hay una serie de bienes y servicios que no pueden ser categorizados de una forma clara y contundente. Por ejemplo, un paisaje natural puede estar disponible para todos con cero costo adicional si una persona más lo disfruta, pero el área desde donde se observa puede ser restringida y cobrarse por el acceso. O bien, el costo de atender a una persona adicional puede ser cero hasta cierto punto, como sería el caso de una calle, pero en determinado momento la congestión de usuarios provocaría que el gasto necesario para servir a uno más se vuelva significativo.

Por otro lado, se debe reconocer que el hecho de que un bien o servicio sea “público” implica que debe ser financiado por el gobierno si la sociedad lo quiere disfrutar, pero no es necesario que el mismo gobierno se ponga a producirlo. La autoridad simplemente puede pagar a un agente privado para que lo produzca, es decir, se puede dar en concesión. En este caso, por supuesto, surgen problemas adicionales de regulación.

Otra idea que se discute con el concepto de bienes y servicios públicos es la de los llamados “meritorios” (Musgrave, 1959), que excluyen a ciertos grupos de población que no cumplen con determinadas condiciones. Si se proveen, implica entonces que se tendrá que restringir el acceso a un sector de personas, bajo el argumento de que no todos cumplen una serie de condiciones requeridas para disfrutar de esos servicios por cuenta del Estado. Por ejemplo, una campaña de salud

pública o la educación básica podrían ser consideradas como bienes o servicios públicos por las características de su provisión, de manera colectiva (en escuelas o dispensarios médicos públicos), pero pudiera también ser necesario establecer que los miembros de familias con ingresos elevados no puedan disfrutar de ellos, es decir, se establecerían políticas para excluir a ciertos grupos sociales.

Estos bienes “meritorios” o “preferentes” existen cuando las políticas gubernamentales son impuestas sobre las preferencias de la gente, obligándola a efectuar un consumo que de otra forma no querría hacer.

La justificación sería, por ejemplo, que los individuos no poseen una perfecta visión del futuro y por ello no ahorran lo suficiente cuando son jóvenes para comprar un seguro, lo que motivaría al Estado a obligarlos a adquirir uno. De acuerdo con Diamond (1977) esto ocurriría por diferentes razones, entre las que se encuentran que la gente: (1) podría tener una falta de información que no le permitiera evaluar su situación futura; (2) puede ser incapaz de tomar decisiones efectivas dado que no está dispuesta a considerar que algún día puede enfrentar situaciones de retiro del trabajo o de enfermedad; (3) actúa de forma imprevisora, ya que no le da un peso considerable al futuro cuando toma decisiones. Como resultado, lo deseable es que el Estado entre en acción y fuerce a la población joven a ahorrar lo suficiente.

Este argumento puede tener una contraparte, sin embargo. Se podría considerar que las viejas generaciones no sólo anticiparon cuando jóvenes sus necesidades, sino que también previeron que las nuevas generaciones reaccionarían ante tal situación (Laitner, 1988), y esperarían que la sociedad los ayude cuando por vejez se encuentren en una situación de necesidad imperiosa. Ello explicaría por qué no ahorran cuando son jóvenes.

Con estos argumentos respecto a lo que son bienes y servicios públicos, así como en relación a las “impurezas” de la vida real para poder aplicar el concepto teórico, se puede afirmar que corresponde precisa-

mente al gobierno, propiciar un debate social para definir qué servicios entran en la categoría de “públicos”, quién los debe pagar, cómo los debe pagar, y a quién se le debe pagar.

En la realidad, los sectores público y privado pueden intercambiar e interactuar en la producción y provisión de lo que se considere bienes y servicios públicos, que pueden ser proporcionados por medio de pagos o criterios meritarios.

Relacionando todos estos conceptos con la seguridad social, se puede afirmar que, debido a que es común que ésta y su financiación sean obligatorios, además de la forma colectiva en que normalmente se proveen sus servicios, éstos tienen elementos de no rivalidad o indivisibilidad en el consumo y muchas veces también son no excluibles entre los individuos o familias que contribuyen a la financiación. Por ello, varias de las ideas de la teoría de los bienes públicos son pertinentes en el estudio de la seguridad social.

Pensemos en los servicios de salud, de guarderías o incluso en otros seguros que, al menos en los sistemas de reparto, se contratan de forma colectiva, y en los que el costo de atender a uno más es prácticamente nulo, siempre y cuando no se hayan saturado o congestionado en su provisión.

La teoría de los bienes públicos nos enseña entonces, por una parte, que en la medida que estos conceptos sean pertinentes para el análisis de las condiciones en que se prestan varios de los servicios de la seguridad social, la financiación pública de estos esquemas es necesaria para el mejor aprovechamiento de los recursos de la sociedad. Por otro lado, muestra que la provisión de los servicios de la seguridad social puede ser llevada a cabo por un agente privado, bajo concesión del Estado, sobre todo si la naturaleza “pública” de lo que se ofrece a los beneficiarios presenta ciertas posibilidades de exclusión y de rivalidad en el consumo, que se puedan establecer de manera operativa en la práctica, así como en leyes y reglamentos.

1.3.2.b Efectos socialmente “externos” de las acciones individuales

Las “externalidades” se refieren a acciones que realiza un agente y que producen algún tipo de efecto en otros, ya sea en su perjuicio o beneficio, y por el cual no se efectúa ningún tipo de compensación.

Por ejemplo, cuando una fábrica contamina, perjudica a quienes habitan en la localidad, sin que exista un pago compensatorio por el daño causado. Una “externalidad” también puede ser positiva, como sería el caso en que una mayor educación de una persona o grupo social incrementa la productividad de aquellos otros con los que interactúa en el trabajo o en la vida cotidiana. La persona o grupo en cuestión tiene un beneficio privado por su mejor educación, pero al mismo tiempo provoca un efecto “externo” sobre su entorno. En el lenguaje de los evaluadores de proyectos, se diría que la inversión en educación (o en servicios de la seguridad social, como los de salud) tiene, además de un rendimiento privado, uno social.

En el caso de la existencia de “externalidades” hay una asignación ineficiente de recursos si los productores operan con fines de lucro: en los ejemplos anteriores, la sociedad querría que se dedicaran menos recursos a la producción de la fábrica contaminante y más a la educación de la persona o grupo que beneficia a aquellos con los que convive o trabaja.

Como la empresa contaminante no tiene que pagar por el daño, desde el punto de vista privado produce hasta donde le convenga, de acuerdo con la demanda de su producto y sus costos de fabricación, pero desde el punto de vista social estaría produciendo “de más” ya que no estaría considerando el costo social derivado del daño que causa con la contaminación. De igual forma, como a la persona o grupo no se le paga por estudiar y por tanto no percibe un beneficio privado adicional, socialmente estudia “de menos”.

Es decir, si hay una externalidad positiva, los servicios y bienes se producen en

menor cantidad a la deseada por la comunidad, mientras que si hay externalidades negativas se producen en mayor cantidad que lo socialmente deseado.

La solución para esta falla del mercado consiste entonces en internalizar los efectos producidos por esos bienes, generando mecanismos de compensación. La regulación, los subsidios, la aplicación de tarifas impositivas o de contribuciones son consideradas como algunas opciones en este sentido.

En el caso de la seguridad social, se ha mencionado en apartados anteriores los beneficios generales que aporta a la sociedad en su conjunto: por recordar un ejemplo, un sistema de pensiones puede facilitar la salida del mercado de trabajadores cuya productividad ha descendido debido a su mayor edad, lo que podría hacer que se incremente el potencial de producción de los equipos de trabajadores que se mantengan en activo si los retirados son sustituidos por otros más productivos. Aquí se estaría suponiendo que los trabajadores adultos mayores tendrían un efecto externo negativo y, por tanto, la sociedad ganaría si cedieran su lugar a otros más jóvenes, por lo que conviene “estimularlos” a retirarse. Esta es la idea desarrollada por Sala-i-Martin (1996) al sugerir que las pensiones representan transferencias intergeneracionales para pagarles a los de más edad su retiro del mercado laboral.

Como se sostiene en esta sección, otros posibles efectos de la seguridad social que se pueden interpretar como “externalidades” positivas, tales como el impacto de los programas de salud pública o de seguros por enfermedades que evitan la propagación de éstas, por ejemplo. Precisamente, si la seguridad social está en manos del gobierno, es decir, que se administra sin fines de lucro, al brindarse sus servicios, se estaría tomando en cuenta los efectos externos, por lo que la provisión sería óptima desde el punto de vista social.

En el caso de que algunas ramas o servicios de la seguridad social fueran concesionados a empresas privadas, para que se atendiera a la población beneficiaria de manera socialmente óptima, la concesión debería estipular entonces mediante un contrato el nivel de provisión al que se debería operar, o bien, habría que establecer subsidios e incentivos para que las empresas privadas atendieran necesidades sociales que de otra forma no necesariamente les redundarían en beneficios privados.

De cualquier forma, la necesidad de intervención pública, esto es, de que el gobierno provea, administre o regule la seguridad social sería un resultado natural del fenómeno de las externalidades positivas de los esquemas.

1.3.2.c Mercados que tienden al monopolio en presencia de economías de escala

Hay rendimientos crecientes a escala cuando los costos por unidad del producto (costo promedio) disminuyen conforme se incrementa el volumen de lo producido. Esto provoca que para la empresa dentro del mercado sea óptimo expandir la producción, esto es, operar a gran escala.

En este caso, el mercado puede tender a una estructura monopólica, pues la existencia de muchas empresas compitiendo entre sí las llevaría a la quiebra². Solamente una empresa o un grupo muy reducido de ellas podría sobrevivir.

Sin embargo, una vez monopolizado el mercado, la política de precios que siguiera una empresa privada con este poder difícilmente correspondería con lo óptimo para la sociedad.

En tal situación el Estado podría reservarse la producción de este tipo de bienes, para evitar que cayera en manos de empresas con fines de lucro, o bien, podría re-

² La razón es que la competencia las obligaría a vender su producto al costo marginal, es decir, a lo que cuesta una unidad adicional de producción, pero cuando hay rendimientos crecientes a escala, el costo marginal es inferior al costo medio, por lo que cada unidad se vendería entonces en menos que el costo medio y la empresa incurriría en pérdidas. Para comprender por qué el costo marginal es menor que el costo medio, el lector puede imaginar que un estudiante tiene un promedio de respuestas equivocadas en sus exámenes pasados (costo medio), para que este promedio vaya disminuyendo conforme toma exámenes nuevos (costo medio decreciente, es decir, rendimiento a escala crecientes) se requiere que en cada examen adicional su porcentaje de equivocación (costo marginal) sea menor que el promedio de los exámenes previos. Esto es, cada vez le va mejor que el promedio de lo que le había ido en las veces anteriores.

gular el comportamiento y estructura de precios de un productor o grupo de productores.

Precisamente, en el caso de las prestaciones de seguridad social, podría argumentarse que el Estado presta tales servicios porque tiene economías de escala en la administración de costos y por tanto éstos resultarían ser menores que si se otorgan por más proveedores, cada uno contratando por su cuenta con individuos. La ventaja estatal radicaría en que podría volver obligatoria la afiliación y, por tanto, podría servir a costo más bajo al conjunto nacional de beneficiarios. Entonces, el rendimiento de los fondos de la seguridad social manejados a gran escala por el Estado podría ser mayor que el de aquellos administrados en menor escala por empresas privadas.

1.3.2.d Asimetrías en la información con que cuentan los participantes en el proceso

Para que en una economía se alcance una asignación óptima de los recursos se requiere que haya una perfecta transacción de información entre los agentes. Sin embargo, hay situaciones en las que no hay una información completa o algunos agentes poseen más que otros, o los mecanismos de ajuste del mercado no pueden proveer a todos con toda la información necesaria.

Esta asimetría en el acceso a la información provoca a su vez dos problemas derivados, que llevan a una falla del mercado. El primero es el riesgo moral (*moral hazard*), y el segundo la selección adversa (*adverse selection*).

El riesgo moral surge por la presencia de incentivos para que los agentes actúen de alguna forma en la cual producen costos por los que no asumen una responsabilidad. Por ejemplo, el interés de un desempleado por encontrar un trabajo puede resultar bajo si existen beneficios otorgados por el Estado para aquellas personas que sean desocupadas, o una persona puede ser descuidada con la prevención de

su salud si tiene un seguro muy generoso. El agente que otorga los beneficios no puede distinguir entre una persona que demanda dichos beneficios y que se comporta "bien", y un beneficiario que actúa sin cuidado aprovechándose de su ventaja informativa.

El problema del riesgo moral se podría solucionar en parte mediante un sistema de primas deducibles para obligar al asegurado a enfrentar parte del riesgo de sus acciones, o bien, limitando los términos de los planes de beneficios del esquema, es decir, evitando asegurar por completo a una persona de la cual no se tiene toda la información sobre su comportamiento privado respecto a los riesgos cubiertos por el plan de seguro.

La selección adversa, por otro lado, corresponde a situaciones en las que un agente participa en una transacción, pero no posee la misma información que la otra parte, y no puede verificarla u obtenerla, por ejemplo, como suele ocurrir en el mercado de seguros. Si uno de los agentes posee información de alto riesgo, la oculta al oferente del seguro, el cual está imposibilitado de obtenerla, estamos ante un problema de selección adversa. En el caso de los seguros no obligatorios los aseguradores ofrecen una prima general basada en un riesgo promedio. Aquellos individuos que cuentan con un bajo riesgo estarán desfavorecidos ya que los costos del seguro les parecerán demasiado altos y optarían por no adquirir el seguro. Como consecuencia, aquellos con alto riesgo dominarían el mercado, y si los aseguradores los atienden sufrirían pérdidas, por lo que preferirían no ofrecer tales seguros o la cobertura sería insuficiente. El mercado "falla", pues aunque socialmente conviene que haya seguros, las compañías privadas no tendrían incentivos para ofrecerlos, esto es, el mercado de seguros estaría subdesarrollado.

Precisamente, una seguridad social obligatoria por mandato estatal puede ser la solución al problema, pues al requerir que todos los individuos, de alto y bajo riesgo, se afilien a un esquema, el mercado

“se salva”, al poder, ahora sí, diversificar los riesgos. Una salida del dilema de la selección adversa es entonces un esquema obligatorio de seguridad social implantado por el Estado.

1.3.3 La seguridad social y la redistribución de los recursos en la sociedad

Aun en el caso de que la asignación de los recursos por un mercado libre de fallas fuera eficiente, desde el punto de vista de valores de equidad social una comunidad podría no estar satisfecha con la distribución de los mismos.

El mercado no necesariamente garantiza una distribución uniforme del ingreso y, por tanto, el acceso a bienes y servicios es desigual. El Estado puede entrar entonces a proveer servicios de seguridad social que garanticen un bienestar mínimo socialmente aceptable para los grupos desfavorecidos por el funcionamiento de las instituciones económicas.

En particular, un esquema de seguridad social puede entenderse como una forma de aliviar la pobreza de la población en edad avanzada, es decir, tal sistema realiza una transferencia de recursos entre generaciones a través de las contribuciones realizadas por la población o cotizantes jóvenes. Que el esquema sea manejado por el Estado y obligatorio por ley puede ayudar a resolver un problema de información asimétrica, o sea, evitar que alguno de los jóvenes haga menores contribuciones a los adultos mayores ocultando datos sobre su verdadera capacidad contributiva.

1.3.4 Teorías políticas sobre la existencia de la seguridad social

Se ha argumentado que los grupos de más edad representan un sector de presión influyente en lo político y que logran así incrementar el gasto del gobierno en pensiones y atención a la tercera edad. Algunos estudios han sugerido que fue precisamente la existencia de tales grupos de interés los que resultaron fundamentales para la creación y crecimiento de los siste-

mas de seguridad social en diversas partes del mundo (para el caso de Estados Unidos, por ejemplo, ver Costa, 1998, y Holtzman, 1963; para México, Cordera, 1992).

Mulligan y Sala-i-Martin (1999a) exponen algunas de las complejidades o sutilezas de las teorías políticas para explicar la existencia de la seguridad social como una institución del Estado. En particular, señalan, no tienen sentido modelos políticos en los que los adultos mayores simplemente ganen sus prestaciones por mayoría en votaciones generales, pues a pesar del envejecimiento poblacional que avanza en todo el mundo, las personas de la tercera edad no son las más numerosas entre los votantes. En este caso, las teorías políticas tienen que postular que los viejos forman coaliciones con grupos más numerosos, como la población pobre. Otra posibilidad es que se alíen con los de edad media, para instituir programas públicos que los beneficien cuando mayores. Los de edad media cederían un poco de recursos a los mayores a cambio de asegurar ellos mismos su sustento al llegar a la tercera edad.

Los especialistas mencionados, enfatizan que al tener una menor participación laboral, los viejos tienen más tiempo libre para presionar en procesos políticos, por lo que aumenta la posibilidad de éxito de su agenda. Si además, añadimos que los individuos tienden a ser extremadamente sensibles a pérdidas más que a ganancias no previstas, aunado al hecho de que el peso de la participación de la población de mayor edad en los procesos electorales puede resultar decisiva, tenemos una explicación del porqué la población vieja puede ser eficaz en mantener lo que consideran su legítimo derecho (Pestieau, 1999).



País	Ley Primera	Cobertura	(1) ¿Es necesario retirarse?	(2) ¿Existen incentivos económicos al retiro?	(3) ¿Cuál es la edad mínima de retiro?	(4) ¿Las pensiones están relacionadas con los salarios devengados en el pasado?	(5) ¿Están las pensiones relacionadas con el trabajo previo? ¿Cuántos años?	(6) ¿Están financiados por salarios?	% trabajador	% patrón
Dominica	70	E, aprendices			60	S	C		3	7
República Dominicana	47	E,P, etc, (exc) S, collar blanco	S	S	60	S	C	S	2.5	7.5
Ecuador	35	E, industria, comercio, agricultura	S	S	55	S	C	S	6	2.4
El Salvador	53	E, industria, comercio, S	S	S	60(H) 55(M)	S	C	S	5.5	5.5
EUA	35	E (exc), casuales, agricultura, limitados, S, etc	N	S		S	Cov	S	6.2-12.4	6.2
Grenada	69	E			60	S	C	S	4	5
Guatemala	69	E, compañías grandes (Sp) P	S		60	S	C	S	1.5	3
Guyana	44	E,S (>min w)	N		60	S	C	S	-	-
Haiti	65	E, (sp) P			55	S	C	S	2-6	2-6
Honduras	59	E,S (sp) P (exc) trabajadores casuales	S		65(H), 60(M)	S	C	S	1	1
Jamaica	58	E,S	S		65(H) 60(M)	S	C	S	A	2.5
México	43	E, cooperativas			65	S	C	S	2	8.75
Nicaragua	55	E, (exc) temporales, etc	S		60	C	S	S	1.75	3.5
Panamá	41	E, etc (sp) P (exc), agricultura, casuales		S	60(H), 55(M)	S	C	S	6.75	2.75
Paraguay	43	E, (sp) P, trenes	N	S	60	S	C	S	9	12
Perú	36	E, vol, S	S		60(H) 55(M)	S	Cov	S	13	0
Sn. Cristóbal & Nevis	70	E (vol), otros	S		55,62	S	C	S	5	5
Santa Lucía	70	E, aprendices	S		60	S		S	5	5
San Vicente	70	E			60	S	C	S	2.5	3.5
Santo Tomás y Príncipe	79	E, (sp) S	N		65(H), 60(M)	S	C	S		
Trinidad y Tobago	39 71	E Residentes S pobres	S	S	60		C	S 2.8		5.6
Uruguay	28	E,S	S		60(H), 55(M)	S	3	S	15	12.5
Venezuela	66	E, (exc) S, temporales, casuales	N	D	60(H), 55(M)	S	C	S	1.9	4.8

A = Cantidad determinada sobre el ingreso.

S = Sí

N = No

H = Hombres, M= Mujeres

E = Empleados

S = Autoempleados

P = Público

(sp) sistema especial

(exc) Exclusión

(vol) Voluntario

D = Incentivo para diferir el retiro o pensión

C = Relacionado a años de contribución

I = Relacionado a años de aseguramiento

Cov = relacionado a años de cobertura

c = igual al total de contribuciones

Para columna Primera: 34: 1891; 46: 1889; 91: 1898

Para columna (1): 63: si las pensiones retiradas a los 65; 65: requeriría trabajar hasta los 65 si contribuyó menos de 40 años de servicio; 86: no requerido si trabajó para un nuevo empleador después de 6 meses de espera; 116: obtiene la pensión a los 40, de otra forma a los 50.

Para la columna (4): 64: relacionado al salario medio nacional.

Fuente: Sala-i-Martin (1996) y SSA, "Social Security Systems Throughout the World"(2002).

a) Las pensiones están ligadas al retiro

En la mayoría de los países seleccionados en el Cuadro II.2 se da el hecho de que los trabajadores de más edad deben retirarse del mercado laboral para poder cobrar su pensión (18 que sí lo hacen contra 9 que no, es decir, el 66 por ciento), tal como se muestra en la columna (1). Por otro lado, en la columna (2) se muestra si existen en el país incentivos económicos para retirarse: en la mayoría de ellos sí los hay y este retiro debe darse generalmente a los 60 años, tal como se indica en la columna (3). Esto es, los esquemas de seguridad social introducen distorsiones que reducen la disponibilidad de un trabajador a aceptar un trabajo después de cierta edad. Como hace notar Sala-i-Martin (1996), parece que los sistemas se ocupan de que los trabajadores de más edad dejen de trabajar

b) Las pensiones están ligadas a salarios devengados con anterioridad

La columna (4) en el Cuadro II.2 indica si las pensiones están relacionadas con los salarios que el trabajador devengó cuando estaba activo en el mercado laboral. La generalidad de los países en el continente americano (33 contra 1), en efecto, toma en cuenta el salario que los trabajadores devengan como referencia para cotizar sus futuras pensiones.

c) Las pensiones están ligadas al historial laboral

Los trabajadores deben cotizar antes de poder cobrar sus pensiones al retirarse del mercado laboral. Esto se da en la totalidad de los países seleccionados en el Cuadro II.2 (columna (5)), si bien hay amplias variaciones respecto a los años de cotización requeridos. Por ejemplo, Argentina y México requieren del equivalente de 10 años de cotizaciones para tener acceso a algún beneficio, en Chile de 15 años y en Paraguay de 25 años.

d) Pensiones financiadas por medio de impuestos al salario

Tal como se observa en el Cuadro, en la casi totalidad de países se da el hecho de

que existen impuestos al salario, con los cuales se financian las pensiones. En la mayoría de los casos tanto trabajadores como patrones comparten el pago, mientras que en otros pocos sólo el patrón o el empleado pagan tal impuesto. Se muestra además el porcentaje de impuestos sobre el salario que pagan ambas partes, el cual suele diferir entre países. La letra A en las columnas de aportaciones indica que la cotización no es un porcentaje sobre el salario, sino una cierta cantidad dependiendo del nivel del ingreso percibido.

II.1.3 Participaciones en la financiación de la seguridad social

Ahora bien, ¿sobre quiénes recae el mayor peso de la financiación de los sistemas de seguridad social? Con relación a esta pregunta, en el Cuadro II.3 se puede observar cómo se distribuyen los gastos e ingresos de seguridad social en varios países del continente.

De entrada nótese que, por lo general, tomados ambos como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), el ingreso está por debajo del gasto en este rubro, esto es, tiende a existir un déficit en la financiación de la seguridad social, lo cual implica que una parte del costo de las prestaciones de las generaciones actuales será pagado por las futuras.

De los ingresos recibidos, la mayor parte recae en las aportaciones de los empleadores, mientras que las proporciones de las contribuciones del Estado y los trabajadores resultan ser muy similares.

II.2 Contexto macroeconómico en el que se enfrentan los retos de la seguridad social americana

Los esquemas actuales de seguridad social, en especial los de pensiones, surgieron en un contexto en el que la experiencia de la Segunda Guerra Mundial había reforzado los lazos sociales y la mayoría de los países involucrados tenían que reconstruir sus economías con recursos escasos. La elección de prioridades con respecto a los sistemas de seguridad social

Cuadro II.3
Distribución de los Ingresos de la Seguridad Social (SS) Según su Procedencia, 1970-1996

% PIB	% INGRESOS					
	Gasto en SS	Ingreso en SS	Empleadores	Trabajadores	Estado	Otros ingresos
Argentina	7.5	7.1	46.3	32.3	16.1	5.3
Bolivia	3.6	3.0	43.6	26.5	20.1	9.8
Brasil	5.7	5.9	60.8	22.1	7.0	10.1
Canadá	16.0	17.4	14.6	10.1	44.4	30.9
Colombia	5.6	2.8	45.1	19.7	17.7	17.5
Costa Rica	8.2	7.6	40.6	26.2	13.9	19.4
Chile	12.6	14.9	22.8	24.9	36.1	16.2
Ecuador	2.5	4.8	34.4	33.4	9.4	22.7
EUA	14.3	14.2	35.3	28.8	19.9	16.0
México	3.3	3.3	61.7	21.2	14.4	2.7
Nicaragua	15.9	3.1	47.2	17.5	13.8	21.5
República Dominicana	2.1	2.4	62.3	16.7	—	21.1
Uruguay	13.0	12.9	38.2	30.0	31.2	0.6

Fuente: Organización Internacional del Trabajo: El Costo de la Seguridad Social y Fondo Monetario Internacional: Government Finance Statistics Yearbook; varios años.

El gasto en seguridad social como porcentaje del PIB comprende el gasto en asistencia médica, prestaciones en especie, prestaciones monetarias, total de prestaciones, gastos en administración, transferencia a otros regímenes y otros gastos.

El ingreso en seguridad social como porcentaje del PIB abarca las cotizaciones que aportan los patrones y trabajadores, los impuestos y derechos especiales asignados a la seguridad social, la participación de otras entidades públicas, renta de capital, transferencia a otros regímenes y otros ingresos.

Las contribuciones de los patrones corresponden a la suma de las cotizaciones que paga el patrón como porcentaje del total de ingresos de la seguridad social que recibe el gobierno.

Las contribuciones de los trabajadores corresponden a la suma de las cotizaciones que paga el trabajador como porcentaje del total de ingresos de la seguridad social que recibe el gobierno.

La participación del Estado en los ingresos comprende todos los pagos a la seguridad social por el gobierno central y las autoridades.

Otros ingresos incluyen los intereses del capital invertido, netos de los gastos relacionados con las inversiones y otras entidades públicas.

fue decisiva para el desarrollo de subsecuentes esquemas suplementarios. El marco general en el que se desarrollaron estos esquemas estaba caracterizados por condiciones de empleo casi total y la creencia de que no existía una contradicción entre la seguridad social y el funcionamiento de la economía, esto es, que había un círculo virtuoso en el que ambas se refuerzan mutuamente (Reynaud, 1998).

Sin embargo, este contexto ha cambiado en las últimas décadas. De hecho, la existencia misma de los sistemas de pensiones, la madurez en cuanto a su crecimiento y la garantía de algún tipo de beneficio, es precisamente uno de los desarrollos que han transformado en buena parte estas condiciones macroeconómicas.

La situación inicial se ha modificado: la realidad actual se caracteriza por un alto desempleo, la evolución de nuevas formas de ocupación, un importante segmento de

trabajadores en actividades informales, la flexibilización del mercado laboral, la incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo y una especie de disyuntiva (trade-off) entre progreso social y crecimiento económico; incluso se ha llegado a considerar que en algunos casos el sistema de seguridad social es una amenaza a la competitividad y el empleo, como se mencionó al inicio de este capítulo.

Por otro lado, se ha comentado que el gasto derivado de la seguridad social, en especial el de pensiones, debe ser reestructurado de tal forma que tome en cuenta varios retos, entre los que se encuentran (Gillion, 2000): la extensión de la cobertura a todos los miembros de la población; la protección contra la pobreza en los grupos de mayores edades durante la invalidez o muerte del trabajador que genera los ingresos familiares; la provisión de un ingreso que verdaderamente reemplace al perdido, debido al retiro voluntario o involuntario

para los que hayan cotizado; el ajuste de tal ingreso a la inflación, de tal forma que al menos no pierda su poder adquisitivo; la creación de un ambiente para el desarrollo de provisiones voluntarias de retiro.

Una más amplia cobertura de esquemas de seguridad social que brinden prestaciones satisfactorias es, sin duda, el reto que resume los objetivos de instituciones como la CISS, por ejemplo.

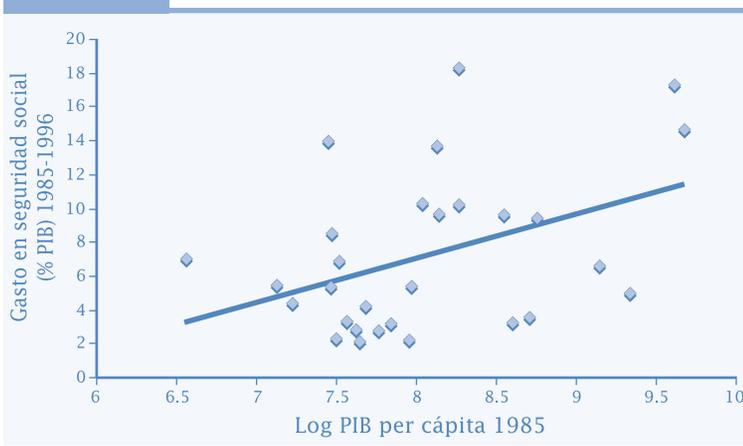
Ciertamente, toda reforma de la seguridad social debe ser llevada a cabo de tal forma que no implique más problemas de orden social y financiero en cada país, lo cual nos lleva a comprender la importancia del análisis de cómo ciertas variables clave del ámbito macroeconómico han evolucionado y hasta qué punto sus patrones pueden estar señalando más problemas financieros para los sistemas ya implementados en el continente americano.

a) Gasto en seguridad social e ingreso nacional

Los sistemas de seguridad social por lo general han sido introducidos después de alcanzar un cierto nivel de ingreso promedio nacional, medido a través del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, que les permita garantizar su financiación. Esto es, la riqueza de una nación se considera determinante del gasto realizado en seguridad social. El tener un nivel de ingreso más alto y una sociedad más igualitaria en términos de ingreso conllevaría una mayor cohesión social y solidaridad, satisfaciéndose así las necesidades de igualdad, situación que se observa en las sociedades más saludables y productivas (Deaton, 2001; Wilkinson, 1992, 1996, 2000; Kawachi, Kennedy y Wilkinson, 1999). Sería entonces razonable suponer que las sociedades demandarían cada vez más y mejores servicios de seguridad social conforme se vayan desarrollando.

Gráfica II.1

Gasto en Seguridad Social e Ingreso



Fuente: Elaborado con base en datos de OIT (2000) y Penn World Table (2002).

II.2.1 Seguridad social y condiciones macro: algunas relaciones importantes

En este apartado se relacionan algunas estadísticas nacionales de la seguridad social con algunas otras de tipo macroeconómico o demográfico en América Latina y el Caribe, estableciéndose correspondencias que sería importante tener en cuenta.

⁷ En ésta y las gráficas que siguen, se reporta el gasto total en seguridad social, es decir, en pensiones, salud y otros conceptos.

⁸ En realidad, se dibuja el logaritmo natural del PIB per cápita, pues el uso de la escala logarítmica, además de resultar en una gráfica más compacta y fácil de visualizar, pone las unidades de diferencias en el PIB per cápita en términos de porcentajes. Por ejemplo, una diferencia en la gráfica de 7.5 a 8.0 es aproximadamente igual a 50 por ciento.

⁹ Correlación de Spearman de 0.32, significativa al 5 por ciento.

La Gráfica II.1 muestra la relación entre el gasto en seguridad social⁷ como proporción del PIB durante el período 1985-1996 y el PIB per cápita en 1985 entre los países del continente americano⁸. Como puede notarse, existe una relación positiva entre ambas variables⁹. Puede percibirse también una alta dispersión tanto en el ingreso de los países considerados en la gráfica, como en el gasto; esto es, países con niveles similares de PIB pueden gastar proporciones muy distintas en seguridad social, por lo que dicho gasto depende en gran medida no sólo del ingreso nacional, sino también de las prioridades de políticas que se quieran establecer.

Así, aunque hay campo para que algunos países puedan salirse de la tendencia encontrada, de todas formas, la relación de la gráfica plantea el evidente problema de cómo los países con menos ingresos pueden financiar sistemas que otorguen prestaciones que efectivamente sean útiles a los beneficiarios, es decir, que dediquen una gran cantidad de recursos a la seguri-

dad social sin descuidar otros aspectos macroeconómicos que estarían ligados. También queda claro que es un problema cómo pueden crecer los sistemas de seguridad social en épocas como las de la década de los ochenta, en las cuales el desarrollo económico de la región se ve frenado.

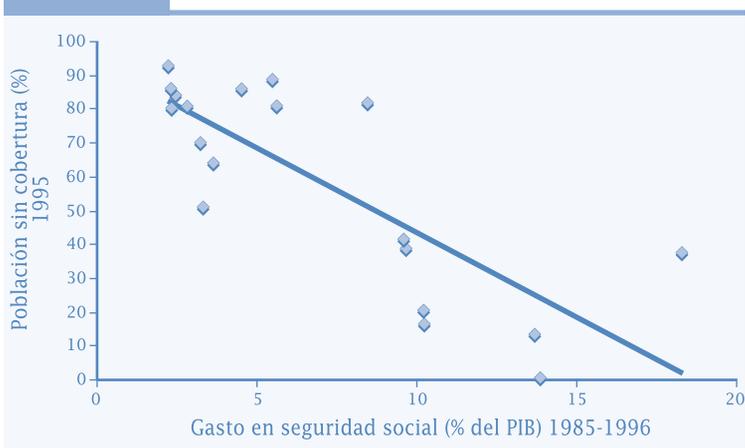
Por otra parte, también se debe señalar que la evidencia tampoco ha sido muy clara en determinar si la relación es del crecimiento económico como detonador de la demanda de servicios de seguridad social o viceversa, es decir, de esta segunda como causante del primero, pues lo poco que se conoce sobre esto indica que los resultados dependen, en gran medida, de las características de cada país (ver por ejemplo para Europa, Herce et al, 2001).

asociadas al sistema y en algún grado redistribuir tales beneficios entre los diversos grupos de ingresos. La cobertura de la población en términos de seguridad social puede tomar tres dimensiones (OIT, 2000): (1) el grado en que se otorguen las medidas de protección, por ejemplo, al otorgar prestaciones de accidentes de trabajo o invalidez, pero no de vejez; (2) el monto efectivo de la protección, que puede ser muy modesta aun cuando cubra a muchos y sea contra eventualidades; (3) las categorías de los amparados, esto es, a quién y a cuántos se otorgan los beneficios.

Sin querer pasar por alto estos detalles en la definición de lo que es cobertura, en la Gráfica II.2 se muestra la relación entre el gasto en seguridad social y una medida agregada de la población sin cobertura en los países del continente americano. Se comprueba ahí que a mayor gasto corresponde también una menor población sin cobertura¹⁰. De todas formas, como puede observarse, la dispersión en términos de cobertura es muy amplia y hay un margen extenso en el cual la efectividad del gasto puede verse reflejada en dicha cobertura. Por ejemplo, algunos países gastan alrededor de un 3 por ciento de su PIB en seguridad social y tienen aproximadamente un 80 por ciento de la población sin cobertura, mientras que otros gastan alrededor del 7 por ciento de su PIB, es decir, más del doble y sin embargo también existe un 80 por ciento de no cubiertos. Tales diferencias podrían atribuirse no sólo a la eficiencia con que el gasto es efectuado sino también a los diversos esquemas que operan en cada país y a la estructura de los mercados laborales. Estos últimos serán analizados en una sección posterior.

De acuerdo con Mesa-Lago (1994), la baja cobertura de los países latinoamericanos se debe principalmente a tres factores. El primero es la alta tasa de contribución sobre las nóminas. Como se verá más adelante, los salarios reales no han crecido en los últimos años y una alta tasa de contribución podría motivar movimientos de trabajadores del sector formal al sector informal. El segundo es el alto costo

Gráfica II.2 Gasto en Seguridad Social y Población sin Cobertura



Fuente: Elaborado con base en datos de OIT (2000)

b) El gasto en seguridad social y la cobertura

Por supuesto, el grado de cobertura de un sistema de seguridad social es la otra variable importante a destacar. Por un lado, el gasto en estos programas nos habla del grado de desarrollo de los países y la prioridad que sus gobiernos le dan a la seguridad social; por el otro, la cobertura nos habla también de qué tan efectivo se ha sido en alcanzar el ideal anhelado por la sociedad.

El tener una cobertura amplia es uno de los objetivos de un sistema de seguridad social más justo, pues permite llegar a los más necesitados de recibir las prestaciones

¹⁰ Correlación de Spearman de -0.76, significativa al 1 por ciento.

que implica el detectar y monitorear la recolección de cotizaciones de un gran número de auto empleados, empleados domésticos, asalariados en microempresas, y otros. El tercer factor es el hecho de que los beneficios para los grupos que se acaban de mencionar son muy reducidos y por tanto sus incentivos para afiliarse también¹¹. Esto se ve agravado en las áreas rurales, donde existe una mayor dispersión de la población, la accesibilidad es limitada, con menor infraestructura en servicios, además de barreras culturales, lingüísticas y socio-económicas.

c) Aspectos demográficos

Como ha sido reconocido desde siempre, un factor determinante del gasto en seguridad social, en especial en el rubro de las pensiones, es la tendencia demográfica; es decir, la composición de la población total respecto de sus habitantes en edad avanzada y de los jóvenes. La distribución por edades de la población es importante dado que, desde el punto de vista de las finanzas públicas, una parte importante de las contribuciones es pagada durante la vida activa de los trabajadores, mientras que los beneficios se reciben cuando la persona se retira.

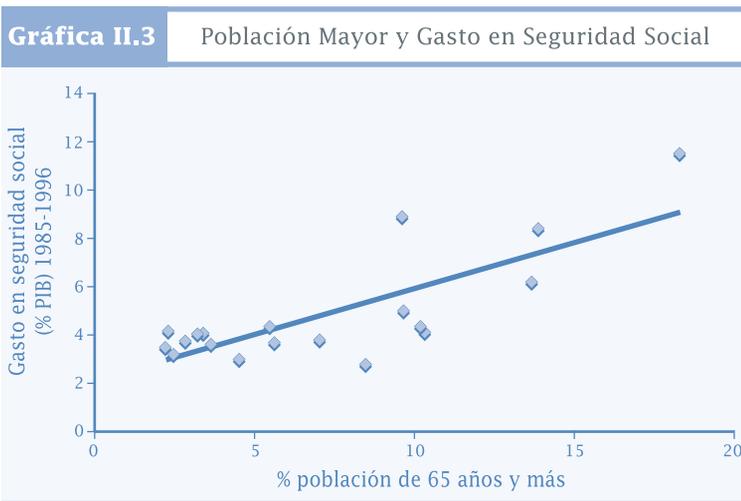
En el Capítulo III de este informe se profundiza en las implicaciones del envejecimiento poblacional para la sustentabilidad fiscal de los sistemas de seguridad social. Aquí solamente se examina la relación entre la importancia de la población mayor y el gasto en seguridad social.

Como se puede apreciar en la Gráfica II.3, entre mayor sea la población en edad avanzada, más alto es el gasto en seguridad social¹². Esta relación es consistente con muchas teorías sobre la existencia de este tipo de programas.

d) El mercado laboral

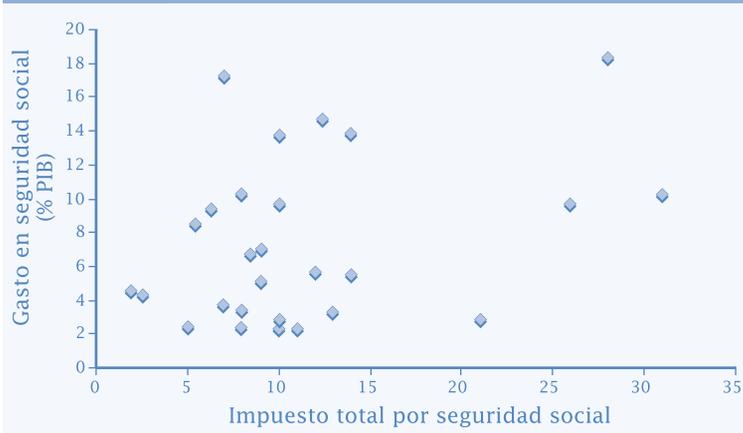
Una fuente importante de los fondos de seguridad social proviene de los cotizantes en el mercado laboral, tanto trabajadores como empleadores. Es bien sabido que un sistema financiado a través de impuestos a la nómina bien podría reducir la demanda de trabajadores por parte de los empleadores y propiciar que se redujera el empleo formal (cubierto) y aumentara el sector informal (no cubierto). Esto repercutiría en la reducción de la ocupación de trabajadores más educados y en la caída de la productividad laboral¹³ (Banco Mundial, 1994). Si bien algunos estudios para países desarrollados han determinado que a largo plazo no existe una incidencia de las contribuciones en el desempleo (Nickell, 1997) no existe evidencia de que esto pudiera ser cierto en el caso de América Latina, donde los mercados laborales suelen ser diferentes a los países desarrollados¹⁴, ya que, como se verá más adelante en la Capítulo III, los salarios reales son mucho menores y el sector informal tiene una gran participación.

La Gráfica II.4 muestra que no existe una relación positiva entre el gasto en seguridad social y la tasa total de cotización de trabajadores y patrones en un conjunto de países del continente americano¹⁵. Esto es,



Fuente: Elaborado con base en datos de OIT (2000) y CEPAL (2002).

¹¹ Estos temas se desarrollan con mayor detalle en la sección sobre el mercado laboral del Capítulo III.
¹² La correlación de Spearman es 0.61, significativa al 1 por ciento.
¹³ Los trabajadores en el sector informal podrían tener una productividad más baja ya que cuentan con menos acceso al capital, entrenamiento y a un conjunto de productos del mercado.
¹⁴ Cartaya (1992) mostró en un estudio para Venezuela cómo los impuestos a la nómina representan un tercio de los costos totales de entrar en el empleo formal. Por su parte, Gruber (1997) determinó que los cambios en el sistema de impuestos a la nómina no tuvieron efectos en la eficiencia del mercado laboral chileno, ya que la reducción de los impuestos de trajo más en incrementos salariales que en aumentos del empleo.
¹⁵ Correlación de Spearman de 0.22, no significativa al 10 por ciento.

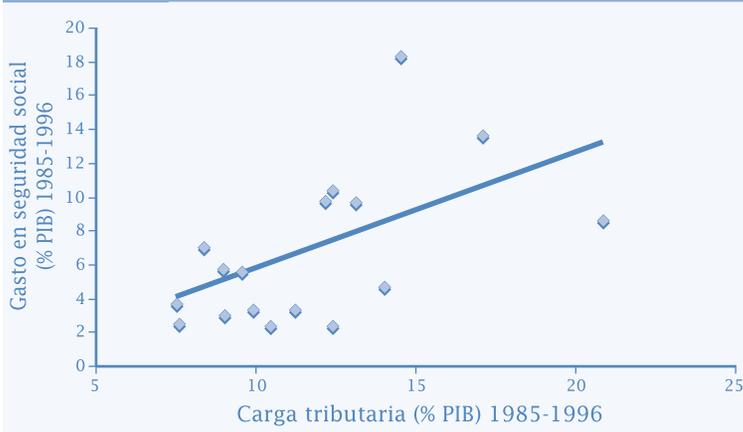
Gráfica II.4 Gasto en Seguridad Social y sus Impuestos a la Nómina

Fuente: Elaborado con base en datos de OIT (2000) y CISS (1994).

mayores impuestos a la nómina por seguridad social no necesariamente conllevan un mayor gasto por ese concepto, lo que indirectamente implica que la cobertura de los esquemas no parece estar explicada mayormente por el tamaño de las contribuciones.

e) Impuestos y seguridad social

La suficiencia de un sistema tributario depende de la generalidad de los impuestos aplicados, el nivel de estructura de las tasas y la eficiencia de la administración tributaria (Pita, 1993). Esto plantea un problema que es especialmente importante

Gráfica II.5 Carga Tributaria y Gasto en Seguridad Social

Fuente: Elaborado con base en datos de CEPAL (varios años) y FMI (varios años).

en los países latinoamericanos ya que éstos resultan ser ineficientes en su recaudación y en el diseño de su estructura tributaria, lo que implica que, en la medida

en que su gasto no se reduzca, la recaudación seguirá siendo insuficiente para financiar la expansión de los programas de seguridad social. Este problema es agravado por varios factores, como la evasión fiscal generada en el mercado informal y muchas veces aun dentro del formal, la complejidad de los sistemas tributarios, el bajo grado de aceptación de tales gravámenes por parte de la población y la baja base gravable (Rain, Bes y Febres, 1996; Jorrat, 1997).

En la Gráfica II.5 se muestra la relación entre la carga tributaria y el gasto en seguridad social efectuado por los países, ambos como porcentaje del PIB, en promedios del período 1985-1996. Existe una relación positiva entre ambas variables¹⁶. Esto es, a mayor carga tributaria del gobierno, mayor es el gasto en seguridad social.

Este hecho tiene implicaciones para la financiación del sistema de seguridad social. En la medida en que los países sigan obteniendo una baja proporción de carga tributaria, el gasto social no podrá incrementarse tal como se requiere, o al menos en una parte substancial. Si bien los países de América Latina han efectuado importantes reformas para incrementar sus ingresos por impuestos, la evidencia muestra que esta mejora se ha realizado a costa de otros objetivos tales como la simplificación o la redistribución (Tanzi, 2000); además, no está claro cuál ha sido el impacto de estas políticas sobre el crecimiento económico; por ejemplo, Escaith y Morley (2001) encontraron un efecto positivo sobre el crecimiento, mientras que el Banco Interamericano de Desarrollo (1997) encuentra un impacto muy limitado. Si se quieren obtener altos niveles de gasto en seguridad social, el Estado debe expandir sus fuentes de ingresos.

Se ha mostrado también que en el caso de los países latinoamericanos el costo fiscal ha sido el principal elemento a considerar en los procesos de ajuste estructural que han llevado a cabo los gobiernos, siendo la protección social un elemento menor (Lustig, 1995).

¹⁶ Correlación de Spearman de 0.48, significativa al 5 por ciento.

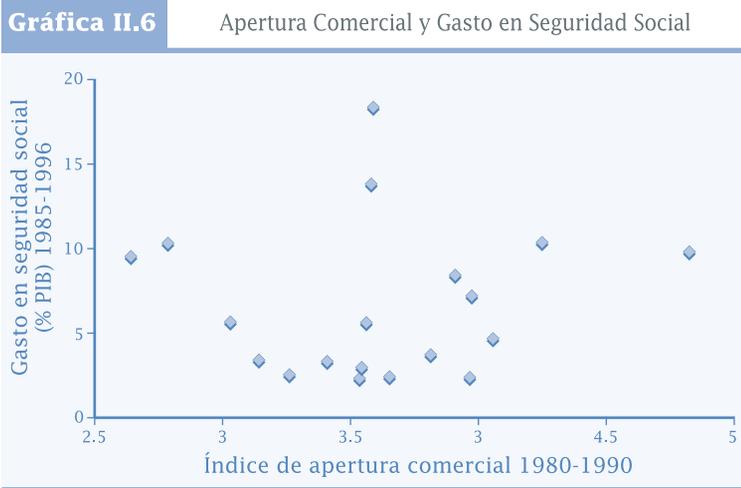
f) Financiación de la seguridad social y globalización

En las últimas dos décadas del siglo XX, las naciones han incrementado su grado de integración a la economía mundial a través de un comercio cada vez más libre entre los países. Si bien la teoría señala que en el largo plazo existen grandes beneficios para las naciones menos desarrolladas (Fujita, Krugman y Venables, 1999), no hay nada claro sobre el corto plazo y existe la percepción de que en la realidad los países desarrollados están obteniendo la mayor parte de los beneficios, lo cual ha llevado a varios grupos de interés social a efectuar grandes demostraciones en contra de este proceso. La evidencia empírica sobre la persistencia de las diferencias de ingreso entre los países no ha sido muy contundente al respecto, ya que los resultados son muy sensibles a la forma de medición, aunque parece haber consenso en que la única forma de cerrar tales diferencias es implementando políticas de crecimiento y desarrollo en los países menos desarrollados (Pritchett, 1997; Sala-i-Martin, 2002; Schultz, 1998).

por otro lado se recorta el ámbito en el que los gobiernos planean y hacen efectivas ciertas políticas, precisamente cuando los ajustes estructurales provocados por la integración al exterior provocan grandes cambios en los mercados laborales, en los que diversos grupos de trabajadores son desplazados y tienen que buscar su reacomodo. La evidencia empírica internacional (Rodrick, 1997, 1998) ha mostrado que, contra lo que se esperaría, la integración económica ha conllevado a un incremento general en el gasto total del gobierno y en especial del gasto en seguridad social. Esto se podría explicar desde el punto de vista del riesgo que implica abrir los mercados. Dado que existe un mayor riesgo asociado al nivel de apertura, las sociedades pudieran exigir un mayor rol del Estado, a través del gasto público, como compensación por aceptar tales niveles de riesgo.

El grado de apertura comercial en el continente, en especial en América Latina, ha evolucionado drásticamente en los últimos años. Después de implementar políticas derivadas de la industrialización basada en sustitución de importaciones que llevaron a tener una industria sobreprotegida y con eficiencia muy limitada, que se sumó a la enorme intervención estatal en todos los ámbitos, los países del área se han dado a la tarea de implementar políticas de cambio estructural y apertura en materia económica y comercial.

Por eso es pertinente examinar lo que se presenta en la Gráfica II.6, donde se estudia la relación entre el gasto en seguridad social en varios países del continente y el grado de apertura comercial (medido como el logaritmo de la suma de importaciones y exportaciones como proporción del PIB). Como se observa, no se puede establecer una relación significativa entre ambas variables¹⁷. Esto va en contrasentido de la evidencia internacional, mencionada anteriormente, encontrada por Rodrick (1997, 1998) y que ha sido puntualizado por otros organismos internacionales (OIT, 2000): la conclusión aquí es que no se observa una fuerte relación positiva.



Fuente: Elaborado con base en datos de Penn World Table (2002) y OIT (2000).

El proceso de globalización lleva indudablemente a preguntarnos qué papel juega el Estado en términos de redistribución, especialmente en el ámbito de la seguridad social, ya que por una parte la integración económica refleja el deseo de bienestar creciente a través del libre mercado, pero

¹⁷ Correlación de Spearman de 0.14, no significativa al 5 por ciento.

Una explicación de la débil relación encontrada viene dada por el hecho de que, como es bien sabido, los países latinoamericanos han implementado programas amplios de reforma en los que no sólo se abre la economía al comercio internacional, sino que además se busca la reducción del tamaño del Estado, siguiéndose lineamientos de estricta eficiencia económica; y, por tanto, la disminución del gasto público juega un papel decisivo¹⁸. Por ello, en este contexto el papel del Estado se ve limitado a proveer asistencia únicamente a los grupos que se encuentran en los niveles más bajos del ingreso.

Por otra parte, si bien existen en el mundo bloques comerciales que han evolucionado hacia procesos de integración más avanzados que incluyen aspectos sociales, tales como la Unión Europea, lo cual permite usar esa institución internacional como un amortiguador de conflictos internos, los bloques comerciales en el continente americano todavía se encuentran en una fase limitada únicamente a algunos aspectos comerciales. Por supuesto que se acepta que el tamaño y énfasis de la seguridad social de una nación dependen únicamente de cada país, aunque se podría considerar que la comunidad internacional pudiera proveer cierto tipo de asistencia social en situaciones críticas de un Estado y cuidar de mantener los beneficios derivados de contratos laborales y de provisión de seguridad social previos (CISS, 1997).

II.2.2 Determinantes del gasto en seguridad social: análisis estadístico

Ante el panorama presentado anteriormente, una pregunta importante que surge es determinar si las relaciones presentadas se sostienen cuando se consideran varios factores conjuntamente, no sólo examinando la evidencia estadística de cada corres-

pondencia a la vez¹⁹. En la medida en que un análisis de este tipo confirme lo encontrado hasta ahora y que además se identifiquen algunas otras relaciones de importancia, se habrá ganado un conocimiento más sólido sobre lo que determina el gasto en seguridad social en los países, es decir, sobre la demanda de servicios de seguridad social.

Con este fin, en el presente apartado se examinan de nuevo las relaciones encontradas en las secciones previas, pero utilizando un análisis estadístico más formal. Para ello, se hace uso de una base de datos de tipo panel, es decir, en la que se tienen datos de varios puntos en el tiempo para cada uno de los países involucrados. En particular, se estudian los patrones de 12 naciones del continente para los que se dispone de información desde 1971 hasta el año 2000²⁰.

El Cuadro II.4 muestra la relación estadística entre el gasto en seguridad social, expresado como un porcentaje del PIB, como función de otros factores macroeconómicos y demográficos, así como de la localización geográfica dentro del continente. Se muestran cinco regresiones diferentes para determinar la variación de los coeficientes ante diversos factores.

En principio, la existencia de una mayor participación en el mercado laboral (variable "Fuerza laboral") demuestra que ésta conlleva un mayor gasto en seguridad social. Sin embargo, esta relación no se sostiene si excluimos de la muestra a Estados Unidos y Canadá, ya que entonces se vuelve no significativa estadísticamente, además de que cambia de signo. Esto puede deberse a que en los países de Latinoamérica y el Caribe la fuerza laboral en el sector informal es bastante importante y por tanto no necesariamente existe una mayor base de cotizantes que puedan

¹⁸ Rodrick (1998) señala que en economías extremadamente abiertas al comercio se hace muy difícil el compensar, a través del impuesto al capital, las pérdidas que sufren los trabajadores por el riesgo externo y por tanto no se les puede compensar una parte de lo que pierden debido al proceso de apertura. El mismo autor sugiere que una solución sería establecer mecanismos que haga que los capitales encuentren más difícil moverse fuera del país, lo cual aunque ha sido propuesto en diversos medios, ha sido también rechazado constantemente por los gobiernos del área como una opción.

¹⁹ El lector aficionado a la metodología estadística reconocerá que se está hablando de determinar correlaciones parciales, no simples, es decir, de realizar análisis de regresión.

²⁰ Los países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Estados Unidos, México, República Dominicana y Uruguay. Las fuentes de la información corresponden a Penn World Table, FMI, OIT y CEPAL (varios años).

Cuadro II.4
Gasto en Seguridad Social (% PIB) y su Relación con Variables Macroeconómicas

	(1)	(2)	(3)	(4) ⁺	(5) ⁺
Fuerza laboral	0.108 (0.0538)	0.0872 (0.0487)	0.0895 (0.0490)	-0.023* (0.075)	-0.021* (0.077)
Comercio internacional	0.0006* (0.0019)	0.0015* (0.0019)	0.0014* (0.0020)	0.0002* (0.0019)	
Impuestos	0.1231 (0.0385)	0.1528 (0.0369)	0.1511 (0.0371)	0.1240 (0.0480)	0.1199 (0.0480)
PIB per cápita	0.0294 (0.0048)	0.0225 (0.0052)	0.0224 (0.0052)	0.0218 (0.0054)	0.0218 (0.0055)
Impuesto nómina total			-0.015* (0.037)		-0.002* (0.0403)
Población 65+		0.4124 (0.1406)	0.4124 (0.1408)	0.0218 (0.0045)	0.3351 (0.1574)
Norte	0.0059* (0.0105)	-0.004* (0.0090)	-0.004* (0.0091)		
Centro	0.0379 (0.0141)	0.0430 (0.0121)	0.0434 (0.0121)	0.0570 (0.0114)	0.0571 (0.0117)
Sur	0.0363 (0.0079)	0.0319 (0.0068)	0.0334 (0.0077)	0.0457 (0.0056)	0.0459 (0.0069)
χ^2 (significancia)	212.8 (0.00)	320.78 (0.00)	319.02 (0.00)	140.77 (0.00)	135.54 (0.00)
R ²	0.3289	0.4121	0.4107	0.2837	0.2768
N	360	360	360	300	300

Regresión Prais-Winsten con datos de panel. Desviaciones estándar corregidas por heterocedasticidad entre paréntesis. Efectos tiempo y constante no reportados.

* No estadísticamente significativo.

+ La muestra no incluye Estados Unidos y Canadá.

hacer aportaciones al sistema de seguridad social. El corolario sería que es la participación laboral en el sector formal lo que detona la demanda de servicios de seguridad social.

Por otro lado, la relación entre gasto en seguridad social y apertura comercial no tiene significancia estadística, tal como se señaló en apartados anteriores, aun introduciendo otras variables explicativas además de las incluidas en el Cuadro II.4.

El tamaño de la recaudación fiscal es un factor importante en la determinación de la demanda de seguridad social, sosteniéndose la relación positiva presentada en las secciones anteriores. En particular, para expandir su gasto en seguridad social los países deben buscar incrementar su base gravable, lo cual podría ser atrayendo a los sectores informales a la formalización, con lo cual se obtendría en correspondencia una mayor base de cotizantes que permitiría incrementar el gasto en seguridad social.

El tamaño del PIB per cápita sigue manteniendo una relación positiva con el gasto en seguridad social, aun después de ser controlado por otros factores. A mayor ingreso más elevado es el gasto en seguridad social, por lo que utilizando la terminología de las finanzas públicas, diríamos que se sigue la ley de Wagner, la cual señala que la demanda de ciertos servicios y bienes es determinada por la evolución de la riqueza de una nación. Esto refuerza también la idea de que es necesario implementar medidas de crecimiento sostenido, si queremos tener en el futuro mayores gastos y servicios de seguridad social.

El porcentaje de impuesto que sobre la nómina pagan conjuntamente el patrón y el trabajador para financiar la seguridad social no resulta ser un factor decisivo en el gasto. También se incluyeron por separado los porcentajes que sobre la nómina pagan tanto el trabajador como el patrón, sin embargo también resultaron ser no significativos estadísticamente.

Se ha incluido también en la ecuación el porcentaje de la población total que cuenta con 65 años de edad o más como un factor explicativo del gasto en seguridad social. Como se puede observar en el Cuadro II.4 la relación entre la población de 65 años y más con el gasto en seguridad social es positiva y significativa, por lo que se verifica la validez de los argumentos mencionados anteriormente en el sentido de que las sociedades con una mayor población de edad avanzada gastan más en seguridad social.

Por otra parte, las variables que denotan las regiones geográficas resultan ser significativas, excepto para los países de América del Norte. Esto indica que los países del centro y sur del continente tienden a gastar más en seguridad social como porcentaje del PIB.

En un apartado anterior se había señalado la importancia de las aportaciones del

gobierno en la financiación de los sistemas de seguridad social. La pregunta sería determinar si habría una relación de causalidad de la mayor participación del Estado en la financiación de los programas y un elevado tamaño de la seguridad social (medido por el gasto total en ella). El problema con intentar este ejercicio es que podría argumentarse que en realidad existe una relación de causalidad en los dos sentidos. Por ejemplo, la planificación de cuánto se tiene previsto gastar en pensiones y en salud está determinada por los ingresos provenientes de los impuestos a la nómina, los cuales estarían también determinados por cuánto se requiere ingresar en recursos públicos para cubrir tales requerimientos.

Por ello, se ha realizado un análisis adicional en el Cuadro II.5, donde el gasto en seguridad social (SS) y la proporción de los ingresos sufragada por el gobierno (Ing Gob) están determinados simultáneamente.

Cuadro II.5
Relación entre Gasto en Seguridad Social y Aportaciones Gubernamentales a la Seguridad Social

	SS	Ing Gob	SS ⁺	Ing Gob ⁺
Fuerza laboral	0.0530 (0.0276)		-0.0445* (0.0425)	
Impuestos	0.3267 (0.0261)	1.0787 (0.1916)	0.4515 (0.0457)	1.2924 (0.2882)
PIB per cápita	0.0136 (0.0039)	0.0394 (0.0212)	0.0103 (0.0041)	-0.0036* (0.0185)
Impuesto nómina total		-0.1482* (0.1035)		-0.1092* (0.1050)
Población 65+	0.6429 (0.0859)		0.6244 (0.0919)	
Población en edad de trabajar		-0.2012* (0.1649)		-0.0094* (0.1779)
Gasto en SS (%PIB)		-0.0149* (0.5795)		0.5296* (0.5758)
Centro	0.0509 (0.0072)	-0.1320 (0.0381)	0.0617 (0.0063)	-0.1130 (0.0357)
Sur	0.0319 (0.0054)	-0.0005* (0.0332)	0.0428 (0.0041)	0.0111* (0.0314)
χ^2 (significancia)	1117.64 (0.00)	239.17 (0.00)	525.70 (0.00)	120.82 (0.00)
R ²	0.7562	0.3972	0.6366	0.3134
N	360	360	300	300

Regresión en tres etapas (3SLS) con datos de panel. Errores estándar en paréntesis.

* No estadísticamente significativo.

+ La muestra no incluye Estados Unidos ni Canadá

SS = Gasto en seguridad social como proporción del PIB. Ing Gob = Aportaciones gubernamentales como proporción de los ingresos totales de los sistemas de seguridad social.

Como puede observarse, por el lado de los determinantes del gasto se mantienen vigentes las relaciones encontradas y discutidas anteriormente. Por parte de la participación gubernamental en la financiación, se establece que una mayor base gravable general determina una expansión de los ingresos aportados por el Estado a la seguridad social, sin embargo, cualquier otra relación con otras de las variables consideradas resulta no significativa, especialmente si excluimos a Estados Unidos y Canadá de la muestra.

PROBLEMAS DE FINANCIACIÓN Y OPCIONES DE SOLUCIÓN

Las últimas dos décadas han sido testigos de un movimiento de reformas fundamentales de los esquemas de seguridad social. En el continente americano, numerosos países latinoamericanos ya han modificado de manera importante sus sistemas: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile (pionero en reformas), El Salvador, México, Nicaragua, Perú, Uruguay; además, se discuten posibles cambios en Brasil, Honduras, República Dominicana y Panamá (Mesa-Lago, 2001); y también se están evaluando posibilidades de cambios en Estados Unidos.

El principal motivo de todas estas reformas y muchas otras que se han llevado a cabo o propuesto en otras partes del mundo es el problema de la falta de viabilidad financiera del sistema de reparto (*Pay-As-You-Go*, o *PAYG*, como es conocido entre los de habla inglesa), que fue el modelo de seguridad social que siguieron casi todos los países con un sistema público de pensiones.

Pero, en general, ¿por qué enfrentan los países problemas en la financiación de su seguridad social?, ¿qué factores agravan las dificultades?, ¿cuáles son las opciones de solución de los desequilibrios financieros?, ¿cuáles son las preguntas relevantes respecto a cada una de estas opciones y qué se sabe sobre las respuestas?

Precisamente, en este Capítulo III se intenta responder tales preguntas. En particular, se explica primero cuáles son los dos grandes enfoques para la financiación de los seguros sociales; luego se revisan las causas de sus respectivos problemas financieros, explicándose que la más importante es el envejecimiento poblacional, aunque no es el único factor; se enumeran después las medidas que se han propuesto como posible solución y se analizan las preguntas relevantes que surgen en cada caso; en el siguiente capítulo se reporta lo que se sabe al respecto, en particular,

cuáles parecen ser los verdaderos alcances de las posibles opciones de solución al problema de financiación.

III.1 Dos grandes enfoques para la financiación de los seguros

La financiación de los esquemas de seguridad social oscila entre dos enfoques extremos sobre cómo hacer frente al pago de prestaciones: el sistema de reparto y el de fondeo con ahorro individual previo.

El esquema de reparto es un sistema de beneficios definidos, es decir, donde se establece de antemano cuánto recibirá de pensión al retirarse un trabajador, y se financia principalmente mediante las aportaciones de los trabajadores activos en el mercado laboral y de los empleadores, con las que se pagan las pensiones de los jubilados.

En el sistema de cuentas individuales, por otro lado, el trabajador es obligado por ley a hacer contribuciones a su fondo, el cual es invertido: al llegar a la edad de retiro, el capital y los intereses acumulados financian su pensión. En este caso, las que están definidas son las contribuciones. Es decir, cada quien se paga su propia jubilación, de acuerdo con lo que haya ahorrado.

Aunque ambos enfoques se refieren normalmente a los beneficios de pensiones, en realidad sus argumentos fundamentales se pueden aplicar a otros seguros, como el de salud e incluso el de desempleo: las contribuciones de los que no resienten una pérdida de ingreso por alguna de estas eventualidades pueden financiar a los que sufren tal adversidad, o bien, uno puede ir formando, por obligación estatal, un fondo individual de ahorro contra el desempleo, por ejemplo.

En los dos esquemas de financiación, de reparto o de capitalización individual, la



aportación al fondo es pagada en partes por el trabajador, el empleador y el Estado, generalmente en montos especificados como porcentajes de la nómina. Como se mostró en el Cuadro II.3, los porcentajes en que se reparten estas contribuciones difieren entre países aunque, como se verá en un capítulo posterior, desde el punto de las finanzas públicas lo importante no es necesariamente la distribución jurídica de la carga, sino el gravamen total sobre los salarios, es decir, la suma de las contribuciones de empleadores y trabajadores.

Antes de pasar a explicar las razones por las cuales ambos tipos de sistemas pueden tener problemas financieros es oportuno llamar la atención sobre la clasificación de los esquemas de pensiones que propone Mesa-Lago (1998) al distinguir más bien entre planes público y privado: el primero es, efectivamente, de beneficios definidos, pero puede financiarse mediante el esquema de reparto o a través de la capitalización parcial colectiva; mientras que el segundo es de contribuciones definidas y se basa en un régimen financiero de capitalización individual. La dicotomía entre reparto y capitalización, argumenta Mesa-Lago, no es totalmente válida porque los sistemas públicos incluyen la posibilidad de la capitalización parcial colectiva, como en el caso de Colombia, la cual en su opinión no es un esquema "puro" de reparto.

II.1.1 El sistema de reparto y la fuente de su principal problema financiero

Por diseño, este tipo de esquema tiene un problema fundamental: el monto de las contribuciones al sistema de las primeras generaciones de trabajadores que se pensionaron fue menor a las prestaciones o beneficios que recibieron. Por ejemplo, Rosen (1999) reporta que Ida Fuller, la primera beneficiaria del esquema de seguridad social en Estados Unidos que comenzó a operar en 1939, pagó solamente \$25 dólares de contribuciones al sistema, pero recibió pensiones por un

valor total de \$20,897 dólares, pues vivió hasta los 99 años¹.

Este hecho crea una deuda implícita al sistema de seguridad social pues al comienzo no hay cotizantes y sí se tiene que comenzar a pagar pensiones. El problema puede limitarse, por supuesto, aunque políticamente es sumamente difícil eliminarlo por completo, por lo cual todos los esquemas del mundo nacieron con esta deuda implícita, contingente en la evolución posterior de ciertas variables clave del sistema de seguridad social.

En particular, mientras la razón de pensionados a trabajadores es pequeña, el sistema es sostenible financieramente, ya que los ingresos por impuestos a la nómina para pagar las pensiones son mayores al total de prestaciones a pagar.

Sin embargo, precisamente por esta razón, una crisis de financiación de la seguridad social en el largo plazo es inevitable cuando se reduce la tasa de crecimiento de la población y, por tanto, ésta comienza a envejecer, pues hay proporcionalmente cada vez menos niños y más adultos mayores.

En particular, Samuelson (1958) demostró que en un sistema maduro de reparto, el rendimiento de los fondos aportados a la seguridad social es igual a la tasa de crecimiento de la población más la tasa de crecimiento de la productividad de los trabajadores: entre más jóvenes entren a trabajar y más productivos sean, mejores podrán ser las prestaciones de los retirados del mercado laboral. Como lo explica Thompson (1998), esto quiere decir que una menor tasa de natalidad implica que un esquema de reparto debe incrementar la tasa de contribuciones para poder mantener su sustentabilidad financiera de largo plazo.

Habría que añadir, por supuesto, que un problema secular de lento crecimiento de la productividad también puede acarrear serias dificultades de financiación a los

¹ El programa de seguridad social creado en 1935 en Estados Unidos era similar a un sistema de aseguramiento privado, completamente fondeado por los ahorros de los trabajadores. En 1939, el sistema se convirtió en uno de reparto (Rosen, 1999).

esquemas de reparto. Más adelante se revisan algunas otras posibles fuentes de problemas, acaso menos importantes que el envejecimiento poblacional.

III.1.2 Los posibles problemas de los esquemas de capitalización individual

El hecho de que en los sistemas de ahorro forzoso en cuentas individuales el beneficio o prestación no esté definido no implica que este tipo de esquemas esté libre de dificultades financieras.

Para empezar, como la inmensa mayoría de los países adoptó primero como política nacional el esquema de reparto, cuando se han reformado los sistemas para que ahora se basen en la capitalización de cuentas individuales surge el problema de qué hacer con la deuda que se tiene con los cotizantes al antiguo régimen. Es decir, cómo hacer frente a las promesas de pensiones hechas a los que ya habían aportado por varios años al sistema anterior.

Aparece entonces el problema de financiar la transición entre esquemas. Ciertamente, esta dificultad puede llegar a ser abrumadora, incluso al grado de hacer que vuelva incosteable el cambio o reforma de la seguridad social. Pero lo importante es que de cualquier manera, esa deuda intergeneracional debe pagarse a través de un sistema de reparto, esto es, sufragando las pensiones de los de mayor edad que aportaron al régimen anterior, con recursos generados por quienes en la actualidad pagan impuestos. Por tanto, para financiar este componente de la instauración de un esquema de capitalización individual, surgen los mismos problemas que los del reparto, acentuados por el envejecimiento poblacional.

Por otro lado, debido a su naturaleza misma, el sistema de cuentas individuales de ahorro deja de desempeñar la función redistributiva de la seguridad social por lo cual, distintos gobiernos han instaurado garantías de prestaciones mínimas para los jubilados, buscando evitar la pérdida de la redistribución social: en caso de que un trabajador no pueda ahorrar lo suficiente

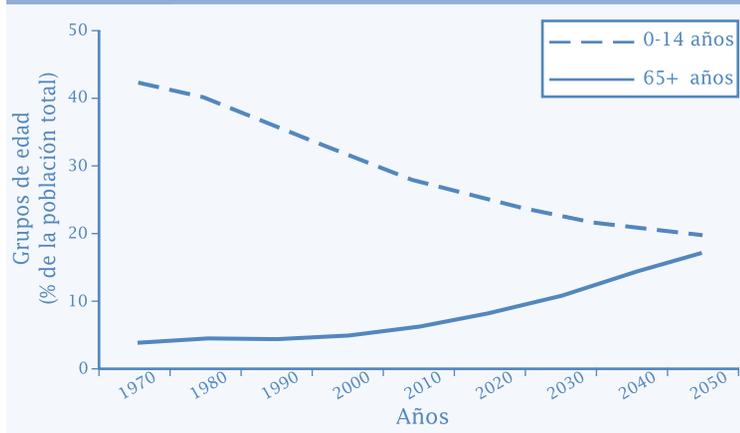
para alcanzar ese mínimo, el Estado cubre la diferencia de recursos necesaria para que la persona retirada pueda disfrutarlo.

Evidentemente, un débil mercado de capitales, que paga bajos rendimientos sobre los fondos ahorrados, vuelve más probable que sea necesaria la intervención estatal proveyendo estas garantías mínimas pero, otra vez, de cualquier forma la financiación de ese componente del sistema debe ser, por necesidad, bajo la noción del reparto: esas prestaciones garantizadas a los jubilados por el Estado deben ser sufragadas por los trabajadores activos, lo cual implica que los desarrollos demográficos siguen afectando la solvencia de la seguridad social.

Como la introducción de la capitalización individual constituye en la realidad actual una reforma de la tradicional seguridad social basada en el reparto, en el capítulo siguiente se examinarán más a fondo algunas variables cruciales, cuya evolución o estado causa muchos de las dificultades de financiación de los sistemas basados en la repartición de beneficios, mientras que la problemática de la seguridad social soportada por cuentas individuales de ahorro se estudiará más adelante, en la parte sobre los procesos de privatización de los sistemas.

III.2 Algunos desarrollos recientes que originan los problemas de financiación

Los sistemas de pensiones que operan bajo el esquema de reparto pueden entonces enfrentar problemas financieros por diversas razones, entre las cuales se pueden destacar las siguientes: (a) la combinación de una caída de la tasa de natalidad y el incremento en la esperanza de vida, lo cual detona un proceso de envejecimiento de la estructura poblacional; (b) el lento crecimiento de la productividad, el cual se refleja en una poco satisfactoria evolución de los salarios y en general del producto por habitante; (c) el surgimiento de desequilibrios fiscales, por otras causas exógenas a la seguridad social, pero que limitan la capacidad económica y política

Gráfica III.1 Tendencia Demográfica en América Latina y el Caribe

Fuente: Elaborado con base en datos de CEPAL (2002) y U.S. Census Bureau (2000).

del gobierno para asumir deuda adicional²; (d) malas decisiones en el manejo de las reservas del sistema en sus etapas iniciales o "jóvenes", invirtiendo en activos de muy bajo rendimiento; (e) errores en el diseño de los esquemas, calculándose actuarialmente mal las tasas de contribuciones y de beneficios; (f) decisiones políticas en las cuales se altera arbitrariamente la estructura de contribuciones y prestaciones.

En este capítulo, se examinan los desarrollos en épocas recientes de algunas variables relacionadas con estos puntos y que han obligado a varios países del continente a realizar o considerar cambios en sus sistemas de seguridad social.

Al final se discuten también algunos otros factores que pueden provocar dificultades financieras para la provisión de otros seguros sociales, como el de servicios médicos, que en la mayoría de los países existe con la denominación de seguro de Enfermedades y Maternidad.

III.2.1 El proceso de envejecimiento de la estructura poblacional

Si bien las dificultades de la financiación de la seguridad social adquieren matices particulares en cada país, un componente generalizado en la problemática de la región es el cambio en la tendencia de la evolución demográfica.

El cambio de la tendencia poblacional se caracteriza por la transición desde una etapa con altas tasas de fecundidad y mortalidad hacia otra de bajas tasas en ambos casos, con un incremento sustancial en la esperanza de vida. Esta combinación de factores implica, por un lado, un inexorable y rápido proceso de envejecimiento demográfico y, por el otro, un cambio en los patrones de incidencia epidemiológica que se espera resulten en mayores requerimientos de financiación para los servicios de salud brindados a través de la seguridad social.

El incremento de la proporción de la población que llegará a la edad de retiro elevará los requerimientos de pensiones y servicios de salud que, bajo los esquemas predominantes actualmente, habrán de ser financiados por una población en edad económicamente productiva cada vez más estrecha. Adicionalmente, el envejecimiento implica una mayor incidencia de enfermedades como el cáncer y las cardiovasculares, cuya atención es más costosa que las relacionadas con una población más joven.

De acuerdo con datos de la CEPAL (2002), el llamado proceso de envejecimiento de la población está presente en todos los países del continente para los cuales se cuenta con información disponible: la población infantil como proporción de la población total tiende a disminuir, mientras que la proporción de adultos mayores a 65 años tiende a aumentar.

La Gráfica III.1 muestra la evolución de la población de cero a 14 años y de 65 años y más desde 1970 hasta la proyección al año 2050. Como puede observarse, la tendencia general es hacia una disminución relativa en la primera y un aumento en la segunda.

El promedio mundial de la población de más de 65 años era de nueve por ciento en 1990, cuando en el continente americano era de cinco por ciento, pero se estima que en esta región el número aumentará a 17 por ciento en el 2050 (CEPAL, 2002).

² Recuérdese la deuda implícita que surge por el pago de las prestaciones de las primeras generaciones de beneficiarios.

El porcentaje promedio de población en el continente americano entre 0 y 14 años en 1990 era de 36.5 por ciento, mientras que se estima que en el año 2050 será de 19 por ciento aproximadamente (CEPAL, 2002). Como se explicará más adelante, el dato es relevante porque en este otro fenómeno puede haber en parte una oportunidad de solución al problema financiero de la seguridad social que surge con el envejecimiento poblacional: habrá más adultos mayores que atender, pero menos niños.

Utilizando datos poblacionales del 2000 y proyecciones hacia el 2050, se espera que la relación de dependencia de la pobla-

ción de 65 y más años sobre la población económicamente productiva (de 15 a 64 años) muestre incrementos para todos los países del área (Cuadro III.1). Por ejemplo, uno de los casos extremos se presenta en Cuba donde en el año 2000 la población de 65 o más años representaba 13.8 por ciento de la población económicamente productiva y se espera que para 2050 dicha proporción se incremente a 45 por ciento. O, dicho de otra manera, mientras que en 2000 había en Cuba alrededor de siete personas en edad productiva por cada persona mayor de 64 años, para 2050 se espera que solamente existan dos personas en edad productiva por cada adulto en edad avanzada. Esta tendencia, que se repite en

Cuadro III.1
Tasa de Dependencia Senil
(Población de 65 y más años/población de 15-64 años)*100

País	Indicadores		Diferencia
	2000(a)	2050(b)	a-b
Guayana	81.7	118.7	37.0
Barbados	86.8	122.7	35.9
Trinidad y Tobago	78.9	113.5	34.6
Cuba	76.2	107.4	31.2
Guadalupe	73.2	102.7	29.5
Martinica	73.8	102.3	28.5
Suriname	64.5	92.4	27.9
México	52.3	74.7	22.4
Brasil	51.2	72.9	21.7
Antillas Holandesas	55.0	76.6	21.6
Bahamas	50.6	71.8	21.2
Puerto Rico	56.5	76.8	20.3
Panamá	48.5	68.4	19.9
Belice	45.5	64.6	19.1
Costa Rica	44.7	63.0	18.3
República Dominicana	43.3	61.5	18.2
Colombia	43.9	62.1	18.2
Ecuador	43.4	61.3	17.9
Chile	46.1	63.6	17.5
Santa Lucía	44.1	61.6	17.5
Venezuela	41.9	59.3	17.4
Jamaica	46.1	63.3	17.2
Perú	41.1	57.8	16.7
El Salvador	38.2	53.1	14.9
Estados Unidos	48.7	63.5	14.8
Argentina	41.4	54.4	13.0
Honduras	31.3	43.9	12.6
Nicaragua	28.7	40.3	11.6
Paraguay	27.7	38.5	10.8
Bolivia	27.8	38.2	10.4
Uruguay	41.3	51.6	10.3
Haití	26.5	36.5	10.0
Guayana Francesa	26.6	36.5	9.9
Guatemala	22.6	30.6	8.0

Fuente: Elaborado con base en datos de CEPAL (2002) y U.S. Census Bureau (2000).

mayor o menor medida en todos los países de la región, sugiere un incremento considerable en la carga fiscal para los individuos activos laboralmente durante las próximas cinco décadas.

Entre las naciones en las que se espera un mayor incremento absoluto en la tasa de dependencia senil se encuentran: Panamá, Puerto Rico, Bahamas, Antillas Holandesas, Brasil, México, Surinam, Martinica, Guadalupe, Cuba, Trinidad y Tobago, Barbados y Guayana, con diferencias entre el 2000 y el 2050 que van de 19.9 a 37 puntos porcentuales, dependiendo del país de que se trate.

Entre los países donde se espera que el cambio en la tasa de dependencia senil sea

menor durante el periodo 2000-2050 se encuentran Guatemala, Guyana Francesa, Haití, Uruguay, Bolivia, Paraguay, Nicaragua, Honduras y Argentina. En estos casos, el incremento previsto en esta tasa es de entre 8.0 y 13 puntos porcentuales.

Sin embargo, hay quienes argumentan que la preocupación únicamente por la tasa de dependencia senil representa una visión parcial de un problema demográfico más general. En particular, aun cuando se espera un incremento relativo en la población mayor a 64 años, también se tiene prevista una reducción importante en la infantil (población entre cero y 14 años), población que se considera como el otro grupo que

Cuadro III.2
Tasa de Dependencia Infantil
(Población de 0-14 años/población de 15-64 años)*100

País	Indicadores		Diferencia
	2000(a)	2050(b)	a-b
Guatemala	82.5	33.6	-48.9
Nicaragua	78.4	33.0	-45.4
Honduras	75.7	32.3	-43.4
Haití	71.6	33.0	-38.6
Bolivia	70.2	32.7	-37.5
Belice	66.8	30.6	-36.2
Paraguay	69.2	33.3	-35.9
El Salvador	59.9	32.3	-27.6
Perú	56.7	31.1	-25.6
Venezuela	55.2	31.5	-23.7
Ecuador	54.9	31.3	-23.6
México	53.3	31.0	-22.3
República Dominicana	53.8	32.0	-21.8
Santa Lucía	51.6	31.0	-20.6
Suriname	47.6	27.0	-20.6
Jamaica	51.3	30.8	-20.5
Colombia	52.2	32.0	-20.2
Guayana Francesa	57.0	36.8	-20.2
Costa Rica	51.8	32.0	-19.8
Panamá	49.5	31.2	-18.3
Guayana	47.4	30.0	-17.4
Bahamas	45.4	31.9	-13.5
Argentina	44.2	31.5	-12.7
Chile	44.2	31.7	-12.5
Brasil	43.5	31.8	-11.7
Guadalupe	37.0	28.3	-8.7
Uruguay	39.8	31.3	-8.5
Puerto Rico	36.2	27.9	-8.3
Antillas Holandesas	36.4	28.1	-8.3
Trinidad y Tobago	36.5	28.3	-8.2
Martinica	33.9	27.0	-6.9
Cuba	30.6	26.8	-3.8
Barbados	30.0	26.6	-3.4
Estados Unidos	32.1	32.9	0.8

Fuente: Elaborado con base en datos de CEPAL (2002) y U.S. Census Bureau (2000).

depende económicamente de los trabajadores activos.

Al observar las tasas de dependencia de la población infantil de cero a 14 años sobre la población económicamente productiva de 15 a 64 años (Cuadro III.2), se espera que la mayor reducción se presente en Guatemala, Nicaragua, Honduras, Haití, Bolivia, Belice, Paraguay, El Salvador y Perú. El cambio esperado en la tasa de dependencia infantil para estos países es una disminución que oscila entre 27.6 y 48.9 puntos porcentuales, dependiendo del país que se observe. Bahamas, Argentina, Chile, Brasil, Guadalupe, Uruguay, Puerto Rico, Antillas Holandesas, Trinidad y Tobago,

Martinica, Cuba, Barbados y Estados Unidos se encuentran, por otro lado, entre las naciones para las cuales se tiene prevista una menor caída en la tasa de dependencia infantil en el período del 2000 al 2050, con una reducción que oscila entre 3.4 y 13.5 puntos porcentuales, con excepción de Estados Unidos que espera un incremento menor a un punto porcentual.

La relevancia de la reducción en la tasa de dependencia infantil es relevante porque una tendencia en este sentido reduce los requerimientos de servicios para ese sector de la población, principalmente educativos y de salud, probablemente liberando recursos que pueden entonces ser utili-

Cuadro III.3
Tasa de Dependencia Total
(Población de 0-14 más población de 65 años y más/población de 15-64 años)*100

País	Indicadores		Diferencia
	2000(a)	2050(b)	a-b
Barbados	45.0	77.6	32.6
Cuba	44.5	72.5	28.0
Trinidad y Tobago	46.3	72.7	26.4
Martinica	50.9	72.4	21.5
Guadalupe	51.3	72.0	20.7
Guyana	55.1	74.8	19.7
Estados Unidos	51.3	66.9	15.6
Antillas Holandesas	48.3	61.5	13.2
Puerto Rico	52.2	64.1	11.9
Brasil	51.4	61.4	10.0
Bahamas	53.7	61.4	7.7
Suriname	56.3	63.6	7.3
Chile	55.3	60.3	5.0
Uruguay	60.5	62.5	2.0
Panamá	58.3	59.9	1.6
Argentina	59.8	60.1	0.3
México	61.0	61.1	0.1
Costa Rica	59.9	58.4	-1.5
Colombia	59.9	57.7	-2.2
Santa Lucía	60.7	57.8	-2.9
Jamaica	63.1	59.9	-3.2
República Dominicana	60.7	57.0	-3.7
Ecuador	62.7	57.0	-5.7
Venezuela	62.6	56.2	-6.4
Perú	64.6	55.5	-9.1
Guyana Francesa	63.9	53.5	-10.4
El Salvador	68.3	55.7	-12.6
Belice	74.2	55.1	-19.1
Paraguay	75.5	50.2	-25.3
Bolivia	77.4	50.2	-27.2
Haití	78.2	49.6	-28.6
Honduras	82.1	51.1	-31.0
Nicaragua	84.1	50.2	-33.9
Guatemala	89.2	48.3	-40.9

Fuente: Elaborado con base en datos de CEPAL (2002) y U.S. Census Bureau (2000).

zados para financiar prestaciones para la población senil. En el siguiente capítulo se profundiza en algunas consideraciones al respecto.

Si combinamos las tasas de dependencia senil e infantil se obtiene una tasa de dependencia total, definida como la suma de la población de cero a 14 años y de 65 o más años dividida entre la población de 15 a 64 años. Este indicador integra el efecto tanto de la reducción esperada en la tasa de dependencia infantil como del incremento proyectado para la de dependencia senil. Aun tomando en cuenta ambos efectos, se espera que alrededor de la mitad de los países observados experimenten un incremento en su tasa total de dependencia durante el periodo 2000-2050 (Cuadro III.3). Barbados, Cuba, Trinidad y Tobago, Martinica, Guadalupe, Guyana, Estados Unidos, Antillas Holandesas, Puerto Rico, Brasil, Bahamas y Surinam son algunos de los países que tienen el mayor incremento en la razón de dependencia total. Mientras que Belice, Paraguay, Bolivia, Haití, Honduras, Nicaragua y Guatemala están entre los países en donde la reducción esperada en la tasa de dependencia infantil es tal, que conduciría a un decremento significativo en la tasa de dependencia total.

Como se explicó al inicio de este capítulo, bajo el esquema de reparto para financiar la seguridad social, el envejecimiento poblacional implica menores tasas de rendimiento sobre los fondos que se pudieran acumular con las contribuciones de los trabajadores en activo, esto es, se requerirían impuestos crecientes a la nómina para poder sostener la presión financiera del sistema.

Para visualizar esto, supongamos que S es el número de trabajadores pensionados y P es el monto de la pensión que cada uno recibe: el monto total de prestaciones a pagar es, por tanto, $S \times P$. Por otro lado, si el total de personas ocupadas en el mercado laboral es igual a L , el salario promedio de cada trabajador es W , y la tasa a la que

contribuye al sistema de seguridad social es T , entonces la recaudación total del sistema es $T \times W \times L$.

Ahora bien, en un esquema de reparto "puro", en estado de madurez³, se pagan las pensiones de los jubilados con lo que aportan los trabajadores activos, por lo que debe ser cierto que:

$$T \times W \times L = S \times P.$$

Si se despeja de aquí la tasa de contribución requerida para la solvencia del sistema, se obtiene:

$$T = (S/L) \times (P/W).$$

Nótese que la contribución requerida depende directamente de la tasa de dependencia senil, que es igual a (S/L) , es decir, el número de personas jubiladas⁴ sobre el de trabajadores activos. Cuando esta tasa aumenta, se requiere incrementar T . Este es, precisamente, el principal problema de la seguridad social en la actualidad.

Aquí surgiría entonces una pregunta fundamental: si una de las razones que se han dado para justificar la intervención del Estado al volver obligatoria la seguridad social es que los individuos tienden a ser imprevisores y no se preocupan por prever su sustento para cuando sean adultos mayores, ¿habrán sido miopes a su vez quienes diseñaron los esquemas originales de reparto, que no previeron la disminución de la natalidad que pondría en serios problemas a estos sistemas de seguridad social, al grado de volverlos inviables?

La realidad es que, en la primera mitad del siglo XX, lo que se sabía sobre la relación entre demografía y economía no permitía prever las fuertes disminuciones en la tasa de natalidad que se produjeron posteriormente, en especial en varios países en desarrollo a partir de la década de los setenta. Como lo hace ver Becker (1991), la tradicional teoría malthusiana del crecimiento poblacional sugería que el progreso económico acarrearía familias más

³ Pues cuando el sistema es joven, hay que pagar las prestaciones acumulando una deuda, como se explicó antes.

⁴ Se está suponiendo que todas las personas mayores están pensionadas, pero la fórmula seguiría siendo válida incluso si no todos los adultos mayores tuvieran pensión, siempre y cuando la cobertura del sistema de seguridad social fuera similar entre los jóvenes y entre los adultos mayores.

numerosas, es decir, una más elevada tasa de natalidad. El incremento en el costo del tiempo de la población, que ayuda a explicar por qué en el mundo moderno disminuye tanto la fertilidad, es resultado de dos fenómenos relativamente recientes en la historia mundial: los fuertes aumentos de los niveles de escolaridad de las personas y la creciente participación laboral de las mujeres. Como apunta este autor, ambos fenómenos ayudan a explicar por qué las familias han preferido tener menos hijos, pero más educados y también mejor atendidos en otros aspectos. Este nuevo elemento en el desarrollo del mundo hizo que cambiara la relación que se había observado hasta comienzos del siglo XX, en la cual el progreso económico se traducía en el crecimiento de la población, por la que se percibe en la actualidad, en la cual el desarrollo acarrea tasas de natalidad más bajas.

En pocas palabras, la idea del reparto en los primeros sistemas de seguridad social tenía bastante sentido y hubiera sido muy difícil en el primer tercio del siglo próximo pasado, imaginar que, precisamente, lo que los podía socavar, una caída fuerte en la natalidad, iba a suceder en el mundo de finales de esa centuria.

Ahora bien, es importante señalar que la evolución de los indicadores demográficos arriba descritos, aunque pudiese indicar un problema de sustentabilidad financiera para la provisión de servicios de seguridad social en los países del área, no es suficiente para concluir que tal dificultad es inexorable.

La viabilidad a largo plazo del esquema de financiación de la seguridad social en un país determinado depende no sólo de las características de su transición demográfica y epidemiológica sino también, como ya se ha mencionado anteriormente, de la estructura de su sistema fiscal, las características de su mercado laboral, las expectativas sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas y, por supuesto, la estructura misma del sistema de seguridad social, entre otras.

III.2.2 Demografía, otras presiones fiscales y financiación de la seguridad social

La respuesta a si la transición demográfica implica un problema de financiación en el largo plazo para un país dependerá del estudio a fondo de la interacción de los elementos arriba mencionados, para lo cual algunos investigadores han desarrollado un enfoque para el análisis de la sustentabilidad de la financiación de la seguridad social, fundamentado en el cálculo de lo que se ha llamado “cuentas generacionales”.

Introducido por Auerbach, Gokhale y Kotlikoff (1991), este enfoque consiste en proyectar hacia el futuro y en valor presente neto los elementos de la restricción presupuestal del gobierno. Esta restricción implica que el valor presente de los gastos gubernamentales netos, por ejemplo de aquí a cien años⁵, debe ser igual a la suma del valor presente de la recaudación tributaria neta que el gobierno recibirá durante el mismo periodo, sumando a estos ingresos la riqueza gubernamental neta al momento de hacer el cálculo, esto es, el valor de sus activos acumulados netos de sus deudas pasadas. En otras palabras, el gobierno no puede esperar gastar más de lo que espera recibir por encima de lo que tiene neto en caja.

Desde el punto de vista fiscal, una persona pagará a lo largo de su vida una cantidad determinada de impuestos y recibirá otra de transferencias. En un año en particular, la diferencia entre lo pagado por el individuo y lo recibido (la recaudación neta) varía dependiendo de la edad de éste. Por ejemplo, se espera que los impuestos netos pagados sean mayores alrededor de la mitad de la vida, durante la etapa económicamente más productiva, mientras que serían menores (de hecho, negativos) durante la infancia y vejez, cuando la persona recibirá considerables prestaciones de educación, atención médica y pensiones.

⁵ La cantidad de años a proyectar debe ser igual a la edad máxima alcanzada por al menos un miembro de la población. Es decir, si en el año base de los cálculos existe por lo menos una persona con edad de 109 años, pero ninguna que tenga 110, entonces la edad máxima posible es 109 años. La proyección se realiza para el mismo número de años para poder incluir el horizonte completo de vida de aquellas personas que nacieron en el año base.

Cuadro III.4
Cuentas Generacionales para Países del Área /a, 1995
 (Miles de dólares de Estados Unidos de 1995)

País	Fuente	Recién nacidos en 1995	Generaciones futuras	Desequilibrio absoluto	Desequilibrio (%)
Argentina	Kotlikoff and Leibfritz (1998)	73.7	117.2	43.5	59.0
Brasil	Kotlikoff and Leibfritz (1998)	71.5	135.0	63.5	88.8
Canadá	Kotlikoff and Leibfritz (1998)	145.3	145.6	0.3	0.2
	Oreopoulos and Kotlikoff (1996) /b	-	-	-	100.3
Estados Unidos	Kotlikoff and Leibfritz (1998)	86.3	130.4	44.1	51.1
México	Sales y Videgaray (1999)	64.0	57.0	-6.9	-10.9
	Schwartz-Torre (2002)	107.6	153.2	45.6	42.3

/a. Las cifras se presentan ajustadas para eliminar diferencias en el ingreso per cápita de los países.

/b. En este estudio los autores no realizan ajustes por ingreso per cápita. No se incluyen los montos absolutos debido a que no son comparables con los montos absolutos del resto de los estudios. Sin embargo, la cifra de desequilibrio fiscal relativo sí es comparable. Aunque en este estudio el año base es 1994 y no 1995, no se espera un efecto considerable para fines de comparación.

El objetivo del enfoque de cuentas generacionales es traducir el problema presupuestal de la hacienda pública en una comparación entre los impuestos netos que las generaciones vivas actualmente pagarán al Estado durante su vida y compararlo con lo que pagarán las generaciones futuras. Si el valor presente de los pagos que efectuarán estas segundas es mayor que el del que harán las primeras, entonces se dice que existe un desequilibrio en el sentido de que, para mantener los actuales compromisos del Estado, las generaciones futuras habrán de soportar una mayor carga fiscal que las generaciones presentes. Es decir, los ciudadanos del futuro pagarán más por recibir el mismo nivel de transferencias educativas, de servicios médicos, pensiones, y otras.

Aunque dos de los elementos más importantes en este cálculo son la evolución demográfica y los pasivos contingentes de la seguridad social, este enfoque también permite incorporar a la presión financiera que enfrenta el Estado otros desequilibrios fiscales que no necesariamente tienen su origen en la financiación de las pensiones o la salud. Por ello, se

puede evaluar el impacto financiero de las causas (a) y (c) enumeradas al comienzo de este capítulo entre las que provocan problemas de sustentabilidad de los sistemas de seguridad social.

En particular, se consideran entre los ingresos del Estado no sólo los provenientes de la seguridad social sino también la recaudación de otros impuestos, como aquellos al consumo o al ingreso: una debilidad fiscal estructural, proyectada hacia el futuro, dificulta la financiación de las pensiones, por ejemplo, pues el Estado tiene una menor capacidad de endeudamiento para asumir el pasivo contingente de los seguros sociales. De igual forma, de acuerdo con este enfoque, entre los gastos se incluyen los de la seguridad social y otros, como los de construcción de infraestructura física.

Con la excepción de Estados Unidos y Canadá, los estudios formales que utilizan este enfoque son escasos para el resto de los países del área. Sin embargo, de los análisis que hasta la fecha se han localizado para algunos casos pueden desprenderse ya algunas cifras relevantes.

El Cuadro III.4 incluye algunos resultados que han sido obtenidos para un número limitado de países de la región. En él se comparan los pagos tributarios netos (impuestos menos transferencias) que un recién nacido en 1995 efectuará a lo largo de toda su vida y los que se espera que realice un miembro representativo de las futuras generaciones. El desequilibrio fiscal absoluto se define como la diferencia entre ambos pagos.

Como se puede apreciar, el país para el cual se ha calculado el mayor desequilibrio tanto absoluto como relativo es Brasil. Según cifras que aparecen en Kotlikoff and Leibfritz (1998), en este caso se espera que un recién nacido en 1995 realice pagos tributarios netos por \$71.5 miles de dólares estadounidenses a lo largo de su vida. En contraste, un miembro típico de las futuras generaciones habrá de pagar \$135 mil dólares durante toda su vida, es decir, \$63.5 mil dólares u 89 por ciento más que un individuo nacido en 1995.

Argentina y Estados Unidos presentan un desplazamiento intergeneracional similar en la carga fiscal. Si se mantiene la actual estructura de impuestos y transferencias, el miembro promedio de las futuras generaciones de argentinos habrán de pagar impuestos netos que exceden en \$43.5 miles de dólares ó 59 por ciento de lo que se estima pagará una persona nacida en 1995 a lo largo de su vida. En un caso cuantitativamente similar al de Argentina, en Estados Unidos el desequilibrio fiscal entre generaciones se calcula en \$44.1 miles de dólares ó 51 por ciento.

Por su parte, los estudios para Canadá y México arrojan resultados contrastantes. En el caso de Canadá, Kotlikoff and Leibfritz (1998) presentan cálculos sin evidencia de desequilibrio fiscal entre generaciones presentes y futuras, calculando una diferencia relativa de sólo 0.2 por ciento. Sin embargo, Oreopoulos y Kotlikoff (1996) calculan que las generaciones nacidas en Canadá después de 1994 pagarán 100 por ciento más impuestos netos a lo largo de su vida que la generación nacida en 1994.

Con respecto a México, Sales y Videgaray (1999) encuentran un desequilibrio fiscal a la inversa o negativo, es decir, las generaciones presentes pagarán más impuestos netos a lo largo de su vida que las generaciones futuras. En particular, el miembro promedio de las generaciones nacidas en México después de 1995 pagará en impuestos netos 11 por ciento menos que un individuo nacido en 1995. Con conclusiones diametralmente opuestas, Schwartz y Torre (2002) utilizan información actualizada para encontrar un desequilibrio fiscal positivo, en el que las generaciones mexicanas nacidas después de 1995 habrán de pagar a lo largo de su vida 42 por ciento más que las generaciones nacidas en ese año. La diferencia parece explicarse precisamente porque el segundo estudio se basa en proyecciones demográficas más apropiadas, además de que el valor de las reservas petroleras a disposición del gobierno es menor.

Aunque para la gran mayoría de los países de la región no se han calculado las cuentas generacionales, los resultados emanados de esta pequeña muestra de estudios sugiere la presencia de considerables desequilibrios fiscales entre generaciones. Esto obligaría a que sean dirigidos esfuerzos adicionales a la búsqueda de nuevas alternativas de financiación para los sistemas de seguridad social. La predominancia de sistemas de reparto (PAYG) en los que las generaciones jóvenes financian el retiro de las generaciones mayores tarde o temprano derivará, ante la presencia de un proceso de envejecimiento creciente de la población, en presiones fiscales considerables para la provisión de servicios de seguridad social.

También existe consenso en el sentido de que la seguridad social debe continuar siendo una herramienta redistributiva. Una solución viable en el largo plazo implica entonces armonizar la necesidad de equilibrio fiscal y la función redistributiva de la seguridad social. Sin embargo, debe señalarse que algunos estudios han demostrado que el cambio demográfico es tan fuerte que cualquier modelo razonable de la economía generaría un dilema fiscal de pri-

Gráfica III.2 Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en América Latina y el Caribe

Fuente: Elaborado con base en datos del FMI (varios años).

mer orden (Kotlikoff, Smetters y Walliser, 2001).

III.2.3 El incremento de la productividad y el sostenimiento de la seguridad social

Tal como se mostró en el Capítulo II, existe una alta correlación entre el ingreso nacional de los países y su gasto en seguridad social: a mayor ingreso mayor gasto. Ahora bien, el producto per cápita es un indicador cuya evolución resume, entre otras cosas, el crecimiento de la productividad. Sin embargo, el mayor ingreso se consigue después de largo períodos de crecimiento económico, por lo que si la evolución del PIB por habitante se estanca, la financiación de los sistemas de seguridad social se verá también frenado, creando problemas para hacer frente a las obligaciones contraídas por los sistemas.

La Gráfica III.2 muestra la evolución de las tasas de crecimiento del PIB en una selección de países latinoamericanos y caribeños. Resulta evidente la fuerte caída que se experimentó a principios de los ochenta. El elevado crecimiento de la década de los setenta pertenece al pasado perdido.

Por un lado, las fluctuaciones del crecimiento durante los años ochenta afectaron a las personas de menores ingresos y por tanto hicieron necesario invertir más en seguridad social para garantizar un mi-

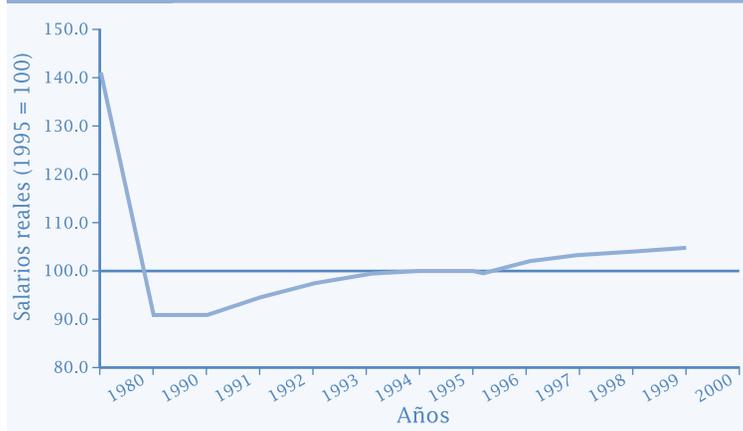
nimo de vida a ese sector de la población y así mantener la estabilidad social y política. Y, por otra parte, al mismo tiempo se presentó la necesidad de implementar políticas de crecimiento sostenido, usualmente basadas en ajustes estructurales ortodoxos en los que se debe contraer el tamaño de la intervención estatal. La evidencia muestra que estas medidas de ajuste tendieron a afectar adversamente en un mayor grado a los de menores ingresos (Lustig, 1998), por lo cual se obtuvo, al menos en el corto plazo, un ciclo perverso y un ancla que a final de cuentas no permitió mejorar el sistema de seguridad social.

Como los ajustes siguen siendo necesarios, los problemas de baja cobertura en seguridad social y, en general, de falta de financiación para los programas se mantiene: en los años noventa, se recuperó en parte el crecimiento económico, pero a ritmos menores que los de antes de los periodos de crisis, además de que los amplios vaivenes en el desempeño de las economías se volvieron cosa normal, es decir, la inestabilidad macroeconómica ha aumentado.

Todo ello incide negativamente en la expansión de la financiación de la seguridad social. Por otra parte, además del bajo crecimiento económico, los procesos de apertura comercial han originado la necesidad de implementar políticas económicas de atracción de capitales foráneos y de aumento de la competitividad de los países, en las cuales el mantener bajos los salarios es una ventaja en la competencia mundial por recursos pero una desventaja para los sistemas de seguridad social que ven reducida la base de sus cotizaciones.

El mercado laboral, en especial en América Latina, ha experimentado en los últimos años una tendencia hacia el estancamiento en materia de salarios y de creación de oportunidades de empleo. La década de los ochenta significó un período de crisis en el cual el empleo informal creció como una respuesta a la falta de oportunidades en el mercado formal. Por otra parte, los salarios han experimentado un estancamiento como consecuencia de las

Gráfica III.3 Evolución de los Salarios Reales



Fuente: Elaborado con base en datos de CEPAL (2002).

crisis, tal como se muestra en la Gráfica III.3, y la tendencia en general no ha mejorado sustancialmente.

El deterioro salarial observado está reflejando una caída considerable en la productividad del trabajo y, en general, de toda la economía. Por ejemplo, en el caso de México, Ayala (2000) señala que la productividad total de los factores productivos cayó a una tasa promedio de 1.1 por ciento durante el periodo 1980-2000. Por cierto que los procesos de modernización de las economías que se iniciaron en varios países del continente durante los ochenta y los noventa, así como los de apertura comercial y desregulación, tienen entre sus objetivos el incrementar su productividad, por lo que se hace necesario revisar lo que está sucediendo: ¿caso están provocando estas políticas la falta de crecimiento económico?

La causa del estancamiento de las remuneraciones puede encontrarse también, en cierta medida, en la congelación de facto de los salarios reales llevada a cabo desde mediados de la década de 1980, como uno de los medios para reducir las altas tasas de inflación que se experimentaban. Por ejemplo, en México durante la segunda mitad de los ochenta hubo una reducción de salarios reales del orden del 44 por ciento y en salarios contractuales del 40 por ciento, incluyendo beneficios (Aspe, 1993). Si bien la inflación ha bajado, los salarios no han alcanzado los niveles que

tenían anteriormente, sirviendo de alguna manera de atractivo para inversiones internacionales en busca de mano de obra relativamente barata. Por ello, ha habido muchas críticas a las políticas gubernamentales en el sentido de que el costo de los ajustes ha recaído especialmente en los trabajadores (Rivera, 1997).

La participación en el mercado laboral se ha incrementado en los últimos años, lo cual favorece la financiación de los esquemas de seguridad social, siendo éste fenómeno atribuible al incremento de las mujeres que ingresan a trabajar. Sin embargo, a pesar de tal incremento de la participación laboral femenina, el mayor porcentaje de trabajadores no remunerados se da precisamente entre las mujeres, siendo generalmente el doble que el de los hombres (OIT, 2000). Ellas también cuentan con la mayor proporción de trabajos parciales. En general, las condiciones económicas han llevado a que un mayor número de trabajadores acepte un trabajo de tiempo parcial, ocasional o de corta duración, que deriva en menos remuneraciones y prestaciones por seguridad social.

Además, como se verá en un capítulo más adelante, el sector informal tiene una alta participación, especialmente en América Latina, siendo difícil recolectar cotizaciones de los trabajadores y empleadores que lo componen.

Esta estructura del mercado de trabajo influye decisivamente en la seguridad de los ingresos y en las aportaciones que recibe el sistema de seguridad social. ¿Cómo buscar una mejoría en la financiación de los esquemas de protección si permanecen estancados los salarios de los trabajadores, que son generalmente en lo que se basan las aportaciones y, por otro lado, hay un incremento de la participación en el mercado laboral pero en modalidades que escapan de los mecanismos de recaudación de la seguridad social?

Razonando con la fórmula desarrollada anteriormente para determinar la contribución necesaria para la solvencia del sistema, se debe recordar que esta tasa depen-

de negativamente del nivel de los salarios: $T = (S/L) \times (P/W)$, esto es, si bajan las remuneraciones, W , deberá incrementarse el monto de la tasa de cotización, T , o reducirse el monto de las pensiones, P , para que el esquema sea financieramente sostenible.

III.2.4 Otros problemas de la financiación de las pensiones

Como se explicó al comienzo del capítulo, los fondos necesarios para financiar las prestaciones prometidas por los esquemas de seguridad social pueden ser insuficientes también por otras razones, por lo general, de diseño de los sistemas.

En el caso de la seguridad social basada en el esquema de reparto, existe un alto riesgo político que no es cubierto por ningún seguro y que proviene del hecho de que los miembros del congreso o poder legislativo pueden modificar los impuestos y beneficios especificados en la ley fácilmente, por lo que en determinado momento los trabajadores no saben con certidumbre cuales serán las prestaciones que recibirán (Mitchell y Zeldes, 1996).

Asimismo, en cualquier sistema de seguridad social, puede ser también que no existan incentivos adecuados para los responsables de invertir los fondos acumulados en las reservas. Muchas veces, en los esquemas colectivos, estas reservas son invertidas en activos que con el paso de los años proporcionan muy bajos rendimientos, pues quienes toman la decisión razonan en términos de una rentabilidad política personal, sin preocuparse por tener que rendir cuentas posteriormente. Incluso en esquemas en los que se manejan fondos individuales, si es el Estado el que garantiza la pensión del trabajador en la contingencia de un rendimiento obtenido bajo, también se puede generar un proceso perverso de incentivos en los cuales no se toman las mejores decisiones de inversión, pues el inversionista de los fondos sabe que si los beneficios son bajos, el Estado paga.

También puede suceder que algunos esquemas especiales, de empleados públi-

cos, por ejemplo, prometan prestaciones demasiado generosas a sus afiliados, sin preocuparse por el fondeo de las mismas; el incumplimiento de las obligaciones crearía un problema político importante al gobierno federal, que se vería entonces obligado a respaldar los compromisos de la institución.

III.2.5 Problemáticas del seguro de enfermedades

El gasto en los seguros de enfermedades y maternidad se ha incrementado considerablemente en muchos de los países del continente y se espera que la tendencia continúe. En Estados Unidos, por ejemplo, el gasto nacional en salud aumentó de 5.1 por ciento del PIB en 1960 a 12.2 por ciento en 1990, mientras que en Canadá el incremento fue de 5.5 a 9.5 por ciento del PIB en el mismo periodo (Cutler, 1997). En México, se estima que el gasto médico del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en la población pensionada se multiplique por un factor de dos en los próximos diez años (IMSS, 2002), cuando pase de aproximadamente 1140 a 2080 millones de dólares al año.

La demanda de servicios de salud también se incrementa debido a los procesos demográficos que se han descrito, porque el cuadro de enfermedades se transforma y evoluciona hacia algunas que son más costosas de atender, como es el caso de las cardiovasculares, el cáncer, las insuficiencias renales y algunas otras, entre las que se cuentan la diabetes y el sida.

Otro factor que afecta el costo de los servicios de salud de los sistemas de seguridad social es el fuerte incremento de precios que se ha producido en el sector de medicinas y tratamientos médicos. Estos son cada vez mejores, debido al avance tecnológico, pero también mucho más costosos. No queda claro en el presente, por tanto, si la superioridad médica de los nuevos tratamientos justifica el aumento desmesurado de sus costos. En México, por ejemplo, el índice de precios de los medicamentos se incrementó al doble que el promedio de precios al consumidor desde 1995 (IMSS, 2002).

III.3 ¿Cuáles son las opciones para resolver los problemas de financiación?

El problema de financiar la seguridad social es uno de los retos más importantes que enfrentan los países del mundo. Como se indica en IMSS (2002), los pasivos públicos de estos esquemas por lo general exceden la deuda pública explícita de bastantes naciones. De hecho, eso es lo común en las economías desarrolladas.

Por ello, en los años recientes la discusión sobre las opciones de financiación ha sido intensa y se han propuesto muchas políticas para aliviar el desequilibrio financiero que enfrentan la mayoría de los sistemas de seguridad social en el mundo. En este capítulo se discuten algunas de las más importantes.

III.3.1 Políticas que se han propuesto para enfrentar los problemas

Tal vez se podrían agrupar las medidas específicas que se han debatido en diversos foros con el fin de aliviar las dificultades financieras de la seguridad social en cinco grandes familias de políticas.

a. Incrementos en las aportaciones al sistema a través de la nómina

Estos se pueden obtener de dos formas: (i) aumentando la tasa de cotización o aportación, es decir, el nivel del impuesto sobre la nómina que normalmente se usa para financiar a la seguridad social; (ii) expandiendo la base gravable, lo cual puede a su vez realizarse ya sea fiscalizando mejor para evitar la evasión de impuestos al sistema por parte de trabajadores y empresas, o bien, ampliando los conceptos de la nómina que se pueden gravar y que pudieran haber estado exentos, como podría ser el caso de algunos pagos de salarios en especie, por ejemplo.

b. Limitación de los beneficios o prestaciones

La limitación de los beneficios o prestaciones pudiera obtenerse de diversas formas:

(i) reduciendo las tasas de reemplazo del sistema, es decir, el valor de las prestaciones expresadas como un porcentaje del salario obtenido durante la vida activa; por ejemplo, en la ecuación para determinar la tasa de cotización requerida para mantener un esquema de pensiones de reparto que se desarrolló antes, ésta dependerá del factor (P/W) , el monto de la pensión promedio de un trabajador retirado sobre el salario promedio de uno activo, que sería entonces la tasa de reemplazo correspondiente, por lo cual resulta evidente que su reducción daría un alivio financiero al esquema; (ii) incrementando la edad mínima de retiro para tener derecho a una pensión, con lo cual aumentaría de un salto la proporción de la población que debe mantenerse trabajando y aportando al sistema, a la vez que se reduciría el número de los ya retirados a los cuales se debe proporcionar el beneficio de la pensión; de acuerdo con la fórmula referida, eso sería equivalente a disminuir el factor (S/L) , algo que también reduciría la presión financiera sobre el sistema; (iii) estableciendo cobros extras, co-aseguros o deducibles por algunos servicios, como las prestaciones médicas, lo que inhibiría la demanda de estas prestaciones por parte de los asegurados, tal como ocurre en los planes privados de seguros en los que este tipo de políticas son muy comunes.

c. Políticas que incrementen la valoración de los beneficios por parte de los afiliados

La tasa de contribución al sistema puede ser vista como un impuesto neto por el trabajador y el empleador si no le otorgan ningún valor a los servicios que se reciben a cambio del gravamen sobre la nómina que se usa para financiar la seguridad social. Una baja valoración de los beneficios contribuye a que un mayor número de trabajadores y empleadores busquen eludir sus responsabilidades en la financiación, con lo cual se debilita el sistema. Por lo mismo, diversas políticas orientadas a acrecentar este valor contribuyen, indirectamente, a dar solidez financiera a la seguridad social. Entre otras, se podrían señalar estas medidas: (i) que actuarial-

mente ligen mejor las cotizaciones con las prestaciones, es decir, que motiven al cotizante a percibir el gravamen a la nómina como una contribución, no un impuesto; por ejemplo, si el valor presente de las pensiones que una persona recibirá es menor que el valor presente de lo que contribuirá en impuestos durante su vida activa, la valoración de la seguridad social será baja y, para aumentarla, se deberán implantar medidas que hagan que se igualen estos montos; (ii) que den más poder al consumidor-afiliado, por ejemplo, cuando en el servicio médico se le permite escoger al médico que lo atenderá, con lo cual, de nuevo, se incrementaría el valor que otorga a la prestación; (iii) de reorganización de servicios o mejoras administrativas que incrementen la percepción de la calidad de las prestaciones, como cuando se reduce el tiempo de espera para recibir algún beneficio, por ejemplo.

d. Aumento de los recursos públicos para la seguridad social, provenientes de otras fuentes generales

La aportación del Estado al fondo de ahorro de los trabajadores o la financiación de algunos seguros, como el de salud, puede incrementarse para sufragar los déficits del sistema. En este caso, habría que estudiar hasta dónde es esto posible y con qué tipo de otros impuestos generales se podría financiar en parte la seguridad social. ¿Impuestos al ingreso o al consumo? Dado que en muchos de los países que están envejeciendo también se está reduciendo el número de niños, la tasa de dependencia total de la población disminuye, lo que hace surgir la posibilidad de que se liberen recursos públicos que anteriormente se dedicaban a la salud y educación de los menores, para ahora asignarlos a cubrir las necesidades de los cada vez más numerosos adultos mayores.

e. Reformar el sistema de reparto, o privatización del mismo

Es decir, cambiar a un sistema de capitalización individual en el cual las prestaciones de una persona son financiadas con su ahorro forzoso por ley en instituciones

financieras privadas. Como se verá más adelante, aquí surgirían al menos tres cuestiones a resolver: (i) cómo se financiará la transición, es decir, cómo se pagarán las prestaciones de los que ya habían aportado al sistema anterior; (ii) cómo se regularán los actores privados involucrados; (iii) cómo se preservará el carácter redistributivo del sistema de seguridad social.

III.3.2 ¿Cuáles son las preguntas relevantes a responder al analizar cada opción?

Antes de pasar a revisar lo que se sabe respecto al verdadero alcance de cada una de estas opciones para aliviar la crisis de financiación de la seguridad social, es conveniente tener un marco analítico que nos permita entender en el nivel más general qué se gana y qué se pierde con estas políticas que se han propuesto.

En particular, se desarrollan conceptos que son particularmente pertinentes para evaluar el impacto que las reformas en la financiación de la seguridad social podrían tener: (a) en el mercado laboral; (b) en el ahorro y la acumulación de capital en la economía; (c) en la limitación de los problemas de riesgo moral (*moral hazard*) inherentes a los sistemas; (d) en el papel redistributivo de un esquema de aseguramiento social. Es decir, se busca plantear una referencia que permita desmenuzar las ventajas y desventajas de cada una de las medidas enumeradas como alternativas para aliviar la carga financiera de la seguridad social.

Tales conceptos se desarrollan en esta sección, mientras que en el siguiente capítulo se estudia más a fondo el conocimiento teórico y empírico que se tiene sobre la efectividad de cada medida específica.

III.3.2.a Seguridad social y mercado laboral

La estructura de prestaciones y gravámenes de la seguridad social puede tener importantes efectos en dos aspectos del mercado laboral: (i) el nivel general de empleo y la cobertura de la seguridad social,

Cuadro III.5
Contribuciones a la Seguridad Social en Países Seleccionados de América Latina.
1980-1999 (Porcentajes sobre la nómina)

País/Año	1980	1990	1995	1999
México				
Aportes del Trabajador (1)	5.1	5.1	5.2	5.2
Contribuciones del Empleador (2)	19.0	25.2	27.4	16.0
Argentina				
Aportes del Trabajador (1)	14.0	16.0	17.0	15.5
Contribuciones del Empleador (2)	43.9	40.4	27.2	31.0
Brasil				
Aportes del Trabajador (1)	nd	9.0	9.0	9.0
Contribuciones del Empleador (2)	nd	35.8	35.8	22.0
Chile				
Aportes del Trabajador (1)	nd	21.1	21.1	20.0
Contribuciones del Empleador (2)	nd	10.4	10.4	4.4
Perú				
Aportes del Trabajador (1)	nd	6.0	11.4	13.0
Contribuciones del Empleador (2)	nd	30.8	32.9	15.0

1 Incluye pensiones en todos los países. Salud se incluye en México, Perú, Chile y Argentina (en 1999); Obras Sociales en Argentina, y Accidentes en Chile.

2 Incluye jubilación en todos los países excepto Chile; accidentes en todos los países; vivienda en Argentina, México y Perú (excepto 1999); enfermedad y maternidad en Perú, en 1999. Además incluye en Argentina: asignación familiar, fondo de desempleo, indemnización por despido y enfermedad y maternidad (en 1999); en Brasil incluye salario a la educación, SEBRAE, FGTS, INCRA y servicio de aprendizaje industrial, salvo en 1999. México incluye: guarderías, retiro, impuestos al trabajo y a la nómina. Perú incluye capacitación y despido.

Fuentes: Tockman, V. y Martínez D. (1997); SSA (2002), 'Social Security Programs Throughout the World' (2002).

esto es, el porcentaje de la fuerza de trabajo que está afiliada a los esquemas; (ii) la decisión de participar en el mercado laboral, en especial, de cuándo retirarse, la cual afecta la cantidad global de trabajo con que cuenta una economía para producir bienes y servicios.

(i) Nivel de empleo y cobertura de la seguridad social

Para empezar, tal como se vio en el Cuadro II.3, la mayoría de los ingresos de los sistemas provienen de las contribuciones sobre la nómina. Estos gravámenes consisten generalmente en un porcentaje aplicado sobre el salario y hasta un cierto límite superior. Además, casi siempre la tasa de aportación comprende a su vez un desglose de porcentajes correspondientes a los seguros de pensiones, invalidez, cesantía, enfermedad, maternidad, riesgos de trabajo, y otros. Su pago confiere el derecho a

recibir los beneficios correspondientes a los trabajadores.

En el Cuadro III.5 se muestran, a manera de ejemplo, los niveles de los gravámenes totales a la nómina de varios países latinoamericanos⁶, reportándose las partes que les corresponden pagar al trabajador y al empleador.

Las cargas fiscales sobre la nómina generalmente han sido criticadas sobre la base de que provocan un incremento de los costos laborales, lo cual se traduce en una reducción de la competitividad del país y en una pérdida en los niveles del empleo en general, y de los cubiertos por la seguridad social en particular, esto es, de la cobertura de los sistemas (Gruber, 1997).

Sin embargo, la realidad es que el impacto final de estos gravámenes depende de dos factores: el valor que trabajadores y

⁶ El Cuadro II.2 reporta la parte del gravamen que corresponde al financiamiento del esquema de pensiones, mientras que en el Cuadro III.5, como puede verse, se añaden otros conceptos a los cuales se aporta, como el de vivienda, por ejemplo.

empleadores otorgan a las prestaciones a las cuales se tiene derecho dada la aportación; y la posibilidad de que el impuesto se pueda reflejar en salarios netos menores para los trabajadores, o en salarios brutos mayores a pagar por los empleadores.

(i.1) La importancia de valorar las prestaciones recibidas.

Con respecto al primer argumento, conviene preguntar: por cada peso⁷ aportado al esquema de seguridad social, ¿perciben trabajadores y empleadores que, a cambio, reciben el valor de un peso en prestaciones? Si éste fuera el caso, la tasa de valor que se otorgaría a los beneficios sería igual al impuesto, por lo que no resultaría afectado el costo laboral total y, por tanto, tampoco el nivel de empleo. Por poner un ejemplo, se le cobraría al trabajador un impuesto equivalente, digamos, a 3,000 pesos, y se le daría a cambio un vale por 3,000 pesos para pagar un servicio que él utiliza. Como resulta evidente, en realidad lo que se estaría haciendo es pagarle a la persona parte de su sueldo en especie, sin afectar el costo de la relación laboral: el gravamen sería una aportación, no un impuesto.

En el caso más común en que el valor que se otorga a la prestación recibida es menor que lo aportado, solamente la diferencia en la tasa del gravamen y la valoración del servicio provocaría una presión en el costo laboral. En el ejemplo de arriba, si el vale que se proporciona sirve para comprar solamente 2,000 pesos de servicios, entonces la diferencia entre lo pagado y lo recibido ($3,000 - 2,000 = 1,000$) sería una presión o impuesto sobre la nómina.

En un ejemplo más directamente relacionado con nuestra materia, en Estados Unidos se estima que un contribuyente promedio al esquema de seguridad social que se retire en 2010 pagará \$151,500 dólares en impuestos a la nómina por este concepto a lo largo de su vida, mientras que recibirá beneficios en la forma de una

pensión por \$115,200 dólares (Joint Committee on Taxation, 1996)⁸. Esto quiere decir que si la tasa de contribución total, sumando las aportaciones del trabajador y del empleador, es igual a T , entonces la presión para que se eleve el costo laboral, como proporción de la nómina, sería de $(1 - 0.76) \times T = 0.24 \times T$, donde $0.76 = 115,200 / 151,500$ sería la tasa de valoración de las prestaciones, expresada como un porcentaje de la contribución⁹.

En general, si la valoración percibida por las prestaciones es igual a V , expresada como un porcentaje de la tasa de contribución, entonces la estructura impositiva de la seguridad social provoca que los costos laborales tendieran a incrementarse en una proporción igual a $(1 - V) \times T$, es decir, no en el monto total del impuesto a la nómina, sino en el porcentaje $(1 - V)$ de éste.

Una cosa que se debe mencionar desde ahora, aunque se discutirá más a fondo en el capítulo siguiente, es que la presión sobre los costos laborales puede disminuir si baja la tasa del impuesto, T , pero también si aumenta la valoración de los servicios, V .

(i.2) Posible traslado del impuesto a menores salarios o empleo

Ahora bien, incluso el impuesto neto, $(1 - V) \times T$, pudiera no afectar negativamente el empleo si los costos que implica pueden ser transferidos a los trabajadores, al menos en parte, en la forma de menores salarios o mayores horas de trabajo (Gruber, 1994).

Por un lado, los empleadores tratarían de reducir la ocupación, es decir, su demanda laboral, para evitar el encarecimiento de los costos por usar este insumo productivo. En la medida en que en la economía sea posible sustituir trabajadores cubiertos por la seguridad social por otros sin afiliación, o bien por máquinas o capital, entonces las empresas podrán evitar parte del encarecimiento de la nómina empleando a

⁷ Por supuesto, éste es sólo un ejemplo, la unidad monetaria en cuestión puede ser un peso, un dólar, un real o cualquier otra de las usadas en el continente.

⁸ En valor presente, o sea, descontando a dólares de 1993.

⁹ Suponiendo que el trabajador percibe que efectivamente ésos son los números involucrados. Si su percepción de los beneficios es menor, habría que revisar a la baja el porcentaje. Que actuarialmente eso sea lo que se calcula que recibirá y pagará no necesariamente quiere decir que así lo percibe la persona.

menos gente asegurada o pagándole salarios netos más bajos.

La pregunta sería, ¿qué tan fácil es poner a trabajadores no asegurados a realizar las tareas de los asegurados, o a las máquinas a hacer el trabajo de las personas? Utilizando la terminología de la ciencia económica, lo que se estaría preguntando es si la elasticidad de sustitución entre los dos tipos de trabajo es alta o baja, o si la sustitución entre personas y máquinas es fácil.

En la medida en que estas sustituciones entre factores productivos sean más factibles, mayor sería el impacto negativo del impuesto neto a la seguridad social sobre el empleo y el salario neto a pagar, en particular de los trabajadores asegurados.

Desde el punto de vista de los trabajadores, por otro lado, para seguir obteniendo el mismo salario neto, en la presencia de un impuesto sobre la nómina buscarían un incremento de la remuneración bruta, para así compensar el pago de la cotización. En la medida que esto no fuera posible, es decir, que su salario neto se redujera, entonces desearían trabajar menos para la empresa: disminuiría la oferta laboral en puestos cubiertos por el esquema de seguridad social. Qué tanto se vería afectado el empleo, dependería de qué tan sensible fuera la oferta de trabajadores ante cambios en la remuneración neta. En el lenguaje técnico de la ciencia económica, de qué tan elevada fuera la elasticidad de la oferta laboral.

Es decir, las empresas buscan reducir el salario neto o emplear menos personas, para evitar el incremento de sus costos laborales, mientras que los trabajadores intentan lograr que el salario bruto aumente para seguir recibiendo en neto lo mismo, o bien, trabajar menos.

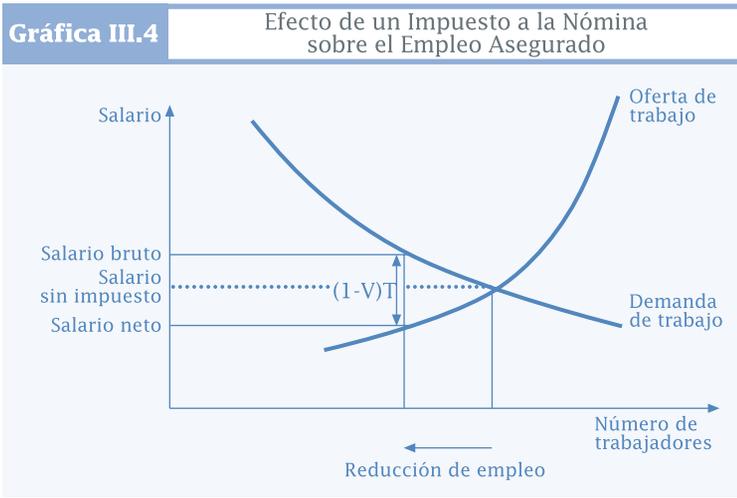
El resultado de este proceso, evidentemente, sería una reducción en el nivel de empleo general de la economía¹⁰ y, muy particularmente, en los puestos cubiertos por la seguridad social.

Un punto importante a señalar, es que el cambio en salarios brutos y netos no tiene que ver con las disposiciones fiscales o jurídicas respecto a la parte de la contribución total que pagan trabajadores y empleadores. En pocas palabras, que la incidencia real o económica de la estructura de financiación a través del impuesto a la nómina no tiene por qué ser igual a la incidencia legal. Por ejemplo, supóngase que a cada quién le corresponde legalmente un siete por ciento de la nómina: si los trabajadores tuvieran éxito en que se incrementara el salario bruto en más de siete por ciento, entonces estarían trasladando parte de su contribución a los empleadores; en el caso extremo en que la remuneración total aumentara 14 por ciento, su salario neto permanecería inalterado y habrían trasladado todo el impuesto, es decir, en la realidad no pagarían nada. De igual forma, si las empresas logran que el salario neto cayera en más de siete por ciento, estarían haciendo que sus trabajadores pagaran parte de la contribución del empleador y, en el extremo, si el salario neto disminuyera 14 por ciento, trasladarían por completo la parte que les corresponde.

Cuánto pagan efectivamente por concepto de impuestos laborales el trabajador y el empleador puede ser muy diferente a lo estipulado en la ley y depende de la sensibilidad de la oferta y demanda de trabajo, es decir, de cuánto menos querrían laborar los trabajadores si bajara su remuneración y de qué tan fácil pueden utilizar las empresas otros factores productivos para desempeñar las labores de los trabajadores que deben pagar contribuciones.

En la Gráfica III.4 se resume el argumento de que el impuesto a la nómina reduce el empleo, incrementa el salario bruto que deben pagar las empresas y reduce la remuneración neta al trabajador. El tamaño de cada uno de estos impactos, depende de la forma de las curvas de demanda y oferta laboral. Ante un aumento en el salario, la de oferta mide cuánto más estarían dispuestos a trabajar las personas, mientras que la de demanda registra

¹⁰ Porque una opción para ambas partes del proceso es que se trabaje menos.



La introducción del impuesto neto $(1-V)T$ provoca una reducción del empleo, un incremento del salario bruto pagado por la empresa y la caída del salario neto recibido por el trabajador.

en cuánto desearían reducir las empresas el empleo.

Entonces, teniendo una estimación del valor de los servicios de seguridad social, V , de la tasa total de la aportación, T , de la elasticidad de oferta de trabajo asegurado y de la elasticidad de sustitución entre éste y otros factores productivos, es posible estimar el impacto de cambios en los impuestos a la nómina sobre el empleo en general, o en el empleo asegurado en particular. Por ejemplo, Garro, Meléndez y Rodríguez (2002) estiman todas estas variables para el caso del mercado laboral mexicano y concluyen que, en el presente, una disminución de la tasa total de contribución a la seguridad social similar a la ocurrida en 1997, produciría un incremento de unos 300,000 puestos de trabajo asegurado.

(ii) La decisión de cuándo retirarse y cuándo participar laboralmente

Por lo general, los sistemas de seguridad social inducen a muchos trabajadores a retirarse de manera temprana de la actividad laboral. Las razones de ello, como se explicó en el Capítulo II, son que en la mayoría de los países es necesario retirarse para tener acceso a una pensión, y que la estructura de beneficios y contribuciones provee diversos incentivos económicos para dejar de participar en el trabajo.

Para empezar, casi en todos los países los ingresos por pensiones no son gravados por el fisco. Además, si el pensionado recibe algún ingreso laboral, por lo general también pierde su derecho a pensión.

En muchos países, hay todavía otros incentivos. Por ejemplo, en Estados Unidos, al retirarse un trabajador, si la esposa no trabaja, ella también recibe una pensión equivalente a la mitad de la del trabajador, lo que eleva el ingreso familiar total.

También es cierto que en bastantes sistemas de seguridad social del continente el monto de las pensiones está relacionado con los salarios devengados en el pasado, o bien al trabajo previo, lo cual constituye muchas veces un incentivo para mantenerse activo y acumular una mejor pensión. Por ejemplo, en 33 de los 34 países del continente repasados en el Cuadro II.2 se toma en cuenta el salario que los trabajadores devengan como referencia para cotizar sus futuras pensiones y en la totalidad de ellos los trabajadores deben cotizar un mínimo de años antes de poder cobrar sus pensiones. Sin embargo, es muy común que los esquemas den la opción de retiro temprano, la cual puede ser más atractiva para los trabajadores con salarios elevados, que por lo mismo pueden acumular más rápidamente una prestación aceptable al jubilarse. El sistema se quedaría así con los trabajadores de más bajas remuneraciones y, por tanto, caería el monto total de contribuciones.

Como se explicó al revisar las teorías que explican el diseño de los esquemas de seguridad social, en el capítulo I, lo que se puede estar buscando es precisamente que el trabajador de más edad se retire, es decir, ése sería el objetivo del sistema. Sin embargo, de todas formas el incentivo al retiro en edades relativamente tempranas dificulta la financiación de las prestaciones.

Los esquemas de seguridad social también pueden afectar la decisión de participar en el mercado laboral incluso de trabajadores jóvenes. De hecho, en muchos casos la estructura de contribuciones y prestaciones desalienta la participación de

las mujeres en trabajos fuera del hogar, porque es común que las prestaciones se extiendan a la esposa y otros miembros de la familia. Por ejemplo, en los servicios médicos, o en ocasiones también en las pensiones, como en Estados Unidos.

En general, siempre que sea bajo el valor que se otorga a las prestaciones que se reciben a cambio de cotizar, V en la discusión de arriba, o alto el monto de la contribución, T , se crea un factor desalentador de la participación laboral, al menos en puestos afiliados al esquema de seguridad social, para aquellos trabajadores que se encuentren en el margen de la decisión de trabajar. Como se aprecia en la Gráfica III.4, el salario neto se reduciría y pudieran entonces considerar un uso más valioso de su tiempo fuera del mercado laboral.

III.3.2.b El ahorro, la acumulación de capital y la seguridad social

Los modelos de crecimiento económico que se han desarrollado recientemente concluyen que un mayor ahorro total de la economía conduce a una más acelerada tasa de acumulación de capital y, por tanto, a un mayor crecimiento de la producción de un país.

Determinar el impacto de los esquemas de seguridad social sobre el ahorro de las naciones es, por tanto, de suma importancia para comprender las consecuencias que sobre la elevación de los niveles de vida de las poblaciones pudieran tener políticas alternativas de financiación de los sistemas.

Este tipo de discusión fue detonado mundialmente por un muy influyente trabajo de Feldstein (1974), que fue actualizado recientemente (Feldstein, 1996), en el que se concluía que la seguridad social de Estados Unidos provocaba que disminuyera el ahorro nacional, lo que inducía una reducción del ritmo de acumulación de capital y, por tanto, un menor crecimiento económico a largo plazo.

La teoría prevaleciente como marco analítico en los debates respectivos es la

del ahorro en el ciclo de vida (Modigliani, 1986), según la cual las personas toman en cuenta para su consumo presente lo que esperan ocurra durante toda su vida, no solamente su ingreso actual. En particular, durante su etapa de participación laboral evitan gastar todos sus ingresos, es decir, ahorran parte de ellos precisamente para financiar su consumo durante el retiro. Estos fondos son a su vez invertidos para ganar un interés, con lo cual se financia la acumulación de capital en la economía.

Un sistema de seguridad social, en especial el esquema de pensiones, puede entonces tener un efecto sobre el ahorro del país por las siguientes razones (Rosen, 1998; Thompson, 1998): (i) efecto de sustitución de ahorros; (ii) efecto de retiro laboral de la persona; (iii) diferencias en tasas de rendimiento sobre fondos; (iv) efecto de herencias e inversiones en los hijos.

Como se verá a continuación, cada uno de estos efectos puede actuar en un sentido diferente que los demás, por lo que al menos en términos teóricos, no está claro cuál sería el impacto neto de la seguridad social sobre el ahorro de los países; no obstante, parece existir el consenso de que el resultado final es negativo, es decir, una disminución.

(i) Sustitución de ahorros

Si como parte de un sistema de seguridad social las personas son obligadas a ahorrar en un esquema público, entonces probablemente reducirían su ahorro privado. Esto sucedería porque anticiparían que lo aportado a lo largo de su vida laboral les redundaría en una pensión durante su retiro. Por esgrimir el argumento en términos extremos, si la persona está dedicando, digamos, 15 por ciento de su ingreso mensual a crear un fondo de ahorro personal y es obligado a aportar ahora 15 por ciento al esquema de pensiones de la seguridad social, entonces pudiera encontrar razonable dejar de ahorrar por su cuenta, esto es, su ahorro total no aumentaría a 30 por ciento de su ingreso, sino que abandonaría el 15 por ciento privado y lo sustituiría con el 15 por ciento público.

Entonces, el ahorro privado de las familias disminuiría, pero, ¿el ahorro público? Esto es, ¿qué pasaría con los recursos recaudados por el sistema de seguridad social? Bajo un esquema de reparto, como una buena parte de las aportaciones en realidad no se ahorran, sino que se gastan de inmediato en las pensiones de los adultos mayores que ya se jubilaron, el incremento del ahorro del sector público sería menor que la caída del ahorro privado¹¹. En un esquema de capitalización individual puro, por otro lado, el ahorro canalizado a la seguridad social sería igual a la disminución del ahorro privado.

En resumen, en un sistema de reparto, este efecto sugeriría que disminuye el ahorro total de la economía en cuestión, mientras que no se alteraría en un esquema de ahorro forzoso en cuentas individuales.

(ii) Retiro laboral y ahorro

Si se alarga la etapa en la que la persona está retirada laboralmente, lo cual puede suceder cuando aumenta la esperanza de vida, entonces un trabajador tendría que prever más años sin ingresos laborales durante su edad avanzada, por lo que tendría que incrementar su ahorro cuando estuviera participando en el mercado laboral.

Como la mayoría de los sistemas de seguridad social estimulan a los trabajadores hacia un retiro temprano de la fuerza laboral, entonces inducen periodos largos sin ingresos en edades avanzadas, que vuelven necesario un incremento de la tasa de ahorro¹².

Por ello, se dice que este efecto de la seguridad social propicia que se incremente la tasa de ahorro de una economía.

(iii) Diferencias en tasas de rendimiento sobre fondos

Para la mayoría de las familias de ingresos bajos, normalmente los esquemas de

seguridad social les proporcionan una tasa de rendimiento mayor sobre sus aportaciones que la que obtendrían en instituciones privadas sobre sus ahorros. Para estas familias, por un lado el rendimiento más elevado podría motivarlas a ahorrar una parte de sus ingresos (pagando aportaciones) pero, por otro, como aumenta su riqueza porque acumularán más recursos a lo largo de su vida (debido al mejor rendimiento pagado), pudieran incrementar su consumo, es decir, disminuir su ahorro. Si este segundo efecto es más importante, se reduciría su tasa de ahorro.

Lo contrario podría ocurrir con las familias de ingresos más altos, para las cuales normalmente hay mejores opciones de rendimientos sobre sus ahorros privados que lo pagado por la seguridad social.

De cualquier forma, existe la posibilidad de que el ahorro total de la economía se redujera, dependiendo de cuál efecto sea más relevante, debido a las diferencias entre las tasas de rendimiento que ofrecen los esquemas de pensiones sobre los fondos aportados y las que pagan otras formas privadas de ahorro.

(iv) Efecto de herencias e inversiones en los hijos

En los esquemas de pensiones de reparto, y recuérdese que incluso la mayoría de los sistemas de capitalización individual que se han introducido en el continente no son "puros" en el sentido de que incorporan un elemento de reparto para financiar los beneficios mínimos garantizados por el gobierno, la seguridad social financia las prestaciones de los mayores con las aportaciones de los jóvenes.

Esto pudiera motivar a muchos padres a incrementar las herencias que dejan a sus hijos, para evitar la reducción de sus ingresos netos durante las etapas tempranas de su vida en las cuales estarían financiando a los adultos mayores.

¹¹ De hecho, en un sistema de reparto estable, todo lo aportado se gasta de inmediato en las pensiones de los jubilados, por lo cual el ahorro público no aumenta, pero el privado sí disminuye.

¹² Como hace ver Thompson (1998), en el caso de que el monto de la pensión pública no fuera suficiente o satisfactoria para la persona.

Para poder dejar herencias mayores tendrían entonces que ahorrar más, con lo cual estaría incrementándose la tasa de ahorro nacional.

III.3.2.c La seguridad social y los problemas de riesgo moral (*moral hazard*)

Se ha explicado en la sección I.3.2.d que una de las razones de ser de la seguridad social es la de obligar a todas las personas a asegurarse sin importar el riesgo que cada uno pueda representar al sistema. De esa forma se solucionaría un problema de selección adversa (*adverse selection*) que enfrentan todos los esquemas de seguros y que consiste en que, como se tendrían que cobrar primas basadas en estadísticas promedio, los individuos con mayores riesgos encontrarían muy beneficioso asegurarse, provocando problemas financieros a la aseguradora. Al obligar a todos a estar en el sistema, se podrían diversificar mejor los riesgos, por lo que se salvaría a la institución de seguros de la quiebra.

Sin embargo, incluso habiéndose resuelto este problema, los esquemas de seguridad social todavía tienen que enfrentar la dificultad del uso excesivo de las prestaciones por los afiliados al sistema, algo que tiende a elevar fuertemente los costos de operación especialmente de las instituciones que ofrecen seguros de salud.

Esta demanda exagerada de servicios surge porque, por lo común, los pacientes están tan bien asegurados que no les cuesta absolutamente nada el cuidado adicional que reciban: al haber cotizado su prima base, tienen derecho a todas las prestaciones sin pagar nada extra, lo cual los estimula a usar el servicio, hasta que una visita más ya no les reporte ninguna satisfacción, es decir, que estén completamente saciados (Cutler, 1997; Feldstein, 1971; Pauly, 1986).

En muchos casos, también puede existir un problema de incentivos por parte de la institución que provee los servicios de salud, porque hay esquemas en los cuales el gobierno paga la atención de los afilia-

dos a la seguridad social pero no la provee. Así, las instituciones privadas que proporcionan los cuidados y reciben un pago gubernamental por ello tienen un incentivo a que sus pacientes usen los servicios hasta el límite, de manera que se incrementa su costo.

El uso excesivo de los servicios de salud, que es un problema de riesgo moral (*moral hazard*) impone entonces un elevado costo sobre los sistemas de seguridad social y constituye una fuente de presión financiera.

III.3.2.d La redistribución social del ingreso

Por diversas razones, los sistemas de pensiones de reparto tienden a ser redistributivos, es decir, benefician proporcionalmente más a las personas con niveles de ingresos relativamente bajos.

Aunque el monto de la redistribución depende de las complejidades de la estructura de contribuciones y prestaciones de un sistema, se podría decir que la redistribución está presente porque los beneficios después del retiro tienden a favorecer a los trabajadores que tenían bajos ingresos durante la vida laboral, mientras que todos tienen que pagar la misma tasa de aportación cuando activos.

Por ejemplo, en algunos países las pensiones muy elevadas sí pagan una tasa de impuesto al ingreso, mientras que las que son bajas están exentas. En otros casos, también es cierto que las mujeres, que normalmente ganan menos que los hombres durante su vida laboral viven más, por lo que reciben su pensión durante más años y, por tanto, el valor presente de su prestación es superior. Además, en casi todos lados hay un valor mínimo de pensión garantizado por el Estado, lo cual favorece a trabajadores de bajos ingresos cuyo beneficio será más alto que lo esperado si no hubiera esa garantía.

De hecho, Serrano (1999) muestra que un sistema de reparto "puro", en el cual todo lo recaudado se reparte igualitaria-

mente entre los jubilados, sin referencia a lo que cotizaron durante su vida laboral, es por fuerza altamente redistributivo, ya que todos reciben la misma pensión, sin importar su ingreso laboral antes del retiro. Este autor reporta que los sistemas de Argentina, Brasil, Venezuela, Colombia y Chile (antes de la reforma de los ochenta) incluyen importantes elementos redistributivos.

En Estados Unidos, por ejemplo, se estima que una persona de bajos ingresos que se jubile en 2010 recibirá \$800 dólares más en pensiones que lo pagado durante su etapa de contribución al sistema, mientras que un individuo de altos ingresos aportará \$134,900 dólares más de lo que recibirá en pensiones (Joint Committee on Taxation, 1996).

En principio, el elemento redistributivo parece desaparecer en un esquema de cuentas individuales; sin embargo, es posible sostenerlo con la intervención del Estado en el aseguramiento de los montos mínimos de pensiones.

La redistribución de ingresos que propicia la seguridad social no se limita a las prestaciones en materia de pensiones. Por ejemplo, Linares (2000) concluye que el sistema de salud administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social es altamente progresivo, es decir, redistribuye fuertemente en favor de los de bajos ingresos, porque éstos utilizan los servicios de salud con más frecuencia y valoran más los servicios usados que los asegurados con ingresos elevados.

¿QUÉ SABEMOS SOBRE EL ALCANCE DE LAS OPCIONES PARA FORTALECER LA FINANCIACIÓN?

En este capítulo se explica cómo las diversas medidas consideradas para el alivio de las finanzas de la seguridad social pueden ser analizadas desde la perspectiva de las consideraciones anteriores, en particular, preguntando sobre su impacto en el mercado laboral, en el ahorro nacional, en la limitación de los problemas de riesgo moral de los sistemas y en la redistribución social.

También se profundiza en el estudio de algunas particularidades que podrían ser inherentes a cada una de las políticas consideradas y se evalúa el conocimiento teórico y práctico que se ha acumulado sobre el alcance de las medidas propuestas para solventar más fácilmente el pago de las prestaciones de seguridad social. Es decir, se repasa la literatura especializada en el análisis del impacto de las opciones de solución a los problemas de financiación.

IV.1 Cambios en las aportaciones

Lo primero que se podría hacer, siguiendo la lógica de la ecuación para determinar la tasa de cotización requerida para la solvencia del sistema es, precisamente, decretar un incremento de su nivel¹. También pudiera encontrarse razonable ampliar la base gravable, sin aumentar las tasas del impuesto a la nómina con el que se financia la seguridad social.

IV.1.1 Aumentos en la tasa de cotización

El Banco Mundial ha recomendado a los países en desarrollo que reduzcan la tasa de contribuciones e incrementen al mismo tiempo los límites superiores a los ingresos gravables como una forma de mejorar la sustentabilidad financiera, la eficiencia y la equidad de los planes de seguridad social (Banco Mundial, 1994, pp. 161). La reducción de las tasas de los impuestos a la nómina también ha sido sugerida por el

Fondo Monetario Internacional como una medida para crear más empleos (FMI, 1997), o bien, por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo como medida para incentivar el paso del sector informal al sector formal (Banco Mundial, 2002; BID, 1999). Aquí se analizará este tipo de proposiciones.

En cualquier caso la idea sería la de extender los beneficios de la seguridad social disminuyendo las aportaciones, en el entendido de que un incremento en la tasa de cotización pudiera contribuir a dar solidez financiera al sistema, pero a costa de una menor cobertura.

Como se explicó en la sección III.3.2.a, el que la aportación a la seguridad social provoque un incremento en los costos laborales del país, una reducción del nivel general de empleo, o el aumento del porcentaje de la fuerza laboral cubierta (empleo formal), depende de varios factores: (i) el nivel de la tasa total de contribución; (ii) el valor que se le otorgan a las prestaciones recibidas; (iii) la sensibilidad de la oferta y demanda de trabajo con respecto al salario.

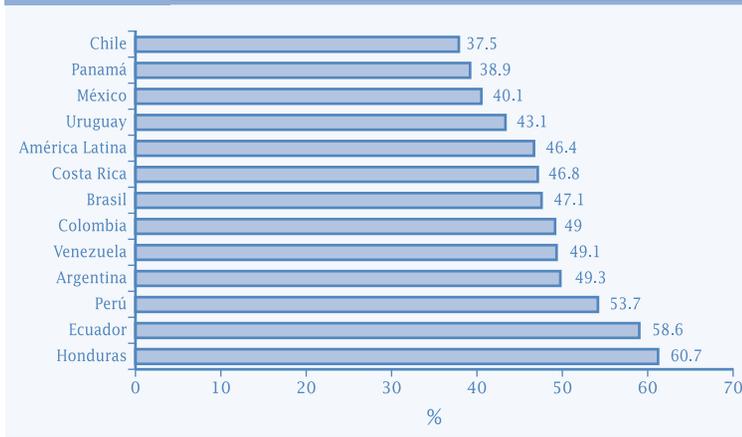
A continuación se revisa lo que se sabe respecto a estos tres temas y, por tanto, a determinar los posibles impactos de incrementar o reducir la tasa de contribución a la seguridad social.

IV.1.1.a La financiación de la seguridad social y la informalidad

La existencia de una proporción elevada de trabajadores informales constituye un reto formidable para los sistemas de seguridad social. Como se observa en la Gráfica IV.1, el problema de la informalidad, es decir, de la existencia de un amplio sector laboral que por diversas causas casi no tiene acceso a la seguridad social, es particularmente grave entre los países de

¹ Recuérdese que la tasa requerida sería $T = (S/L) \times (P/W)$, donde (S/L) es la tasa de dependencia senil y (P/W) la tasa de reemplazo.



Gráfica IV.1 Tasas de Informalidad Laboral en América Latina (%)

Fuente: OIT (2000). Trabajadores informales: independientes, servicio doméstico y microempresas de 6 o más empleados. Independientes: trabajadores por cuenta propia (excepto administrativos, profesionales y técnicos) y trabajadores familiares.

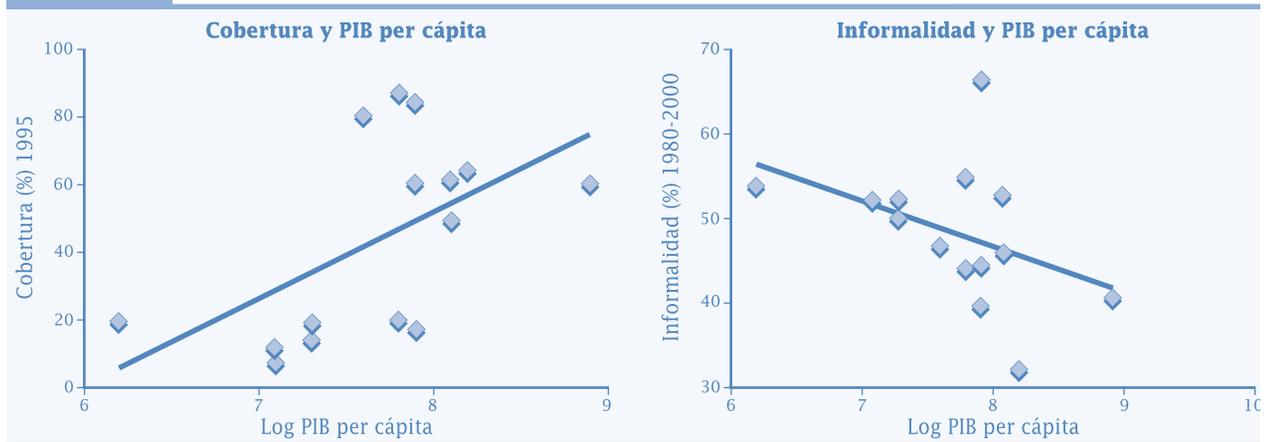
América Latina, donde se podría decir que alrededor la mitad de la fuerza de trabajo se encuentra en esa situación².

Las causas de este fenómeno son múltiples, entre las que destacan: (a) la baja efectividad de las políticas laborales, en particular las relativas a la seguridad social; (b) altos costos no salariales; (c) baja intensidad de crecimiento en el sector for-

mal del mercado laboral; (d) disminución del empleo público; (e) profundización de los procesos de terciarización del aparato productivo (Bertranou, 2001).

En las gráficas siguientes se muestran las dos relaciones que quizá podrían resumir el debate sobre la informalidad y, por ende, sobre la tasa de cobertura de la seguridad social en América Latina: primero, parecería existir una relación negativa entre el desarrollo del país, medido como el PIB per cápita, y la informalidad laboral (Gráfica IV.2); y, segundo, la falta de cobertura de la seguridad social (o informalidad) también es mayor entre más elevadas sean las tasas totales de contribución (Gráfica IV.3)³.

En el Cuadro IV.1 se presenta un análisis estadístico formal, en el que se utilizan datos de 1980 a 2000 para ocho países de América Latina. Los resultados indican que, efectivamente, un mayor PIB per cápita resulta en una menor tasa de informalidad y que un incremento en la tasa total de contribución a la seguridad social incrementa la informalidad, corroborándose que las relaciones dibujadas en las gráficas anteriores son estadísticamente significativas.

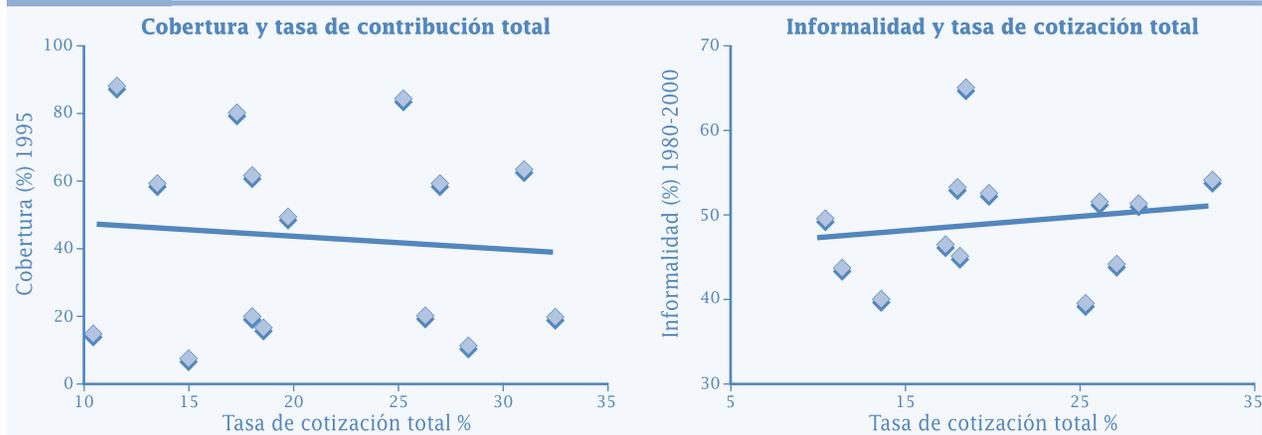
Gráfica IV.2 Cobertura de la Seguridad Social o Informalidad y PIB por Habitante en América Latina

Fuente: Elaborado con base en datos de OIT (2002) y CEPAL (varios años).

² Existe una gran variedad de definiciones del sector informal, entre las cuales destacan las que incluyen a los empleados en micro-empresas con menos de diez trabajadores, donde el propietario es personalmente responsable de sus pérdidas y ganancias, y no está incorporado al sistema impositivo; además, los trabajadores no cuentan con contrato escrito (OIT, 1994). Aunque la literatura especializada establece varias mediciones alternativas del fenómeno, los niveles y la tendencia real bajo cualquier perspectiva de medición, son semejantes: desde los ochenta comenzó a crecer en América Latina y el Caribe el número de empleos con menor seguridad social, tales como los auto-empleados, los ocasionales y los familiares.

³ Se relacionan con el PIB por habitante y las contribuciones a la seguridad social, tanto la medida de informalidad de la OIT (1994), como el grado de cobertura de la seguridad social en la población del país.

Gráfica IV.3 Cobertura de la Seguridad Social o Informalidad y Tasas de Contribución en América Latina



Fuente: Elaborado con base en datos de OIT (2002) y CEPAL (varios años).

El Cuadro IV.1 también indica que entre más abierta esté una economía al comercio internacional, mayor es la informalidad laboral que experimenta. Algo interesante, que además surge del análisis estadístico, es que México tiene en promedio 16 puntos porcentuales más de informalidad que América Central, y que la región Sur tiene 9.5 puntos porcentuales más que el Centro. Finalmente, la década de los noventa fue una de mayor informalidad, en promedio que la de los ochenta.

Aunque queda claro que los incrementos en las aportaciones a la seguridad social podrían provocar una caída de la cobertura de los sistemas o aumentar la informalidad, se debe reconocer que el

muy lento incremento del número de empleo formales en América Latina en los años recientes también es explicado por la falta de crecimiento económico.

IV.1.1.b Evidencia del impacto de cambios en la tasa de contribución

En un trabajo que ha sido ampliamente difundido internacionalmente y que podría tener relación con lo que aquí se plantea Nickell (1997), demostró estadísticamente que en el caso de los países europeos una alta tasa de impuestos a la nómina no necesariamente lleva a elevados niveles de desempleo, ya que en el largo plazo la mayor parte de esos costos se le cargan al traba-

Cuadro IV.1
Determinantes de la Informalidad en América Latina 1980-2000

Variables	Coefficiente de regresión
Log del PIB per cápita	-0.017 (0.007)
Tasa de cotización total	0.003 (0.000)
Indice de apertura comercial	0.005 (0.002)
Crecimiento anual del PIB	0.004* (0.031)
Región norte	0.160 (0.010)
Región sur	0.095 (0.010)
Dummy 1990-2000	0.017 (0.006)
Constante	0.400 (0.068)

$\chi^2 = 244.04 (0.000)$

$R^2 = 0.78$

N = 168 (número de observaciones)

Regresión Prais-Winsten con datos de panel. Desviación estándar corregidas por heterocedasticidad entre paréntesis. 8 países, 21 años

* = efecto no estadísticamente significativo.

jador. Es decir, la gran movilidad de empresas e inversionistas entre países, provoca que los empleadores eludan las contribuciones elevadas a la nómina, cambiando su localización, con lo que evitan el aumento de la remuneración bruta a pagar. En ese caso, los trabajadores tienen que aceptar que disminuyan los salarios netos recibidos, precisamente en el monto del impuesto.

Aunque no existe una amplia evidencia para el continente, ciertos trabajos han llegado a conclusiones mixtas. En el caso del mercado laboral chileno, Gruber (1997) analizó el impacto de la reducción de la tasa de impuestos a la nómina por seguridad social del 30 al 8.5 por ciento a principios de la década de los ochenta. Este autor encontró que tal cambio no tuvo consecuencias importantes en la eficiencia de los mercados laborales. La reducción en costos por impuestos a la nómina fue transferida completamente a los trabajadores como un incremento en los salarios, con una baja incidencia en los niveles de empleo. Esto es, para los que ya estaban empleados, la remuneración neta aumentó, por lo que ganaron, pero no hay evidencia que de que se hayan creado más puestos de trabajo.

En cuanto a México, durante el período 1991-1996 la oferta de trabajadores urbanos aumentó al 3.3 por ciento anual, la demanda formal de trabajo urbano aumentó a una tasa del orden del 1.3 por ciento anual, mientras que el empleo en el sector informal urbano crecía al 4.4 por ciento. De acuerdo con Hernández, Garro y Llamas (2000), a lo más el 25 por ciento del crecimiento en el sector informal urbano puede explicarse por el aumento en las cotizaciones a la seguridad social a cargo de los empleadores, ocurrido entre 1988 y 1996, siendo probablemente el bajo nivel de inversión productiva en el sector formal o, lo que es igual, la falta de creación de empleos formales, la principal causa de tal crecimiento. En efecto, la inversión en el sector productivo de la economía, en la forma de capital fijo por trabajador, presentó una tendencia decreciente desde fines de los años setenta.

En Estados Unidos, Gruber (1994) analizó la incidencia de los beneficios de maternidad en los mercados laborales; estas prestaciones favorecen sólo a un grupo específico de trabajadores, lo que ayuda a controlar mejor las mediciones de la investigación. El estudio encuentra que los mayores costos laborales derivados de los impuestos son trasladados a los trabajadores a través de menores salarios, aunque sólo en parte. Como no se traslada esa presión de costos completamente a las remuneraciones brutas, la política de prestaciones de maternidad también se reflejó en mayores horas trabajadas por las beneficiarias y en una reducción en el empleo total del grupo laboral afectado.

En el caso de Colombia, por otro lado, el incremento en las tasas de desempleo en los últimos años llevó a pensar a los investigadores que este hecho se podría haber derivado de los altos costos laborales cargados a las empresas después de la reforma de 1993, la cual incrementó en 10.5 por ciento el impuesto a la nómina. Kugler y Kugler (2001) analizaron este hecho y encontraron que un incremento del diez por ciento en las cotizaciones lleva a una reducción del empleo de alrededor del cuatro o cinco por ciento y a una disminución de los salarios del dos por ciento. Si no parece existir una reducción mayor es porque la fijación de salarios mínimos impide que los costos se le carguen aún más al trabajador a través de reducciones salariales.

En otro trabajo para México, por su parte, Marrufo (2001) analizó los cambios en la regulación por seguridad social llevada a cabo en 1997, concluyendo que sí hay un efecto en el empleo y en los diferenciales salariales entre trabajadores cubiertos y no cubiertos por el esquema. Los resultados de este estudio se discuten un poco más en una sección posterior, dedicada al impacto de la adopción de los esquemas de cuentas individuales.

IV.1.1.c Valoración de las prestaciones

Los trabajadores cotizantes a la seguridad social son los futuros clientes del sis-

tema, principalmente como pensionados, o tal vez como desempleados, enfermos o inválidos. Para ellos, a los que podríamos llamar trabajadores formales, las aportaciones a la seguridad social tienen la connotación del pago de una prima de cobertura contra un riesgo de pérdida del ingreso laboral o simplemente un ahorro para el retiro.

Aquí se está hablando entonces del valor que se le otorga a esa prestación a recibirse en el futuro o en caso de que se presente una contingencia. Como se explicó en la sección III.3.2.a, esta valoración es importante pues entre mayor sea, menor será la reducción del empleo ocasionado por el impuesto a la nómina para financiar la seguridad social.

Aunque para el diseño de políticas públicas sea tan relevante, sin embargo, la valoración de los servicios de seguridad social es una variable no medida, en general, por las encuestas laborales disponibles⁴. Bajo esta perspectiva, debe estimarse mediante métodos indirectos.

La manera de estimarla difiere según se tenga universalidad o no en la cobertura. En el caso de una cobertura menor al 100 por ciento de los trabajadores ocupados, es posible una estimación de la valoración basada en los diferenciales de ingreso laboral entre los trabajadores afiliados y no afiliados. La idea sería que una persona estaría dispuesta a trabajar sin acceso a la seguridad social siempre y cuando su salario neto fuera mayor. Ese premio salarial mediría, precisamente, la valoración de las prestaciones⁵.

Edwards y Cox-Edwards (2002) han estimado que en Chile, para empleos equiva-

lentes, los trabajadores que contribuyen a la seguridad social tienen un salario neto nueve por ciento más bajo que el de los no afiliados al sistema. Ya que la tasa de aportación es 20 por ciento sobre la nómina, eso implica que el valor que otorgan a la seguridad social equivale a aproximadamente la mitad de la contribución. En los símbolos definidos previamente, $V = 9/20$, por lo cual el impuesto neto es igual a la proporción $(11/20)$ de la tasa de contribución.

Para Ecuador, McIsaac y Rama (1997) estiman que el diferencial salarial a favor de los trabajadores no cubiertos por la seguridad social es 18 por ciento, no obstante que los beneficios a los que la ley obliga deberían representar un 25 por ciento del salario base. Es decir, las prestaciones se valoran en menos de lo que supuestamente valen.

En el caso de Argentina, Mondino y Montoya (2000) calculan que los trabajadores sin seguridad social ganan ocho por ciento más que los cubiertos. Como la tasa de contribuciones es en promedio 30 por ciento, el valor de las prestaciones percibido por los trabajadores sería de aproximadamente 22 por ciento de la tasa de contribución.

Garro, Meléndez y Rodríguez (2002), por su parte, reportan que al momento de la reforma a la seguridad social mexicana, en 1997, la valoración de los beneficios equivalía a 57.5 por ciento de la tasa de contribución, pues los trabajadores sin seguro social ganaban aproximadamente 13 por ciento más que sus pares asegurados⁶, cuando la tasa de contribución era ligeramente inferior al 22 por ciento.

⁴ En principio, lo ideal sería tener encuestas en las cuales se les preguntara a las personas cuánto dinero pedirían a cambio de renunciar a su seguridad social, pero incluso esta forma de intentar medir el valor de las prestaciones para los beneficiarios tiene sus dificultades, siendo la más importante de ellas la de la correcta revelación de la valoración. Por ejemplo, un encuestado puede tener un incentivo para reportar un valor bajo, incluso si en realidad valorara mucho el servicio, si sospecha que la pregunta se puede utilizar para exigirle cobros por algunas prestaciones.

⁵ El premio salarial debe medirse para trabajadores comparables en sus características laborales, como la escolaridad, la edad, el sexo, la ocupación y otras.

⁶ Se debe insistir en que todas las estimaciones de la valoración de los servicios de seguridad social reseñadas aquí se basan en la comparación de salarios entre trabajadores no afiliados y afiliados, pero equivalentes en todo lo demás. Por decir, entre los cubiertos por el esquema hay proporcionalmente más profesionistas que entre los no cubiertos. Por eso, es común asociar salarios más altos con los afiliados. En los estudios mencionados, sin embargo, se comparan los ingresos laborales de personas con la misma escolaridad, pero unos cubiertos por la seguridad social y otros no. Por tal razón, los investigadores encuentran que, contrastando trabajadores comparables, los no cubiertos ganan más y, precisamente, el premio salarial es una medida de la valoración de los servicios: es una compensación que requieren por no tener acceso a las prestaciones del sistema.

Cuando la cobertura de la seguridad social es universal o cercana a ello, no es posible entonces obtener estimaciones del valor que se otorga a sus prestaciones, a partir del estudio de diferenciales salariales entre trabajadores con y sin cobertura. En estos casos, la metodología de investigación puede explotar el hecho de que las personas revelan indirectamente sus valoraciones de otras formas: invirtiendo tiempo en acceder a los servicios (en espera y traslados), pagando más elevadas rentas de viviendas en zonas donde la densidad de los centros de atención es mayor, cambiando sus patrones de ahorro de acuerdo con los cálculos actuariales de sus pensiones futuras, entre otras. Los estudios de este tipo son inexistentes en la mayoría de los países del continente americano, precisamente porque la cobertura no es universal y la alternativa de estudiar diferenciales salariales entre trabajadores cubiertos y no cubiertos por la seguridad social es más apropiada y directa.

IV.1.1.d La financiación, la cobertura y la valoración de las prestaciones

Los problemas de la financiación de la seguridad social a cargo de los trabajadores ocupados requieren de la discusión de varios aspectos íntimamente relacionados con dicha financiación: la cobertura de los servicios y la valoración de las prestaciones.

Para comenzar, en el nivel más agregado, los servicios provistos por la seguridad social típicamente se valoran en menos de lo que se paga por ellos. También es cierto que lo común es que la cobertura no sea universal.

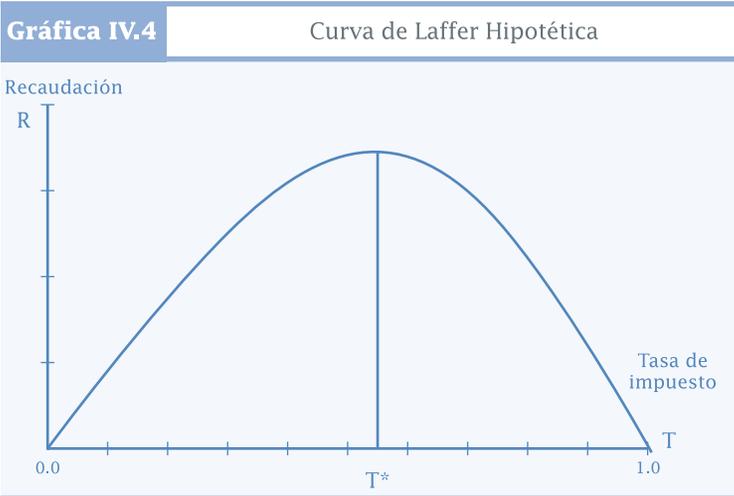
Sin embargo, en un nivel más desagregado, se tiene que reconocer que, analizando por grupos sociales, hay algunos de ellos en donde la cobertura de la seguridad social sí llega o se acerca al 100 por ciento, además de que en otros casos se pueden valorar las prestaciones en más que la contribución del grupo. De hecho, precisamente, el carácter redistributivo de los

esquemas implica que algunas personas, las de bajo ingreso, deben recibir más de lo que aportan.

Esto abre diversas posibilidades para las estrategias de financiación. Para comprender esto, consideremos ahora cuatro posibles escenarios: (1) cobertura menor de 100 por ciento y valoración de los servicios inferior a la tasa de contribución; (2) cobertura menor de 100 por ciento y valoración igual o superior a la contribución; (3) cobertura universal y valoración de los servicios inferior a la tasa de contribución; (4) cobertura universal y valoración igual o superior a la contribución. Como se explicó, en el nivel más agregado posible, los escenarios (2) y (4) no son posibles, mientras que el (3) es poco común en el continente americano. Sin embargo, sí es posible que algunos grupos sociales se encuentren en cualquiera de estos escenarios, en cuyo caso podrían considerarse las siguientes estrategias para obtener de ellos más ingresos para el sistema.

(1) Cobertura menor de 100 por ciento y valoración de los servicios inferior a la tasa de contribución. Indudablemente, esta es la situación más complicada para enfrentar un problema en la financiación del sistema de seguridad social por medio del aumento en el impuesto a la nómina⁷. En efecto, si se implementa tal incremento en la tasa de cotización es probable que se desaliente el acceso a la derechohabencia o, incluso, que disminuyera con o sin un eventual aumento en la calidad de los servicios. Nuevamente, el cambio en la cobertura ante un cambio en los impuestos dependerá de la respuesta de la demanda y la oferta de trabajadores cubiertos pero, en general, se podría decir que incrementar las tasas de contribución en esta situación no es recomendable, a menos que haya una certeza de que simultáneamente se introducirán medidas que incrementen la valoración de los servicios. Además, como se explica más adelante en este mismo capítulo, también se debe tomar en cuenta el probable efecto en la recaudación del sistema.

⁷ Recordemos que la diferencia entre la tasa de cotización y la valoración actúa como un impuesto efectivo al trabajo.



(2) Cobertura menor de 100 por ciento y valoración igual o superior a la contribución. El escenario de una valoración superior a la tasa de contribución podría ser localizado en ciertos grupos específicos de cotizantes. Aquí, podría implementarse una tasa escalonada, de tal forma que la tasa de cotización se incremente para esos grupos que valoran más las prestaciones hasta el punto que la tasa sea igual a la valoración. Ahora bien, si existe una cobertura menor de 100 por ciento, aun habiendo altas valoraciones, sería por otros efectos que deben analizarse y habría la posibilidad de que existiera la evasión de las cotizaciones. Esto será analizado con más detalle en la subsección IV.1.3.a.

(3) Cobertura universal y valoración de los servicios inferior a la tasa de contribución. Es probable que, aunque se cumple en cantidad o cobertura, no se estuviera cumpliendo en los mínimos requerimientos de calidad esperados por los trabajadores aportantes. Un incremento de impuesto abriría aún más la brecha entre valoración y cotización, por lo que las instituciones podrían más bien esforzarse por incrementar su eficiencia, ofreciendo mejores servicios al mismo o menor costo.

(4) Cobertura universal y valoración igual o superior a la contribución. Es probable que la aparición de un problema de financiación en los costos del sistema de seguridad social se pudiera resolver con un aumento en las aportaciones o en la

tasa de impuestos indirectos hasta el punto en que las tasas igualaran el valor que se otorga a las prestaciones.

En suma, la valoración de los beneficios de la seguridad social por parte de los ciudadanos del país y, en particular, de los trabajadores asegurados, juega un papel determinante en el diseño de políticas de financiación desde el mercado laboral. En especial, resulta inconcebible formular una política de mayores aportaciones sin el correspondiente aumento en los beneficios ofrecidos.

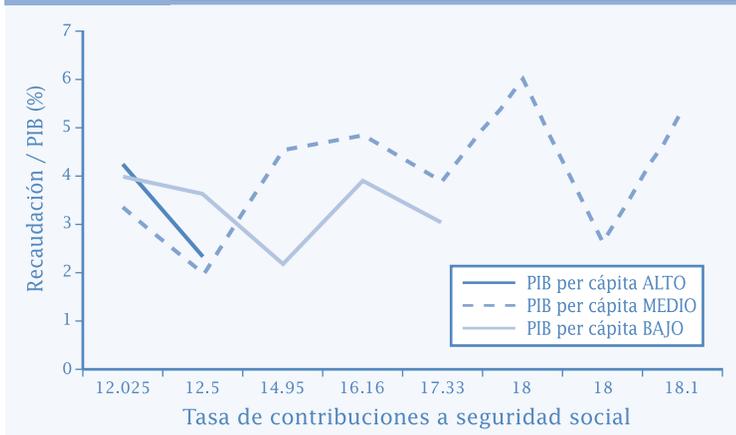
IV.1.2 Tasas de contribución y monto de la recaudación

Parecería que una reducción de las aportaciones podría provocar un aumento en la cobertura de la seguridad social pero, al mismo tiempo una reducción en la recaudación total del sistema; el incremento de las tasa de contribución ocasionaría lo contrario. Sin embargo, en la teoría de las finanzas públicas se ha reconocido que, en ocasiones, la recaudación total podría incrementarse disminuyendo las tasas de un impuesto, o bien, los ingresos de la autoridad fiscal podrían caer si se intentara subir el nivel de la contribución.

La razón de esto sería, por ejemplo, que una tasa de contribuciones más alta implicaría mayor recaudación de los trabajadores que siguieran trabajando afiliados al sistema de seguridad social, pero también algunos otros dejarían de participar y así su aportación se iría a cero: el resultado sobre lo recaudado dependería de cuál de los dos efectos domina.

Las ideas de este argumento son las que se encuentran detrás del llamado “efecto Laffer” (Varian, 1993). La llamada Curva de Laffer permite encontrar el nivel de una tasa impositiva que maximiza la recaudación total por ese gravamen. Según esta hipótesis, el monto total recaudado, R, es una función de la tasa de contribuciones, T, como la que aparece en la Gráfica IV.4.

Si la tasa T se intenta fijar por encima de T*, el porcentaje de cotización que maxi-

Gráfica IV.5 Recaudación y Tasa de Impuestos (Promedio 1975-1989)

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (1978, 1986 y 1992). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. CISS (1994). *La seguridad social en América 1994*. Secretaría General. México. OIT (1996). *El costo de la seguridad social*. Ginebra.

La clasificación se hizo con base en el Producto Interno Bruto per cápita. Estados Unidos = 100.

Alto: Estados Unidos y Canadá.

Medio: Panamá, Jamaica, Chile, Costa Rica, Brasil, Uruguay, México, Argentina.

Bajo: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Colombia, Nicaragua, Ecuador.

miza la recaudación, se recibirán menores ingresos por contribuciones. El valor T^* depende de la forma de las curvas de oferta y demanda de trabajo⁸.

La pregunta sería entonces, ¿en qué punto se encuentran los países del continente? ¿Es posible que pudieran obtener más recursos para la seguridad social incrementando la tasa de contribuciones?

La respuesta es difícil, pero hay algunas indicaciones generales que se podrían dar. Por ejemplo, en el caso de México se tienen estimaciones de la elasticidad de demanda y de oferta de trabajo cubierto por la seguridad social (Marrufo, 2001), las cuales sugieren que el esquema está aproximadamente en equilibrio⁹: si se intentara subir el monto de la cotización bajarían los ingresos del seguro social mexicano al

mismo tiempo que se reduciría la cobertura, es decir, se perdería por los dos lados.

También es cierto que el argumento de Laffer ha sido criticado, pues en muchos casos no se presenta la relación postulada, además de que el objetivo de maximizar una recaudación pudiera no ser el principal para una institución pública.

En la Gráfica IV.5, sin embargo, se hace un intento por descubrir un patrón entre la tasa de aportación a la seguridad social y la recaudación (expresada como un porcentaje del PIB) para el continente americano.

Solamente se detecta alguna relación para los países de ingresos per cápita medios, entre los cuales parecería que la recaudación máxima se alcanza en una tasa total de contribuciones a la nómina de aproximadamente 18 por ciento.

Así, aunque no está claro que el llamado efecto Laffer se presente de una manera evidente, de tal forma que la relación pueda servir como guía de política general, si es recomendable que cada país siguiera la lógica del argumento para buscar estimar lo que sucedería con la recaudación de su esquema de seguridad social si se incrementara la tasa de aportación; antes de hacer cambios, hay que estar seguros que no se caerá en el peor escenario; a saber, que disminuya la cobertura del sistema y que además caiga la recaudación.

IV.1.3 Ampliación de la base gravable

La ampliación de la base gravable puede comprender dos dimensiones. La primera dimensión sería el reducir las evasiones de las contribuciones sobre seguridad social. Esto es, las instituciones de seguridad social pueden intentar fiscalizar mejor a

⁸ Para el lector interesado en detalles técnicos, la tasa que maximiza la recaudación, T^* , sería igual a $(1+Es-Ed)/(1+Ed)$, donde Es sería la elasticidad de la curva de oferta y Ed elasticidad de demanda. Si T es superior que este valor, entonces incrementarla reduciría la recaudación.

⁹ De acuerdo con Marrufo (2001) en México la elasticidad de demanda de trabajo cubierto por la seguridad social es aproximadamente 1.36 y la de oferta 0.88. Entonces, la aplicación de la fórmula de la nota de pie de página anterior implica que México no debería incrementar su tasa de contribuciones por encima de 22 por ciento de la nómina: no le convendría fijar un impuesto superior, ya que comenzaría a caer la recaudación. Ahora bien, no todas las aportaciones a los distintos seguros de la seguridad social mexicana están determinados en porcentajes pero, tomando en cuenta el salario del trabajador representativo, Marrufo concluye que la tasa, T , equivaldría a 21 por ciento. La semejanza entre este valor y aquel que maximizaría la recaudación implica que el esquema estaría en equilibrio desde el punto de vista de los ingresos del seguro social por concepto de cuotas, pues decretar una tasa diferente, provocaría una caída de la recaudación.

empresas y trabajadores que eluden sus obligaciones de aportación, aunque también pudieran buscar mejorar sus servicios de forma que atraigan más contribuyentes. La segunda dimensión sería ampliando la cobertura a sectores que tradicionalmente no cuentan con seguridad social, a través de esquemas especialmente diseñados.

IV.1.3.a Reducción de la evasión de contribuciones¹⁰

En la mayoría de los esquemas de seguridad social, los empleadores están legalmente obligados a pagar contribuciones en nombre de sus trabajadores, así como a recolectarlas aun cuando no estén ellos gravados. Por tanto, las oportunidades de evasión por parte de los trabajadores están limitadas a la colusión con los empleadores. Dicha colusión respondería a los intereses de ambos de reducir sus gastos inmediatos. De tal forma, que cuando la evasión ocurre y los empleados están conscientes de ello, éstos deberían reportarlo a la oficina responsable. Los casos en los que no hay colusión ocurren principalmente cuando se trata de trabajadores auto-empleados, empleadores sin recursos para realizar las contribuciones y empleados no conscientes de la evasión. Estos últimos podrían concientizarse sólo en el caso en el que un trabajador reclame los beneficios por seguridad social a su empleador.

Algunas de las posibles estrategias que se han sugerido, que en su mayoría son analizadas en el presente capítulo, son:

- Cambios en la estructura de la seguridad social
 - ◆ Eliminar el obstáculo que podrían representar altas tasas de contribución para los trabajadores de bajo ingreso y con poca disposición a pagar mediante la reducción de los impuestos a la nómina.
 - ◆ Ligar los beneficios y contribuciones a la seguridad social. Los trabajadores demandan en el corto plazo más cuidados en salud que

pensiones, debido a la necesidad inmediata de dichos cuidados.

- ◆ Establecer subsidios por parte del gobierno, diseñados para incrementar el bajo ingreso de los trabajadores y la participación de éstos en el sistema.
- ◆ Integrar programas que permitan la reducción de las garantías de mínimo beneficio y de beneficios por pobreza, para incrementar la participación de los trabajadores de bajo ingreso en las contribuciones a la seguridad social.
- ◆ Establecer mecanismos para ampliar la cobertura por medio de la afiliación voluntaria de los grupos en los que la evasión es alta, por ejemplo los trabajadores del sector informal, quienes tienen ingresos bajos y muy variables.
- Cambios en la actitud de los sistemas
 - ◆ La disposición a pagar podría motivarse por medio de relaciones públicas y campañas educacionales que informen sobre los beneficios de contribuir y las penalizaciones por no hacerlo. Una estrategia efectiva para las instituciones de seguridad social es apoyarse en las organizaciones de trabajo, para que éstas motiven a los trabajadores a realizar sus contribuciones.
- Cambios administrativos
 - ◆ Establecer mecanismos de identificación de los trabajadores y empleadores que evaden las contribuciones para incrementar la eficiencia administrativa y generar el aumento de confianza para contribuir a la seguridad social.
 - ◆ Establecer mejoras en los métodos de recolección de las contribuciones. Esto es, combinar la recolección de las contribuciones a la seguridad social con la de otros

¹⁰ Esta subsección está basada en el trabajo de Bailey y Turner (2001).

impuestos, para incrementar la eficiencia en el uso de recursos. Asimismo, establecer agencias que se encarguen de recolectar las contribuciones y de motivar e incrementar la disposición para hacer los pagos mediante el aumento en la eficiencia a través de la especialización de las funciones administrativas.

- ◆ Actuar rápido en la imposición de pagos, con lo cual se incrementará la efectividad de los programas de recaudación de contribuciones a la seguridad social, implementando auditorías a las empresas y cruzando información con otros organismos gubernamentales.
- ◆ Simplificar leyes concernientes a la seguridad social para que éstas sean simples de comprender por los trabajadores y los empleadores.
- ◆ Establecer una agencia supervisora de la honestidad de los inspectores, quienes además podrían estar mejor remunerados para evitar una gran incidencia de casos de corrupción.
- Cambios en el ambiente macroeconómico
 - ◆ Una inflación alta, altas tasas de desempleo y el agotamiento financiero de los empleadores y del sector público pueden motivar la evasión de las contribuciones. Una reducción temporal de las tasas de contribución y de los beneficios podría ser requerida como una medida emergente para preservar los sistemas de seguridad social que operan en bajos niveles.

Se podría pensar que de estas formas resultaría un alivio financiero para las instituciones de seguridad social, sin embargo, cuando la cobertura es tan baja, como ocurre en la mayor parte del continente americano, el problema de fondo no se resuelve con medidas de este tipo. A

final de cuentas, si alguien no quiere contribuir dentro de un sistema, lo más probable es que sea porque no considera que lo que recibirá vale lo que pagará.

IV.1.3.b Extensión de servicios a sectores tradicionalmente no cubiertos

El problema de ampliar la base gravable tiene entonces una dimensión en la que, para tener más afiliados, es necesario revisar la forma de proveerles las prestaciones que requieren a través de la seguridad social a diversos sectores que no cuentan con ella.

Hay que evaluar, entonces, qué tipo de programas se deben implementar, así como buscar otras fuentes para su financiación. El asunto de recurrir a la recaudación de otros impuestos en la economía para poder expandir la cobertura de la seguridad social se examina más adelante, mientras que en este apartado se consideran algunos servicios cuya provisión puede ser intentada.

Como la población no protegida por los esquemas tiende a ser aquella en mayor desventaja económica, existe una creciente preocupación de los gobiernos por idear sistemas alternativos de seguridad social para los trabajadores no cubiertos, que brinden protección contra riesgos propios y de sus familias sin que ello propicie la participación en el sector informal. En particular, se ha planteado desvincular la afiliación a un seguro social de la participación en el mercado laboral formal (Levy, 2002).

Al tratar de incorporar a los informales a un esquema de seguridad social, se debe entonces tener cuidado en evaluar sus necesidades. Por ejemplo, algunos trabajadores empleados por cuenta propia quizá preferirían invertir en sus propios negocios como una forma de protección social futura. Entonces, a lo mejor demandan préstamos, más que pensiones. Parecería que el ahorro para el retiro no es una prioridad para la mayoría de los trabajadores informales por cuanto se trata de una eventualidad distante en el tiempo, o

bien, porque para el retiro, al igual que para otras eventualidades tales como las enfermedades, se cuenta con el apoyo de familiares cercanos, como los hijos. Cabe mencionar que en algunos estudios se ha comprobado que algunos trabajadores informales ahorran en forma de adquisiciones inmobiliarias y ahorros monetarios (van Ginneken, 1999).

También se han estudiado y propuesto esquemas especialmente diseñados para otros subgrupos de trabajadores informales. Dichos esquemas están limitados por lo general a poblaciones pequeñas, por lo que la administración es usualmente costosa y asociada a otras instituciones, tales como organismos no gubernamentales, sindicatos o empresas aseguradoras. En un esquema regional se debe tratar de evitar los esquemas de seguridad social basados en las ocupaciones o los sectores económicos, es decir, con amplia cobertura geográfica, pues de esa manera se pueden abatir costos mediante la participación y el control local. Algunos de los retos de este tipo de opción son: la oferta de paquetes de seguridad social que satisfagan las prioridades de los trabajadores; la dependencia de los fondos extra-región para la viabilidad financiera de largo plazo; la posibilidad de reunir los fondos de diferentes esquemas; el posible nexo con compañías aseguradoras u otras agencias de seguridad social (van Ginneken, 1999b).

La obligatoriedad de la seguridad social en el sector formal del mercado laboral es la mejor garantía de que los trabajadores con menores riesgos apoyen a los de mayores riesgos. Sin embargo, no es factible esperar que los informales se unan a estos esquemas y es por ello que se proponen esquemas especialmente diseñados, aunque algunos grupos pueden ser ligados a los sistemas de seguridad social para los trabajadores formales a través de ventanas especiales. Esto es así porque una importante condición para el éxito de un sistema es la posibilidad de tránsito entre las varias partes y, en particular, entre la asistencia social y la seguridad social.

IV.2 Limitación de los beneficios o prestaciones

Si políticamente es difícil decretar incrementos en las tasas de aportación a la seguridad social, o esta opción es poco conveniente debido al impacto negativo que se pudiera inducir en el mercado laboral, entonces podría considerarse imponer limitaciones a las prestaciones ofrecidas.

Por ejemplo, la tasa de contribución requerida para la sustentabilidad de un sistema de pensiones de reparto fue calculada como $T = (S/L) \times (P/W)$, donde la tasa de reemplazo, (P/W) , expresa el valor de la pensión a la que se tiene derecho como porcentaje del salario del trabajador. En este caso, (P/W) mide precisamente los beneficios del sistema para el cotizante. Si se reduce la tasa de reemplazo, decretándose una menor pensión, se alivia la carga financiera del sistema, por lo que sería posible incluso reducir T .

Los beneficios pueden reducirse de varias formas; algunas posibilidades que se han propuesto son: (a) incrementar la edad mínima de retiro y/o reducir los beneficios por retiro temprano; (b) exigir pagos extras por algunos servicios; (c) decidir sobre qué base, salarios o inflación, indizar los beneficios. Estas y otras medidas, efectivamente reducen el valor presente de los beneficios, por lo cual reducen la valoración de la seguridad social por parte de los trabajadores.

El riesgo sería entonces, como se explicó en la sección anterior, que se incrementara el porcentaje de trabajadores que prefirieran un empleo que no contribuya al esquema, es decir, la informalidad. Cómo estas formas de limitar los beneficios de la seguridad social pueden ayudar a aliviar la carga financiera de los sistemas, aquí se las analiza a continuación.

IV.2.1 Incrementos de la edad mínima de retiro y/o reducción de beneficios por jubilación temprana

Si bien, algunos autores han propuesto que la seguridad social existe como una

compensación a los trabajadores de más edad para que se retiren voluntariamente y poder sustituirlos por otros de mayor productividad laboral (Sala-i-Martin, 1996), también es cierto que con los avances médicos y la extensión de la esperanza de vida tiende a incrementarse la productividad en edades mayores, por lo que sería razonable elevar entonces la edad mínima para retirarse y acceder a una pensión y otras prestaciones. Algunos estudios (Dwyer y Mitchell, 1999; Manton et al., 1997; Crimmins et al., 1997; Burkhauser et al., 1996; Smith, 1999) han demostrado que, comparados con generaciones anteriores, hoy en día los trabajadores de más edad se encuentran en un mejor estado de salud y las tasas de invalidez después de los 60 años han descendido.

Al aumentar la edad de retiro en la que los trabajadores se hacen acreedores a recibir los beneficios pertinentes, se podría mejorar la situación financiera del sistema ya que los aportantes permanecerían en el mercado laboral por más tiempo, contribuyendo a través de sus cotizaciones, al mismo tiempo que se reduciría el período en el que se les debería sostener como pensionados.

Además, suponiendo que la economía genere los trabajos requeridos, podría existir un mayor crecimiento del producto, pues más trabajadores extenderían su vida laboral. Ahora bien, un efecto negativo podría ser una mayor incidencia de casos por invalidez o enfermedad, aunque se ha calculado que los beneficios anteriormente mencionados sobrepasarían a los costos de éstos últimos (U.S. General Accounting Office, 1999).

Al considerar esta alternativa de política, se debe señalar que la tendencia a la disminución de las tasas de participación en el mercado de trabajo de las personas de mayor edad es un hecho generalizado en América, así como en otros países del orbe.

Por ejemplo, entre 1950 y 1985 en Estados Unidos la tasa de participación laboral de los hombres de 65 o más años disminuyó de 45 a 16 por ciento, y ya en el año 2000 se ubicaba en sólo 10 por ciento. En Canadá, dicha participación fue de 6 por ciento en 2000; en América del Sur la tasa disminuyó, entre 1980 y 2000, de 22 a 17 por ciento¹¹; en algunos países de Centro América, la disminución es de 29 a 25 por ciento; en México, de 39 a 32 por ciento (OIT, 2000).

Como se puede ver, en general dichas tasas son mayores en América Latina, tal vez debido no sólo a deficiencias propias de sus sistemas de seguridad social, sino también a los bajos niveles de ingreso laboral y la informalidad de los puestos de trabajo, entre otros factores relevantes.

Hay otras situaciones que también deben ser tomadas en cuenta. Por ejemplo, el incremento de la edad mínima de retiro aumentaría el número de trabajadores en el mercado laboral, pero los de más edad enfrentarían algunas barreras para ubicarse en un empleo, debido a una preferencia de los empleadores por los más jóvenes¹². Por otra parte, también tendrían que enfrentarse a la idea de que tienen una productividad más baja, siendo ésta no sólo una barrera potencial para retener sus trabajos sino también para encontrar uno nuevo si llegan a ser despedidos, o para entrar nuevamente al mercado laboral si ya se han retirado. Además, habría que considerar si realmente existen las condiciones de empleo para los trabajadores de más edad, como sería en puestos de los llamados de cuello azul, los cuales implican algún tipo de esfuerzo físico considerable.

Independientemente de estas dificultades prácticas para intentar una medida de este tipo, ¿hasta dónde podría lograrse un alivio financiero considerable para la seguridad social con tal medida?

Cierta evidencia, para el caso de Estados Unidos, indica que un incremento de la

¹¹ La excepción a la regla la constituye Bolivia.

¹² Entre otras barreras pueden mencionarse: (1) el seguro de los los trabajadores jóvenes es menos costoso; (2) el corto tiempo que los trabajadores de más edad podrían estar efectivamente en el mercado; (3) los costos que implica el contratar y entrenar a un trabajador se recuperan más fácilmente en los jóvenes (Hutchens, 1988).

edad mínima de retiro no llevaría a salvar la situación financiera de los sistemas de seguridad social (Kotlikoff, Smetters y Walliser, 2001). Aunque la oferta y el ingreso laboral se incrementan, la reducción del número de años en el retiro vuelve innecesario ahorrar tanto como antes, lo que lleva a una reducción del ciclo de acumulación de riqueza. Como consecuencia, se produce un decremento del acervo de capital por trabajador, que provoca una baja de los salarios reales. Entonces, la base gravable de la seguridad social cambia de acuerdo al resultado neto de dos efectos opuestos: por un lado, se expande debido a que hay más trabajadores aportando; pero, por el otro, se reduce debido al efecto de la baja en los salarios reales. Por tanto, el impacto neto del incremento de la edad mínima de retiro sobre el monto total de recaudaciones de la seguridad social se vuelve trivial¹³.

Una alternativa íntimamente relacionada con el asunto de elevar la edad mínima de jubilación es la disminución de los beneficios recibidos al retirarse en forma temprana. Por lo general, los programas de seguridad social proveen de beneficios por retiro temprano que llegan a ser bastante generosos, los cuales implican en realidad una penalización para los trabajadores que tengan ingresos laborales más allá de la edad mínima establecida para jubilarse. Por ejemplo, en México el trabajador puede jubilarse si la pensión que obtendría de los ahorros acumulados en su cuenta individual es superior en 30 por ciento al salario mínimo.

Un punto a señalar, entonces, es que las decisiones de retiro son tomadas sobre la base de previsiones respecto al flujo futuro de pensiones a recibir. Según Stock y Wise (1990) los individuos comparan el beneficio personal que obtendrían jubilándose hoy contra el que recibiría por el retiro en una fecha que ellos consideran óptima desde el punto de vista de todo su ciclo de vida; a la diferencia de los valores de ambos beneficios le llaman “valor de la

opción”. Según los estudios estadísticos de Samwick (1998) es este valor de la opción el principal determinante de la decisión de retirarse del mercado laboral, no necesariamente el nivel de la pensión o el ahorro acumulado del individuo. Chan y Stevens (2001), por otro lado, encuentran evidencia contraria, en el sentido de que el monto de la pensión sí determina de manera importante la decisión de jubilarse a edad temprana.

Gruber y Wise (1997) concluyen que los programas de seguridad social en los países desarrollados efectivamente han contribuido a la baja de la tasa de participación de los trabajadores de mayor edad, reduciendo el potencial productivo de la fuerza laboral; para revertir esta tendencia habría que modificar las prestaciones de retiro, especialmente la de una jubilación temprana.

En Canadá, Gruber (1996) encontró, por otro lado, que un incremento de 32 por ciento en las prestaciones de la seguridad social sólo reducía en tres puntos porcentuales la tasa de participación en el mercado laboral de los grupos de más edad.

Mitchell y Phillips (2000), por su parte, encuentran que en Estados Unidos grandes reducciones en los beneficios por retiro temprano tienen un efecto muy pequeño en la decisión de jubilación, incluso eliminándolos por completo.

La conclusión es entonces que, a pesar de que se atribuye a la estructura de las prestaciones de la seguridad social un papel importante en el fenómeno de retiro a edades tempranas en el mundo moderno, parece haber un cierto escepticismo respecto al alcance de medidas como las explicadas en este apartado para aliviar la carga financiera de los esquemas.

IV.2.2 Pagos extras o co-pagos en algunos servicios de salud

Como se explicó en la sección III.3.2.c, los esquemas de seguridad social enfren-

¹³ Este tipo de efecto no ha sido estudiado para el caso de una economía abierta y pequeña, en la cual el nivel de capital por trabajador en el largo plazo no está determinado únicamente por el ahorro doméstico, sino también por las entradas y salidas de flujos de inversión extranjera. Esta posibilidad podría ser más relevante para evaluar el efecto de elevar la edad mínima de retiro en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

tan la dificultad estructural del uso excesivo de las prestaciones por los afiliados, el cual deriva de que al haber cotizado su prima base, tienen derecho a todas las prestaciones sin pagar nada extra, lo cual tiende a elevar fuertemente los costos de operación, especialmente de las instituciones que ofrecen seguros de salud.

Este dilema de riesgo moral (*moral hazard*) sugiere que, en el fondo, la persona o institución asegurada puede emprender una acción con la única intención de cobrar el seguro (Stiglitz, 1986). Para solucionar este problema, se ha propuesto la idea del co-pago, el cual es un acuerdo de compartir el pago por un servicio, decidido por el asegurado y el asegurador antes de contratar el servicio; esto es, se estipula que cuando el asegurado gasta en servicios médicos, el asegurador paga una parte del costo de la prestación y el asegurado el resto.

En un experimento que se hizo para Estados Unidos, conocido como el *RAND Health Insurance Experiment*, se encontró que a mayor co-aseguro se reduce el número de visitas al médico y las admisiones hospitalarias; sin embargo no cambia el gasto por visita. En cuanto a mejoras en la salud, se encontró que, entre los adultos más pobres (los ubicados en el primer quintil de ingresos) que comenzaron el experimento con problemas de presión alta de la sangre, hubo una mayor reducción de la presión sanguínea entre los que no pagaron co-aseguro, comparado con los que sí lo hicieron (Manning et al, 1987), lo cual indica que la reducción de costos pudiera efectivamente resultar en una menor calidad de la atención.

En el caso particular de los seguros de salud, el riesgo moral adquiere ciertas particularidades propias que pueden redundar en la elevación de los costos del servicio. En efecto, un seguro médico no sólo afecta la calidad y cantidad de la asistencia

médica cuando se presenta la enfermedad, sino también puede afectar las actividades que se realizan para la conservación de la salud: en pocas palabras, puede disminuir el incentivo al auto-cuidado o las acciones de prevención por parte del asegurado.

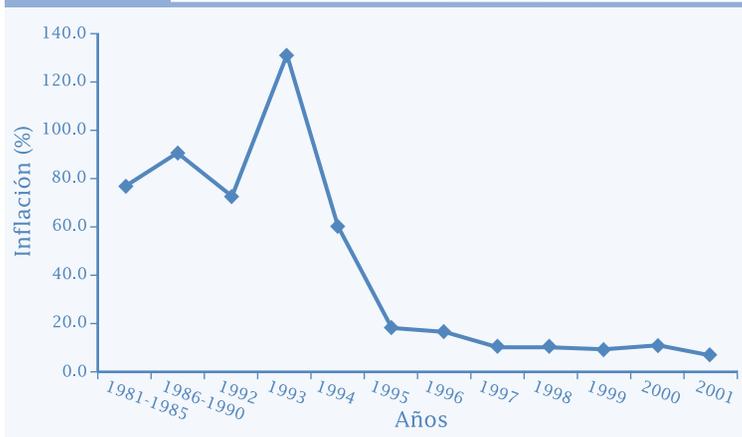
Es por ello que los planes de seguros privados por lo general no cubren el 100 por ciento de los costos de la atención, pues entonces desaparecerían los incentivos económicos para lograr una eficiencia en la provisión del seguro y el riesgo moral sería muy alto. Por tanto, la eficiencia requiere que no haya cobertura total de los riesgos, que no se cubran los riesgos pequeños y los costos predecibles. De allí que en los mercados privados los seguros ofrecen una cobertura limitada a través de los sistemas del co-pago o deducibles, en los que el suscriptor de la póliza debe pagar una parte significativa de los costos.

Esta concepción se puede aplicar también a los seguros sociales de salud a cargo del Estado. El objetivo de tales políticas sería disminuir el riesgo moral introducido por las personas usuarias de los servicios públicos y, sobre todo, contener los elevados costos del sector salud. Sin embargo se debe evaluar el monto de los co-pagos, ya que su introducción reduce los beneficios recibidos por los asegurados e introduce un mayor riesgo financiero. Si se quisiera introducir un componente distributivo en los co-pagos éstos podrían estar relacionados al nivel de ingreso del asegurado.

Sin embargo, el logro del objetivo del co-pago no es obvio. Por ejemplo, si el gasto en salud no depende tanto del paciente como de las prescripciones de los médicos, entonces aunque se tuviera un porcentaje elevado de co-pago no por ello se eliminaría el problema de los costos elevados. Esto nos remite a la discusión de la organización de los hospitales y la regulación de los médicos, la cual será abordada más adelante.

¹⁴ La razón de usar el índice de la inflación sería que los adultos mayores son menos capaces de adaptarse a la caída de los ingresos reales que los jóvenes y están menos preocupados por el incremento de los salarios reales, ya que sus niveles de consumo se encuentran perfectamente determinados. La lógica detrás del uso del índice de salarios sería que las familias jóvenes no esperarían llevar el peso completo de una caída en el ingreso per cápita real y que los viejos deberían entonces compartir la adversidad, en aras del crecimiento económico (Banco Mundial, 1994).

Gráfica IV.6 Inflación en Países de América Latina y el Caribe, 1981-2001. Promedio Anual



Fuente: CEPAL (2002).

IV.2.3 Indexación de las pensiones a la inflación o a los salarios

Una forma de proveer a los jubilados de protección contra la erosión que produce la inflación, la cual reduce en términos reales el poder adquisitivo de sus pensiones, es indexarlos a los precios, la otra posibilidad es indexarlos a los salarios¹⁴.

En ocasiones, dependiendo del entorno macroeconómico de un país, puede ser conveniente para la financiación de la seguridad social tomar en cuenta el índice de precios para actualizar el valor de las pensiones y en otras será preferible el de salarios. Por ejemplo, una inflación desmesurada puede elevar las dificultades financieras del esquema si las pensiones están indexadas al crecimiento del nivel de precios.

Ahora bien, la indexación al crecimiento de los precios puede resultar controvertida por varios motivos (Lefort y Schmidt-Hebbel, 2002), siendo el principal el hecho de que puede incrementar la inercia inflacionaria, con lo que se perpetuaría la inflación, haciendo menos probable la estabilización de una economía bajo turbulencias financieras.

Como puede observarse en la Gráfica IV.6, la inflación ha tendido a estabilizarse en la región de Latinoamérica y el Caribe.

En una gráfica previa ya se había analizado la evolución de los salarios reales, los

cuales han comenzado a crecer desde mediados de los años noventa en América Latina y el Caribe.

Esto quiere decir que recientemente los salarios han crecido un poco más que la inflación, por lo que a primera vista facilitaría la financiación de las pensiones el que éstas se indexaran a la inflación, pues las aportaciones de los trabajadores activos crecerían más rápido, por estar basadas en los salarios, que las prestaciones a pagar, por adecuarse las pensiones con el crecimiento de los precios.

Sin embargo, si se pierde el entorno macroeconómico de estabilidad, en el cual normalmente los salarios crecen por encima de los precios, haber decretado que las pensiones se actualizarán por inflación puede resultar contraproducente para la solidez financiera de la seguridad social, por lo que la decisión respecto a cómo actualizar los montos de las pensiones tiene que tomarse, cuidando de prever el probable escenario macroeconómico del futuro.

Desde el punto de vista político, la decisión de qué método es mejor, también depende de cómo evalúen los trabajadores su posición, en términos relativos a otros grupos de la población, o de manera absoluta, es decir, determinando las necesidades a cubrir con sus pensiones; así como de si están dispuestos a pagar una tasa más alta de contribuciones hoy, a cambio de la posibilidad de consumir más en el futuro (Banco Mundial, 1994).

IV.3 Políticas que incrementan la valoración de los servicios

En la medida que los contribuyentes a un sistema de seguridad social perciban sus aportaciones como el pago por un servicio, más que un impuesto, el empleo asegurado no se reduce, la recolección de los gravámenes es menos difícil y se facilitan tanto la cobertura como la financiación.

Entonces, incluso sin elevar los montos de las contribuciones, algunos de los problemas que se han comentado aquí se

pueden resolver con políticas que incrementen el valor que los trabajadores otorgan a las prestaciones de la seguridad social. Entre otras medidas, se han propuesto las siguientes: (a) ligar mejor las contribuciones a los fondos de pensiones con los beneficios para el trabajador; (b) realizar mejoras administrativas, especialmente en el sector salud, y/o reorganizar los servicios.

IV.3.1 Mejor vinculación entre contribuciones y prestaciones

Un problema particularmente importante en cuanto a las pensiones bajo los esquemas de reparto, es que en muchas ocasiones el trabajador no percibe que está ahorrando para su retiro, pues no le queda claro cuánto recibirá cuando esté jubilado, a cambio de lo que aportó cuando se mantenía laboralmente activo. Esto puede reducir el valor que le asigna a su seguro social para el retiro.

Una recomendación ha sido, por tanto, reformar la estructura de los sistemas de pensiones para que exista un estrecho vínculo entre lo aportado y lo recibido. Precisamente, se supone que ésta es una de las virtudes del sistema de cuentas individuales, pues el trabajador ve cómo todo lo que aporta se va acumulando, gradualmente, en una cuenta de ahorro a su nombre.

Entonces, como esta medida se discute normalmente en la evaluación de las reformas hacia esquemas de capitalización individual, por el momento se pospone su análisis y se retoma en la sección IV.5. Por lo pronto, se puede adelantar que existe evidencia encontrada respecto a la validez del argumento: en algunas investigaciones se concluye que la adopción del sistema de cuentas individuales sí ha provocado que se incremente la valoración que los trabajadores otorgan a los beneficios y, por tanto, que aumente la cobertura del sistema mientras que otros estudios no han encontrado evidencia de que este efecto se presente.

IV.3.2 Mejoras administrativas y reorganización en el sector salud

Existe una clara contraposición entre la disminución de los costos del sector salud y la calidad y cobertura de los servicios prestados. A la vez, hay que insistir, la calidad influye sobre la valoración de los servicios por parte de los contribuyentes a la seguridad social: éste es un elemento clave en la viabilidad de un programa de co-seguro o de aumento en las tasas de contribución.

Las mejoras administrativas y la reorganización de los servicios pueden disminuir los costos de la seguridad social. En Estados Unidos existen algunas experiencias al respecto (Stiglitz, 1986). Por ejemplo, en 1983 se introdujo un sistema en el cual los hospitales reciben una cantidad fija predefinida basada principalmente en el diagnóstico del paciente, al margen de los costos reales en que se incurra. De esta manera, los hospitales tienen un presupuesto más estricto que en el sistema anterior, en el cual lo asignado se basaba en los costos incurridos. Los defensores de este sistema opinan que se logra una mayor asistencia por dólar, mientras que sus detractores opinan que se afecta negativamente la calidad de los servicios. Los primeros señalan la necesidad de supervisión y seguimiento de los diagnósticos como un requisito importante para el aseguramiento de la calidad; los segundos señalan que el encuadre de los síntomas de un paciente en un catálogo previo de diagnósticos puede generar falta de precisión y fiabilidad. En resumen, no queda claro que lo que se gane en reducción de costos compense lo que se puede perder en calidad del servicio.

Existe la opinión de que el sector de salud pública debe orientarse a la prevención, al ofrecimiento de los medios para mejorar la salud de la sociedad más que a curar mejor las enfermedades. En ese tenor, en Estados Unidos más recientemente han aparecido las denominadas HMO (*Health Maintenance Organizations*), las cuales suministran asistencia médica general a cambio de una cuota fija y los

médicos perciben un sueldo. Estas organizaciones privadas han tenido un fuerte desarrollo en los últimos años y el gobierno federal ha realizado convenios para brindar servicios de salud pública a través de ellas. Parece que se ha logrado el impacto esperado en los costos por persona atendida. Un aspecto que podría afectar negativamente la calidad o valoración de este tipo de organización es la desvinculación de la relación paciente-médico.

En general, en ese país se considera que la visión más adecuada es la de incrementar la posibilidad de elección de las personas sobre las diferentes opciones de pólizas de seguros, particularmente de las que ofrecen límites al cuidado provisto, pero incrementando el rendimiento financiero que estimule a los usuarios a elegir seguros de salud menos costosos (Cutler, 1997).

Así, la posibilidad de elección eleva la valoración de los servicios de seguridad social, pero el inducir un menor gasto en salud pudiera disminuir dicha valoración. Se ahorra en costos de operación del sistema, pero como es posible que caiga el valor que se otorga a los beneficios percibidos por los asegurados, no se eliminan todas las dificultades de financiación.

En los países latinoamericanos, por otro lado, es común que el grueso de la oferta médica sea financiada y provista por el sector público. En estos esquemas, por lo general es nula la posibilidad de elección de los asegurados en cuanto a la atención de salud que reciben. En diversos países, particularmente Colombia, se realizó una reforma al sector salud que permite a los contribuyentes elegir a su asegurador y con él a diferentes prestadores de servicios de salud. Además de lo anterior, se buscó cambiar los subsidios que el gobierno daba para la oferta de servicios de salud (a hospitales y centros de salud) por subsidios a los individuos de bajos recursos. La reforma colombiana busca una reorganización administrativa del sistema, en donde parte de la estrategia es pagar a los hospitales públicos según los servicios que presten, en lugar de asignarles un presu-

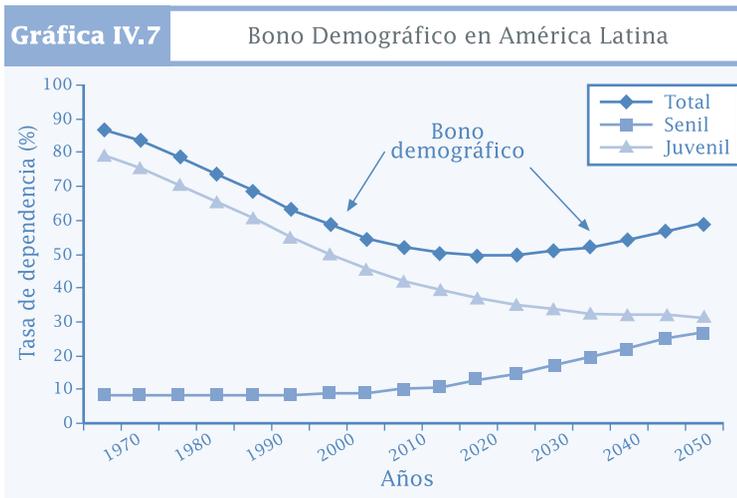
puesto basado en consideraciones históricas, con lo cual se intenta propiciar la eficiencia del sistema.

Donde prevalecen los sistemas tradicionales se han comenzado a proponer medidas que permitan la elección, por ejemplo, del médico que atenderá a un derechohabiente. Con este tipo de medidas, no sólo se incrementaría la valoración de los servicios por parte de los contribuyentes, sino que también se podrían contener los costos pues al fortalecerse la relación entre paciente y médico, éste último puede ganar mayor conocimiento sobre el estado de salud del primero.

Un caso interesante a considerar es el de Canadá, ya que tiene un seguro universal de salud, que es provisto exclusivamente por el gobierno de cada provincia y financiado por impuestos al valor agregado y por impuestos al ingreso. Con el objeto de disminuir costos, los hospitales son pagados a través de presupuestos negociados y los médicos son pagados mediante cuotas negociadas entre el gobierno y las asociaciones médicas (Phelps, 1997).

La falta de cobertura universal de la salud en un país origina la ausencia de asistencia en algunos casos o la asistencia gratuita. Esta última se puede llevar a cabo si se pudiera cobrar más a las personas aseguradas para con ello cubrir los costos de las no aseguradas, es decir, fortaleciendo la parte solidaria de los sistemas. Esa posibilidad está íntimamente ligada a la discusión de un sistema de seguro médico nacional. Entre los múltiples retos de tal esquema se encuentra la definición de los gastos médicos, considerados "catastróficos", por cuanto son tan elevados que obligan a los individuos a reducir significativamente su nivel de vida. Sin embargo, al relacionar el concepto de catastrófico con el ingreso de las personas o familias involucradas se mezcla el problema de la pobreza con el de cobertura en un seguro.

Mientras tanto, la atención garantizada a los pobres en la mayoría de los países de América es todavía un problema de asistencia social más que un problema de



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de CEPAL (1998).

ampliación de cobertura de un seguro de salud.

IV.4 Dedicación de más recursos públicos, de otras fuentes, a la seguridad social

La financiación de la ampliación de la cobertura de la seguridad social requiere de mayores ingresos. Por lo que se ha discutido en las secciones anteriores, parecería que decretar incrementos en las contribuciones a la nómina no es la mejor opción para obtenerlos, por lo que surge entonces la pregunta de cómo o dónde se pueden encontrar esos recursos adicionales para la seguridad social.

En este sentido, una posibilidad de liberar fondos de otros rubros de los presupuestos públicos está asociada con el llamado "bono" demográfico. La otra opción, por supuesto, es buscar recursos a través de gravámenes más generales, como los impuestos nacionales al consumo o al ingreso.

IV.4.1 El bono demográfico y la financiación de la seguridad social

Se le llama bono demográfico al período en el cual las personas en edad relativamente más productiva (de 15 a 64 años) son considerablemente más que las económicamente dependientes (menos de 15 y más de 64 años) y el número de estos dependientes por individuo en edad pro-

ductiva disminuye de manera continua. Esto es, el período inmediatamente antes de que alcance su mínimo de la tasa de dependencia total, discutida en la sección III.2.1.

Una vez alcanzado ese mínimo, la razón tenderá a incrementarse como consecuencia del crecimiento de la población de más edad. La Gráfica IV.7 muestra la trayectoria prevista de las tasas de dependencia de América Latina que se definieron antes. Como se aprecia, el bono demográfico se experimentará hasta aproximadamente el año 2025, a partir del cual comenzará a incrementarse el índice de dependencia total.

Ante este proceso de cambio demográfico, hay quienes han sugerido que será posible liberar recursos públicos antes dedicados a atender a una población de menores en edad de crecimiento, los cuales podrían ahora ser asignados a mejorar la cobertura y calidad de los servicios ofrecidos por la seguridad social, generalmente a población de adultos mayores, también, sostienen que generaría un círculo virtuoso de más ahorro, inversión y empleo, con aumentos significativos de inversión en capital humano y físico: hay cada vez más adultos mayores que atender pero también menos niños.

Una de las claves para cristalizar la oportunidad del bono demográfico es la utilización plena del potencial productivo de la población en edad laboral. Efectivamente, para el 2025 se alcanzará la máxima proporción de población entre 15 y 64 años de edad, lo que representa una fuerte entrada de trabajadores al mercado laboral, que dadas las tendencias recientes de la natalidad contarán con familias pequeñas y, además, contribuirán a ampliar la base fiscal.

Sin embargo, esta entrada de nuevos trabajadores al mercado laboral podría afectar sus niveles de salarios, los cuales de no implementarse algún tipo de política, seguirían en los mismos niveles de estancamiento que se han señalado en secciones anteriores. También debe conside-

Cuadro IV.2
Costos Promedio por Persona en Salud y Educación, México 1996
 (Índices que valen uno para el valor más bajo)

Edades en años	0-5	6-12	13-18	19-35	36-50	51-64	65 y más
Salud	1	0.5	0.5	1.01	1.26	1.82	2.89
Niveles Educativos	Primaria	Secundaria Baja	Secundaria Alta	Terciaria			
Educación	1	1.76	4.69	10.5			

Fuentes: López-Acevedo y Salinas (2001) e INEGI (2000).

rarse la generación de empleos formales que permitan incorporar estos trabajadores a los esquemas de seguridad social. Esto es, si la creación de puestos laborales no es al ritmo requerido ni tampoco existe una mejoría de los salarios reales, no será posible aprovechar el bono demográfico.

La segunda de las claves para poder sacar provecho de este desarrollo poblacional, consiste en que lo ahorrado por un lado, debido a la disminución del número de niños, sea realmente suficiente para pagar el gasto adicional en los adultos mayores. Cabría preguntarse, ¿cuál es la estructura por edades de los costos de atender la salud y la educación de la población, por ejemplo?, ¿qué es más fácil atender, las necesidades de los niños y jóvenes o las de los adultos y los viejos?

Por ejemplo, en el Cuadro IV.2 se presenta el gasto por persona en cada nivel educativo para México, así como el gasto en salud por grupos de edad, pensando en que el patrón pudiera ser similar al de otros países del continente.

El proceso de cambio demográfico provoca una reducción paulatina en el porcentaje de la población con edades de cero a 12 años, al igual que el de aquellos en los niveles escolares de Primaria y Secundaria Baja. Por otro lado, se elevaría la proporción de la gente en Secundaria Alta y Educación Terciaria, a la vez que se incrementaría el número relativo de las personas de 13 a 64 años.

Como puede observarse en el Cuadro IV.2, con el cambio demográfico existiría una reducción de los costos por salud porque es menor el gasto por persona

entre los 6 y los 18 años de edad, pero después éste tiende a subir otra vez: cuando el bono demográfico se deba a que están disminuyendo los niños pero aumentando los jóvenes, habría ahorros por el lado del gasto en salud, pero cuando comience a incrementarse el porcentaje de adultos jóvenes, ya no se podrá sacar provecho de este bono porque los costos de atención de ese segmento poblacional no son inferiores que los de los niños. Incluso, se debe notar que, además, el costo de atender a los mayores de 65 años se incrementa fuertemente. En este sentido, la oportunidad que brindan las tendencias demográficas puede terminarse muchos antes del año 2025.

En cuanto al gasto público en educación, la disminución del porcentaje de niños en la población implica que se gastará menos en instrucción Primaria pero como indica el cuadro, el gasto por alumno en los niveles de escolaridad superiores es mucho mayor, por lo que, a menos que la asistencia escolar en los niveles de Secundaria Alta y Educación terciaria sea extremadamente baja y así se mantenga, no surge una posibilidad de liberar recursos adicionales para la seguridad social.

En pocas palabras, por la simple reasignación de presupuestos públicos que antes se dedicaban a atender a los niños hacia programas que inciden en la población de adultos mayores no está claro que realmente exista un bono demográfico. O, en todo caso, quizá la oportunidad esté presente, pero por un tiempo mucho más corto que el presentado en la Gráfica IV.7.

IV.4.2 El uso de ingresos fiscales de otras fuentes

Para la gran mayoría de las naciones del continente, las últimas dos décadas han sido de constantes ajustes fiscales para estabilizar las economías. Por ello, los presupuestos públicos se ha reducido en muchos casos al mínimo y, por tanto, existe escaso margen para reasignar recursos de otras áreas hacia la seguridad social.

El fortalecer financieramente los programas de seguridad social mediante el uso de los ingresos por otros impuestos generales sería entonces prácticamente imposible, a menos que se incrementara la recaudación fiscal por cuenta de gravámenes al ingreso, al consumo, al capital, u otros.

Por esta razón, la discusión acerca de obtener más recursos de fuentes generales para financiar la seguridad social por lo general conduce a debatir el tema más amplio de las reformas fiscales: ¿qué impuestos son mejores para incrementar la recaudación del país?

El otro ámbito en el que surge el asunto de utilizar recursos de los fondos generales del gobierno para dedicarlos a la seguridad social es el de la financiación de la transición entre un sistema de pensiones basado en el reparto y otro de cuentas individuales, por lo que la discusión de este tema se pospone para la sección sobre los procesos de reforma de la seguridad social.

Volviendo al tema de cómo incrementar la base gravable, de tal forma que pueda ingresar más dinero en las arcas públicas para financiar mejores sistemas de seguridad social, entre otras cosas, se han planteado entre las opciones reformas tanto a la estructura de los impuestos al consumo como a la de los gravámenes sobre el ingreso.

Desde el punto de vista de la seguridad social, la evaluación de las alternativas fiscales se debería hacer sobre la base del impacto de cada alternativa: (i) en el ahorro; (ii) en la oferta laboral del país; (iii) en el tamaño del sector informal; (iv) en el proceso de redistribución social.

La discusión ha oscilado entre basar la recaudación de los países en el consumo o en el ingreso, en cada caso buscando la simplificación de los esquemas al implantarse tasas impositivas "planas", es decir, gravando a todos con el mismo porcentaje. Cabe aclarar que el impuesto al consumo más usado es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que consiste en aplicar un porcentaje sobre el valor agregado en cada etapa de producción y que tiende a trasladarse a los precios del consumidor final de los bienes y servicios.

Así, una tasa de impuesto "limpia" sobre el ingreso (*clean income tax*), por ejemplo, eliminaría todas las excepciones y deducciones y gravaría los ingresos del trabajo y del capital con una sola tasa proporcional. Por su parte, una tasa "limpia" sobre el consumo (*clean consumption tax*) sería implementada como un impuesto con una sola tasa sobre el salario, al nivel individual, al igual que sobre el flujo de ingresos, al nivel corporativo, permitiendo el 100 por ciento de deducción de los gastos de nuevas inversiones.

En general, se han hecho diversas propuestas, algunas más complicadas que otras¹⁵, pero como explica Rosen (1999), sólo un estudio detallado en cada país puede determinar qué impuesto es más conveniente.

Si se pudiera resumir de alguna forma el debate, habría que decir que al parecer el impuesto al consumo puede ser preferible pues resulta en un mayor nivel de ahorro y probablemente también induzca un incre-

¹⁵ Por ejemplo, la tasa X (Bradford, 1986) combina una tasa progresiva sobre el salario con una tasa sobre el flujo de ingresos corporativos, donde la tasa del impuesto sobre los flujos de ingresos corporativos iguala la tasa más alta aplicada sobre el ingreso salarial. Por otro lado, una tasa "plana", introducida por Hall y Rabushka (1983, 1995), se basaría en el ingreso salarial y permitiría algunas deducciones (cierta cantidad sobre el número de integrantes de la familia) y no gravaría el ingreso implícito de rentas y bienes consumibles durables, esto es, no gravaría los ingresos por capital. Por el lado corporativo, se aplicaría una tasa sobre el flujo de ingresos deduciendo los pagos a los trabajadores y permitiendo además la depreciación continuada del capital viejo (el capital que ya existe cuando se da la reforma).

mento en la participación u oferta laboral de las personas de mayor edad, por lo cual ayudaría a aliviar las presiones financieras de la seguridad social. Algunos autores, sin embargo, encuentran la posibilidad de distorsiones en el mercado de trabajo por otros lados (Auerbach, 1996). Si bien se ha señalado que los impuestos al consumo son regresivos, es decir, reducen el bienestar de los más pobres, los investigadores han encontrado que se pueden hacer progresivos imponiendo excepciones y créditos por niveles y tasas¹⁶. Desde el punto de vista de la redistribución que buscan los esquemas de seguridad social, hay que advertir que la instalación de un impuesto general al consumo afectaría negativamente a la población de mayor edad, la cual consume una parte mayor de sus ingresos, por lo que habría una redistribución de riqueza de las generaciones de más edad hacia las jóvenes.

Dentro del continente, donde ha habido una investigación intensa sobre estos temas es en Estados Unidos. Por ejemplo, Altig et al (1997) analizaron las consecuencias de sustituir el sistema fiscal existente por algunas de las opciones presentadas en esta sección, y encuentran que si bien todas generan algún tipo de beneficios, éstos no ocurren sin el sacrificio de algún grupo de la población, que por lo común tiende a ser de los de más edad y menos ingresos.

Para América Latina, la recaudación del IVA ha resultado ser una fuente de ingresos muy importante, especialmente en países como Argentina, Brasil y Chile, con niveles de recaudación comparable a los países europeos (Tanzi, 2000). Sin embargo, para otras naciones, como México, sólo representa cerca del 2.5 por ciento del PIB ya que coexiste con una serie de subsidios que, al parecer, benefician a los grupos de ingresos más altos (Dalsgaard, 2000). Además, en Latinoamérica existe una alta variación en los niveles de evasión por concepto del IVA, debiéndose esto principalmente a la definición legal de la base

gravable. En particular, se ha encontrado que los países con tasa única tienen menos problemas al respecto (Tanzi, 2000).

Por otra parte, en los países de América Latina se recauda proporcionalmente muy poco por impuestos al ingreso, al menos comparado con países desarrollados. Esto es resultado de varios factores (Shome, 1999; Tanzi, 2000). Primero, se otorgan múltiples excepciones y deducciones, de tal manera que la base gravable queda muy reducida. Segundo, existe temor a gravar ingresos financieros por la creencia de que los capitales saldrán del país. Tercero, se observa una reducción en las tasas, y la existencia de administraciones ineficientes para recaudar los impuestos. Los impuestos a la propiedad resultan ser también una parte muy pequeña de la recaudación, especialmente porque una gran parte de las transferencias de bienes no son legalizadas.

Ferreira (2001) estudia para el caso de Brasil diversas medidas fiscales que se podrían implantar para resolver los problemas de financiación de la seguridad social. Con respecto a la posibilidad de utilizar impuestos al consumo encuentra que, efectivamente, la medida de incrementar su tasa de 15 a 22 por ciento para aliviar las finanzas de la seguridad social resultaría en un incremento de 24.7 por ciento en el coeficiente de ahorro en la economía. Si bien se promovería así la acumulación de capital, las consecuencias redistributivas de la medida pudieran ser cuestionables pues se reduciría en cinco por ciento el bienestar de los adultos mayores y se incrementaría en siete por ciento el de los jóvenes. Esto es, se ayudaría a resolver el problema de financiación de la seguridad social y se promovería el desarrollo económico pero quienes cargarían con el costo de ello serían las personas de mayor edad.

En este sentido, se confirma lo que se ha encontrado en la investigación sobre el caso de Estados Unidos, por lo que se recomienda tener cuidado: realizar una

¹⁶ Por otro lado, consideraciones administrativas y prácticas nos dicen que es mejor una sola tasa, ya que los costos administrativos se incrementan con tasas diferenciadas, no se controla la evasión y resulta más costoso para los contribuyentes llevar cuentas de qué es lo que están pagando y a quién (Tanzi, 2000).

reforma fiscal podría generar recursos adicionales para la seguridad social pero en el proceso de cambiar la estructura de los gravámenes podría dañarse el bienestar de los grupos más desprotegidos. Cada país debe entonces evaluar su situación en detalle, antes de aventurarse a realizar cambios.

IV.5 Privatización del sistema o reforma hacia la capitalización individual

Como se reportó previamente, varios países del mundo han reformado sus sistemas de pensiones recientemente. Estas reformas se pueden agrupar en tres modelos: el primero es el de cuentas individuales de América Latina; el segundo es el modelo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); y el tercero es el modelo del cuentas ficticias o "notional account system" que fue diseñado en Suecia.

IV.5.1 Componentes de los sistemas reformados y principales modelos de reforma

Las reformas de los esquemas de pensiones pueden incluir una combinación de tres sistemas o "pilares", como se apunta en James (1998) y Banco Mundial (1994).

- i. El primer pilar es un componente obligatorio de carácter redistributivo, administrado públicamente y financiado con impuestos generales¹⁷. El sistema de reparto únicamente incluye este componente público.
- ii. El segundo pilar es un sistema obligatorio de ahorro de contribuciones definidas, administrado privadamente.
- iii. El tercer pilar es un sistema de ahorro voluntario, administrado privadamente.

Las reformas que se han llevado a cabo en el mundo, se pueden agrupar en tres modelos (James, 1998):

1) *Modelo de cuentas individuales llevado a cabo en América Latina*. Chile fue el pionero y varios países de América Latina lo han seguido con algunas modificaciones. El principal componente es un segundo pilar de contribuciones definidas, es decir, las aportaciones al sistema se depositan en una cuenta individual para cada trabajador y éstas se irán acumulando junto con los intereses que generen durante su vida laboral¹⁸. Lo que caracteriza a este modelo es que los trabajadores son los que eligen al administrador de fondos para manejar las contribuciones de sus cuentas individuales.

Ahora bien, la mayoría de los países que se decidieron por este modelo también incluyeron un pilar público. Este se puede presentar a través de contribuciones de impuestos generales a las cuentas individuales; de pensiones mínimas garantizadas en el momento del retiro y /o de tasas mínimas de retorno.

Finalmente, en la mayoría de los casos se incluye también un tercer pilar, es decir, los trabajadores pueden hacer contribuciones voluntarias a sus cuentas de ahorro para pensiones.

2) *Modelo de la OCDE*. Este modelo ha sido seguido por algunos países miembros de esa organización y se basa principalmente en las contribuciones definidas. A diferencia del modelo de cuentas individuales seguido en América Latina, son los empleadores o los sindicatos, o ambos, los que eligen al administrador de fondos para todos los trabajadores de la empresa completa, o para todos los de un grupo de ocupación. Estos países tienen un pilar privado y en algunos casos también un pilar público, pero por lo general éste es pequeño. El modelo tiene algunas ventajas. La primera es que habría economías de escala debido a que hay un solo administrador para grupos grandes de trabajadores, esto es, se podría operar el sistema a un costo por persona más bajo y, por tanto, serían factibles tasas de rendimiento más altas

¹⁷ Ejemplos de este pilar para sistemas reformados son: pensión mínima garantizada por el gobierno para las personas que trabajaron un cierto número de años o una tasa de interés mínima garantizada sobre los fondos ahorrados.

¹⁸ Según el país del que se trate, legalmente las contribuciones pueden ser del trabajador, del patrón, del gobierno, o combinaciones de las anteriores. Sin embargo, tal como se explicó en una sección anterior quien pague el impuesto sobre la nómina en realidad puede ser muy diferente del que tenga la incidencia legal.

sobre los ahorros. La segunda es que comúnmente los empleadores tienen una mayor experiencia financiera; y la tercera es que probablemente el costo de mercado sea menor que el del modelo de cuentas individuales, en el cual se utilizan muchos recursos para atraer a las personas, una por una, hacia una empresa administradora de fondos. La principal desventaja es que hay un problema importante de incentivos, debido a que el empleador elige al administrador de fondos pero son los trabajadores los que corren el riesgo: nada garantiza que el objetivo de la empresa al invertir los fondos sea exactamente el mismo que el del empleado asegurado.

3) *Modelo de cuentas ficticias (notional account model)*. Los trabajadores tienen cuentas individuales en las que se anotan las contribuciones e intereses generados. Sin embargo, la acumulación es “ficticia”, debido a que los recursos de las contribuciones se utilizan para pagar las pensiones de los jubilados en lugar de ser invertidas en las cuentas de los trabajadores, por lo que el sistema no está fondeado, aunque el contribuyente lleva una cuenta de lo que ha acumulado y, por tanto, sabe el monto al que tiene derecho al jubilarse. En este sentido, es un sistema de reparto reformado que en algunos casos puede ser complementado por un segundo pilar privado fondeado. Suecia desarrolló este modelo y también ha sido adoptado por Italia, Latvia y China. El esquema tiene la ventaja de unir las contribuciones a los beneficios, estimulando a los trabajadores a contribuir al sistema.

Es importante destacar que, dada la forma en que se han implementado los modelos de reforma, con ninguno de ellos desaparecen por completo los problemas de financiación típicos del sistema de reparto. En particular, para que cualquiera de los diferentes esquemas de pensiones sea sostenible financieramente se requiere buscar mecanismos para sufragar el déficit acumulado del sistema de reparto anterior. Adicionalmente, en los sistemas reformados es necesario hacer estimaciones de los

fondos que requerirá el sector público para cubrir las nuevas promesas redistributivas (pensiones mínimas garantizadas, tasas mínimas de rendimiento), así como un plan para su financiación.

IV.5.2 El modelo de cuentas individuales

Desde el punto de vista teórico, se esperaba que los sistemas de capitalización individual redujeran las distorsiones del mercado de trabajo, aunque como se verá más adelante, no está claro que ése sea el resultado. En primer lugar, se esperaba que los trabajadores no sólo vieran el pago de contribuciones a la seguridad social como un impuesto sino que pudieran ver en sus estados de cuenta cómo aumenta gradualmente su ahorro para el retiro. En pocas palabras, en el componente de ahorro individual obligatorio, que es el más importante, debe haber ahora una vinculación de uno a uno entre los impuestos pagados y los beneficios recibidos, lo que implica que la valoración de las prestaciones se elevará hasta llegar a ser igual a la tasa de aportaciones.

En segundo lugar, se pensaba que los trabajadores tendrían incentivos para trabajar más años, ya que esto implicaría un aumento en el monto de sus pensiones, lo que en el caso del sistema de reparto, con beneficios definidos, no era tan claro.

Por otro lado, comparado con el esquema de reparto, se esperaría en algunos casos que haya un aumento en el ahorro nacional bajo este modelo porque se incrementaría el ahorro del sector público, ya que ahora no se gastarían de inmediato los ahorros de los trabajadores, lo que sí era el caso bajo el reparto¹⁹.

También se piensa que este modelo promueve un mayor desarrollo de los mercados financieros. Sin embargo, hay opiniones encontradas con relación a los puntos anteriores, las cuales se analizarán adelante con mayor detalle.

¹⁹ Como se explicó antes, en el sistema de reparto, los fondos aportados en realidad no se ahorran, sino que se utilizan para pagar las pensiones de los jubilados.

Cuadro IV.3
Porcentaje Máximo de Instrumentos Financieros Permitidos en Diferentes Países

	Chile	Perú	Argentina	Colombia	México
Acciones domésticas	30%	35%	50%	30%	0%
Bonos internacionales	10%	5%	10%	15%	0%
Bonos del Gobierno	45%	40%	50%	50%	100% (en 1997)

Fuente: Grandolini y Cerda (1997).

Ahora bien, aunque diversos países del continente han introducido estos esquemas de capitalización individual o están pensando hacerlo, no en todas partes la reforma ha sido idéntica. Para entender las diferencias entre los sistemas de pensiones dentro del paradigma de las cuentas individuales, es entonces conveniente introducir tres conceptos o componentes, los cuales fueron definidos por Geanakoplos, Mitchell y Zeldes (1998): privatización, pre-fondeo y diversificación.

La privatización del sistema de pensiones consiste en reemplazar el programa de beneficios definidos, no fondeado, por un sistema de ahorro en cuentas individuales a nombre de los trabajadores, basado en contribuciones definidas. La diversificación consiste en invertir los fondos que tradicionalmente se invierten únicamente en bonos del gobierno en un rango más amplio de activos. Estos activos pueden incluir acciones y bonos del sector privado del país, así como internacionales. Pre-fondeo es la reducción del déficit del sistema, el cual puede consistir en deuda implícita o explícita. Como se mencionó anteriormente, una de las causas del déficit del sistema de reparto es principalmente que las primeras generaciones de pensionados no contribuyeron al sistema lo suficiente para cubrir su pensión.

Todos los países que han reformado sus sistemas en América Latina privatizaron las pensiones, por lo menos para parte de la población. Sin embargo, el grado de diversificación permitida por la regulación es muy variado. En el Cuadro IV.3 se puede observar que en Chile, Perú, Argentina y Colombia se permitió una mayor diversificación financiera a las administradoras de fondos, incluyendo una combinación de

bonos del gobierno nacional y de gobiernos de otros países, así como de acciones domésticas. Para el caso de México el proceso de diversificación se ha realizado con mayor cautela, y en 1997 sólo se permitía invertir en bonos del gobierno, aunque en el presente están por aprobarse cambios en la legislación que abran de manera moderada el portafolio. La idea de la cautela de algunos países es que los trabajadores adquieran una mayor cultura financiera antes de permitir la incorporación de activos más riesgosos. Así, el porcentaje máximo de instrumentos financieros internacionales permitido en los diferentes países es bajo, variando entre cero por ciento para México hasta 15 por ciento en el caso de Colombia. Debe llamarse la atención sobre que este tipo de políticas puede implicar que el portafolio financiero de los trabajadores quede a merced de las fluctuaciones financieras del país, lo que afectaría las tasas de rendimiento que recibirían por sus ahorros.

Desde el punto de vista de las finanzas, la diversificación es importante en el sentido de que, con el mismo nivel de riesgo de un portafolio financiero, permite obtener rendimientos más elevados en promedio, o bien, con el mismo rendimiento reducir el riesgo. La razón es que el inversionista se puede cubrir de riesgos mayores incorporando en su portafolio activos con tasa de retorno relacionadas negativamente, es decir, que cuando un activo paga poco, el otro paga bien, de manera que el rendimiento promedio no varía mucho. Por ejemplo, es común que activos denominados en alguna moneda latinoamericana y en dólares estén relacionados negativamente en sus rendimientos: cuando hay una devaluación de la moneda latinoamericana, pagan bien las inversiones en dólares, pero muy mal las

Cuadro IV.4
Deudas Implícitas Estimadas del Sistema de Reparto
(Como porcentaje del PIB)

	Venezuela	Perú	Colombia	Chile	México	Brasil	Uruguay
Deuda implícita estimada (% del PIB)	30% (1990)	37% (pasivo terminación)	61.6% (hasta 2025)	126% (1980) (hasta 2030)	141.5% (1994) (hasta 2069)	187% (1990)	214% (1990)

Fuente: Grandolini y Cerda (1997) y James (1998).

de esa divisa. Para minimizar el riesgo, conviene tener inversiones en los dos tipos de moneda dentro del portafolio. Usando el ejemplo clásico, limitar las inversiones a activos “seguros”, como pueden ser los emitidos por el gobierno nacional, es equivalente a limitar a alguien a cargar todos los huevos en una canasta sostenida por la mano más confiable, en vez de permitirle llevar huevos en las dos manos.

Como quiera, hay que estar alerta ante el hecho de que, si los fondos de las pensiones son usados para invertir en la bolsa de valores tal como se ha propuesto en varios foros, se pueden introducir al menos dos clases de riesgos en el uso de los fondos seguridad social (Elmendorf, Liebman y Wilcox, 2001). El primero es que las fluctuaciones del mercado de valores podrían dejar a los que ya están pensionados y a los que lo estarán en el futuro con ingresos distintos, por arriba o por debajo de lo que se esperaría. El segundo es que aun dentro de un mismo grupo genera-

cional, o cohorte, podrían obtenerse diferentes niveles de ingresos por pensiones si a los individuos se les permite realizar sus propias decisiones de inversión.

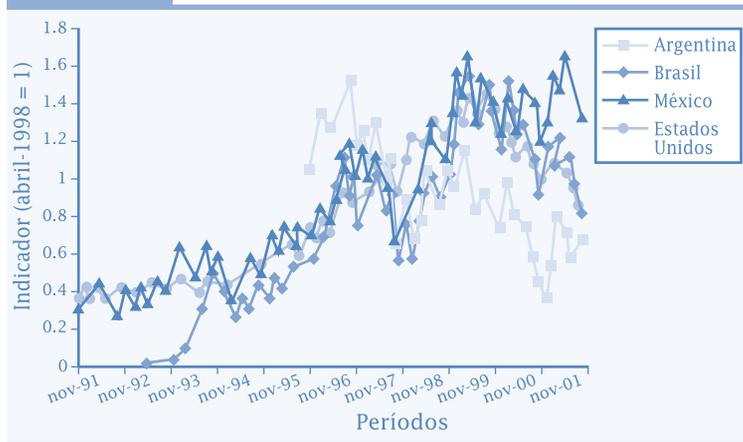
Dada la volatilidad de las bolsas de valores en las últimas décadas (ver la Gráfica IV.8), si una parte importante de los fondos de pensiones son invertidos en ellas existe la posibilidad de que el valor de los activos caiga muy por debajo del necesario para proveer un mínimo nivel de beneficios. En este caso, el gobierno se vería obligado a buscar una forma de financiar el déficit, muy probablemente subiendo los impuestos a las generaciones más jóvenes, quienes actuarían como aseguradores de las generaciones más viejas (Constantinides, Donaldson y Mehra, 2002).

Por otro lado, con relación al asunto del prefondeo, en el Cuadro IV.4 se presentan estimaciones de las deudas implícitas como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Hay que ser cautelosos al comparar entre los diferentes países debido a que las estimaciones se hicieron utilizando distintas metodologías. Sin embargo, los números del cuadro pueden dar una idea de la magnitud de la deuda implícita de la seguridad social. En el caso de Venezuela, ésta constituye tan sólo 30 por ciento del PIB, mientras que Uruguay es el que tiene la mayor carga implícita, la cual consiste en 214 por ciento del PIB.

Algunos países decidieron hacer explícita su deuda mediante la entrega de bonos de reconocimiento a los trabajadores, para cubrir el tiempo que cotizaron al sistema antes de la reforma. Chile fue el primer país en entregar bonos de reconocimiento a los afiliados al esquema anterior; poste-

Gráfica IV.8

Indicadores Bursátiles



Fuente: Reuters (2002).

riormente, cuando Perú y Colombia reformaron sus sistemas también entregaron bonos a los trabajadores que llevaban un tiempo mínimo de cotización. Otras naciones, como México, no entregaron bonos de reconocimiento sino que dieron la opción a las personas que cotizaban al sistema antes de la reforma de poder escoger entre la pensión a obtener bajo las reglas del sistema de reparto, o lo acumulado en sus cuentas individuales con el nuevo sistema.

Es importante que cada país haga transparente el monto del déficit del sistema anterior y que se estime el monto de recursos necesario para cubrir la transición cada año.

Adicionalmente, hay que estimar los recursos necesarios y formas de financiación para cubrir el componente público redistributivo que se incluyó en las reformas, que puede incluir entre otros, una pensión mínima garantizada o una tasa mínima de interés garantizada.

IV.5.3 Marco para la evaluación y comparación entre sistemas

Tanto en los países que ya han reformado sus sistemas de pensiones como en los que están pensando en hacerlo es importante comparar el sistema de reparto con el de cuentas individuales. A continuación, se toma el marco conceptual para esta evaluación y comparación desarrollado por Mitchell y Zeldes (1996) para el caso de Estados Unidos, ampliándolo para su aplicación a otros países e incorporando puntos de vista de otros autores²⁰. Los puntos a evaluar son: si el mercado privado puede sustituir a los seguros públicos; las consecuencias redistributivas del cambio de sistema; el cambio en los incentivos de los hogares; los efectos macroeconómicos, los costos de transacción, los riesgos derivados del portafolio de inversiones y, por último, los efectos sobre el bienestar y la eficiencia.

a. ¿Pueden los mercados privados sustituir a los seguros públicos?

El primer punto a aclarar para responder esta pregunta es qué riesgos se cubren bajo el sistema de reparto. Para el caso de Estados Unidos, como Mitchell y Zeldes (1996) mencionan, el sistema de reparto cubre contra eventos adversos en los ingresos laborales, contra una longevidad diferente a la esperada y contra la inflación²¹. Al evaluarse cada uno de estos seguros, queda claro que: (i) el primero, contra cambios en los ingresos, consiste en compartir riesgos entre generaciones, es decir que las pensiones que recibe la población adulta mayor están relacionados a los salarios de la población joven. Por tanto, este seguro no puede ser provisto por el sector privado, debido a que no se pueden hacer contratos con generaciones futuras. Sin embargo, hay que tomar en cuenta lo que se dice más abajo al respecto. (ii) El segundo seguro, de longevidad, esto es, contra la posibilidad de no tener ingreso si se viven muchos años, se paga bajo el sistema de reparto por medio de una renta vitalicia. En el caso de una privatización, por otro lado, la magnitud de la cobertura va a depender del diseño particular del sistema. El mercado podría proporcionar eficientemente este seguro si el obtener una renta vitalicia, por lo menos para una parte de la pensión, se hace obligatorio. Sin embargo, si es optativo, podría haber un problema de selección adversa, como los explicados en las secciones anteriores, en el que sólo las personas que esperan vivir muchos años adquirirían una renta vitalicia y las que esperan vivir pocos años no la comprarían, ocasionando que el mercado de rentas vitalicias no se pudiera desarrollar todo lo socialmente deseado. (iii) El tercer seguro cubre contra la inflación. Para que el mercado privado pueda asegurar contra la inflación se requiere que el país en cuestión cuente con los instrumentos financieros de largo plazo necesarios.

²⁰ En el caso de Estados Unidos, los dos puntos claves de una privatización, desde el punto de vista de Mitchell y Zeldes (1996), incluirían: un arreglo de dos pilares, el primero daría una pensión base a los individuos que hayan contribuido durante un número mínimo de años; el segundo pilar consistiría en una cuenta individual de contribuciones definidas, financiada por impuestos a la nómina, mantenida en una institución financiera y manejada por el individuo.

²¹ Los sistemas de reparto de otros países cubren riesgos similares.

Por otro lado, así como los seguros de reparto reducen todos estos riesgos, este sistema incluye un alto riesgo político que no puede ser cubierto por ningún seguro y que puede reducirse al cambiar a un sistema de cuentas individuales. El riesgo político proviene de que los miembros del cuerpo legislativo del país pueden cambiar los impuestos y beneficios fácilmente, por lo que los trabajadores no saben con certidumbre cuales serán las prestaciones que recibirán (Mitchell y Zeldes, 1996). Para el esquema de capitalización individual el riesgo político se reduce debido a que sería muy poco probable que el gobierno redujera el monto de los recursos acumulados por los trabajadores en sus cuentas individuales. Sin embargo, el primer pilar, que incluye pensiones mínimas garantizadas y tasas de rendimientos mínimas entre otros, sí podría ser modificado por los legisladores, por lo cual este componente mantiene un riesgo político. Este riesgo podría ser disminuido si hay un mecanismo de financiación claro, como la constitución de una reserva destinada a cumplir las promesas redistributivas y/o como en el caso de México, destinando directamente recursos del gobierno a las cuentas individuales. Los países que comparen entre sistemas de pensiones deberán considerar qué tan alto es el riesgo político en su caso ante diferentes arreglos.

b. Consecuencias distributivas

En principio, se considera que el sistema de reparto es redistributivo, ya que las personas con salarios más altos tienen la misma o una mayor contribución al sistema que las de menores ingresos, y los beneficios recibidos por las personas de bajos ingresos son mayores que sus contribuciones. Sin embargo, como Mitchell y Zeldes (1996) señalan, las personas de mayores ingresos tienden a vivir más años, por lo que no queda claro qué tan redistributiva acaba siendo la estructura de aportaciones y prestaciones de los sistemas de reparto. En un esquema de cuentas individuales, para que el sistema se vuelva redistributivo la garantía mínima se puede mantener alta o se pueden poner recursos adicionales en las cuentas de las personas

de bajos ingresos. Chile, Argentina, Colombia y México tienen una pensión mínima garantizada (PMG) en sus sistemas reformados de pensiones. Perú introdujo una PMG en su segunda ronda en 1995 (Grandolini y Cerda 1998). Sin embargo, como Mitchell y Zeldes (1996) mencionan, en la práctica es posible que el sistema privado sea en general menos distributivo que el de reparto.

Kotlikoff (1996), por otro lado, señala que la capitalización individual se podría diseñar de tal forma que mantuviera elementos de redistribución social, ya que: (i) los ingresos recibidos de las cuentas de ahorro podrían ser gravados bajo un sistema fiscal específico progresivo, esto es, cobrar tasas de impuestos más elevadas a los individuos de ingresos altos; (ii) como los ingresos por cuentas individuales representan una forma de flujo neto proveniente de un ahorro acumulado, que no depende directamente de los años que vaya a vivir la persona, se reduce la anualización que se genera en cuentas de reparto y que beneficia a los que más viven, que resultan ser aquellas personas de más ingreso. Serrano (1999) considera todavía otro argumento redistributivo, al indicar que en un sistema de cuentas individuales, el trabajador de bajos ingresos tendrá acceso a tasas de rendimiento sobre sus ahorros de las cuales normalmente está excluido por el sistema financiero. Si este resultado es suficientemente importante, el esquema de capitalización individual introducirá también algo de redistribución social, incluso sin considerar las garantías mínimas que casi siempre incluye.

En cuanto al riesgo intergeneracional, éste no necesariamente se modificaría bajo la adopción de un sistema de cuentas individuales. Merton (1983) demostró que el sistema de reparto, en adición a otros instrumentos fiscales, puede ser usado para compartir los riesgos por ingresos del trabajo y del capital entre los jóvenes y los adultos mayores y así distribuir el riesgo entre las generaciones presentes y las futuras. Según Kotlikoff (1996), dada la existencia de los instrumentos fiscales que redistribuyen entre generaciones, tales

como los déficits fiscales convencionales o los cambios en la estructura de impuestos, la capacidad del gobierno para compartir el riesgo intergeneracional no se ve afectado por la adopción del sistema de cuentas individuales.

c. Efecto de la privatización en el comportamiento de los trabajadores

Se ha pensado que la reforma hacia los esquemas de capitalización individual puede cambiar los incentivos del hogar al ahorro. Sin embargo, en la literatura especializada no ha quedado claro el verdadero efecto del cambio de sistema sobre los ahorros. Por un lado, al reducirse el riesgo político disminuye la incertidumbre y caerían los llamados ahorros precautorios, esto es, lo que el hogar ahorraría por prudencia para evitar, precisamente, que las decisiones futuras de los políticos afecten sus niveles de vida en la edad avanzada. Por otra parte, aumenta el riesgo debido a la posible reducción en el seguro intergeneracional, lo que provocaría un incremento del ahorro precautorio. Abel (1998) muestra que, sobre consideraciones a priori, el resultado de cambiar de un sistema de reparto a uno de cuentas individuales puede ser una reducción en el ahorro familiar, o bien, un ligero aumento. Para concluir esto se toman en cuenta dos efectos, ya considerados anteriormente: (i) que las personas que participaban en el mercado de valores antes de la reforma quizá no cambien el monto total de sus ahorros, sino que únicamente ajusten sus portafolios de inversión; (ii) que los individuos de bajos ingresos que no participaban en el mercado de valores, al esperar una mayor tasa de rendimientos, pueden aumentar su consumo actual, reduciendo así sus ahorros.

Con relación a tener un portafolio de inversión por parte de los hogares, es decir, en cuanto la decisión y los patrones de ahorro, Mitchell y Zeldes (1996) mencionan que las personas que anteriormente no tenían activos para invertir se verán beneficiadas por el esquema de cuentas individuales en general y, en particular, por la posibilidad de la diversificación pues podrán elegir la combinación de ries-

go y rendimiento que más les satisfaga. Aquellas personas que sí tenían acceso al mercado financiero, simplemente reajustarán sus portafolios de inversión. Por supuesto, puede existir un problema de falta de información de los hogares que los lleve a una situación de mayor riesgo y que pueda afectar su bienestar.

En cuanto a los incentivos al trabajo en el hogar, Mitchell y Zeldes (1996) mencionan que al aumentar la relación entre contribuciones y beneficios a raíz de la privatización, se esperaría que hubiera menos distorsiones en el mercado de trabajo y que aumentara la oferta laboral. En términos de la discusión ya realizada, se incrementaría la valoración de las prestaciones, V , y se experimentaría una expansión del empleo. Sin embargo, los procesos de reforma de la seguridad social detonan al mismo tiempo otros cambios que trabajan en el sentido opuesto al incentivo para ampliar la oferta laboral. En este aspecto, Orszag y Stiglitz (1999) mencionan que los cambios a los sistemas de pensiones pueden incluir distorsiones tales como garantías mínimas o impuestos adicionales necesarios para financiar la deuda ahora explícita y entonces no se sabe con certeza cuál será el efecto final de la combinación de las distorsiones generadas.

Es importante señalar que el tipo de incentivos laborales del sistema de pensiones reformado puede tener implicaciones financieras para todo el sistema de seguridad social. Si, por ejemplo, se dieran incentivos para que las personas de altos ingresos puedan retirarse tempranamente teniendo acceso a sus cuentas individuales, como en el caso de México, esto puede tener como consecuencia una presión financiera en todo el sistema de seguridad social al dejar únicamente a las personas de bajos ingresos en la base fiscal. Relacionado con este punto, en un estudio empírico, Gruber y Wise (1997) encontraron que está muy correlacionada la salida del mercado laboral de los trabajadores con la posibilidad de acceder a sus beneficios del esquema.

Se considera que la cobertura de la seguridad social en el mercado laboral en

un sistema de cuentas individuales, aumenta debido a la probable rebaja en las contribuciones patronales que normalmente acompañan a las reformas, y a la vez también aumenta debido al incremento en la valoración de las prestaciones por ligar mejor aportaciones y beneficios. Al presente, las escasas investigaciones que reportan evidencia sobre esta posibilidad dan respuestas variadas: algunos estudios han señalado que, en el caso chileno, la cobertura del sistema en realidad ha descendido, al pasar del 71.2 por ciento de la población ocupada en 1975, al 63.6 por ciento en el año 2000 (Arenas y Hernández, 2001). Por otro lado, Marrufo (2001) encuentra que en México la tasa de cobertura de la seguridad social aumentó después de la reforma entre los trabajadores que deberían beneficiarse más de los cambios, mientras que no hubo modificaciones entre los de mayor edad, que se jubilarán bajo el viejo esquema; es decir, este trabajo sí detecta el impacto esperado de la reforma sobre la cobertura de la seguridad social. De hecho, Marrufo estima que los beneficios de la seguridad social percibidos por los trabajadores se incrementaron 10.5 por ciento como proporción del salario.

d. Implicaciones macroeconómicas

Como se explicó antes, el sistema de reparto genera un déficit acumulado, o deuda implícita, debido a que las primeras generaciones recibieron recursos sin haber contribuido al sistema. Con el cambio de esquemas a capitalización individual se hace explícito el déficit que ya existía de cualquier manera. Por eso, en realidad la reforma no tiene implicaciones macroeconómicas *per se* (Mitchell y Zeldes, 1996).

Sin embargo, un problema clave es que durante el período de transición los trabajadores deben pagar los impuestos necesarios para saldar la deuda del sistema de reparto y al mismo tiempo acumular activos para su propio retiro (Feldstein, 1997). Surge entonces la cuestión de financiar la transición.

Ahora bien, no necesariamente los trabajadores tienen que pagar doble durante el proceso. Para financiar la transición pueden usarse varias opciones, además de un posible incremento en la tasa de cotización; una es recurrir a préstamos. Kotlikof (1996) asegura que de esta forma, el endeudamiento permite proteger en el corto plazo a los que pagan contribuciones mientras se termina de pagar la deuda del reparto, para que no carguen solamente ellos con un elevado costo por la privatización²². Una segunda opción sería implantar o incrementar los impuestos al consumo, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) o los impuestos a las ventas.

Auerbach y Kotlikoff (1987) señalan que el uso de impuestos al consumo es más conveniente que el del impuesto al ingreso y que en el largo plazo aquél permite un acervo de capital mucho mayor. Recientemente, se ha reconocido que la imposición al consumo detona el proceso de acumulación de capital en parte porque se carga la deuda implícita del reparto a los individuos de generaciones de más edad, presentes al momento de la reforma, y que tienen una elevada propensión a consumir en vez de acumular capital para el futuro (Kotlikoff, 1996). Por su parte, Kotlikoff, Smetters y Walliser (1999) han demostrado que los beneficios de la privatización en el bienestar se desplazan aún más hacia el futuro si se utiliza un impuesto al salario o al ingreso en vez de impuestos al consumo para financiar la transición.

Otro punto a considerar en la transición es la presión que los individuos vivos al momento de la reforma ejerzan en contra de las políticas transitorias. Cooley y Soares (1999) señalan que, políticamente, una reforma a la seguridad social es implementable y sostenible sólo si los individuos, actuando a través de un sistema democrático de toma de decisiones, no escogen abandonarla; así, es necesario que se tenga el apoyo de los participantes en el proceso. Entonces, las reformas a los sistemas de seguridad social deben implementar necesariamente políticas de transición que

²² Las generaciones vivas al momento de la reforma pagarán todo el costo de la transición si no se deja deuda a las generaciones futuras. Este endeudamiento permite, precisamente, volver equitativo generacionalmente la financiación de la transición.

incluyan una tasa óptima de cotizaciones, de tal forma que una parte de los costos sea transferida a generaciones futuras y puedan generar el apoyo político necesario para llevarlos a cabo; esto es, que se concilien los intereses de las generaciones presentes con las futuras (Coley y Soares, 1999a; Galasso, 1999). En pocas palabras, las reformas se pueden revertir por la vía política si no se evita cargar de elevados impuestos a quienes estarán cotizando durante el lapso de tiempo en que se termina de pagar la deuda implícita generada por el anterior esquema de reparto.

Efecto sobre el ahorro doméstico total. Mitchell y Zeldes (1996) mencionan que al pasar al sistema de cuentas individuales el ahorro nacional no se verá afectado, a menos que la política fiscal sea modificada. Si al hacerse explícita la deuda del esquema de reparto los políticos deciden reducir el gasto o aumentar impuestos, habrá un incremento del ahorro nacional, es decir, de la suma de los ahorros de las familias, las empresas y el gobierno, pues estaría aumentando el ahorro gubernamental. Sales *et al* (1998) mencionan que si la financiación se hace a través de deuda se puede reducir ligeramente la tasa de ahorro. Sin embargo, como mencionan Orszag y Stiglitz (1999) si la deuda, ahora explícita, sigue la misma trayectoria que la deuda implícita, no habrá ninguna consecuencia macroeconómica. Si bien no se puede dar una conclusión sobre el efecto de la reforma en el ahorro nacional, al dar una elección a los individuos para su inversión, el mismo monto de ahorro nacional puede ser ubicado y aprovechado más eficientemente.

Comparación de la tasa de retorno. Aunque la tasa de retorno sobre los fondos invertidos del esquema de cuentas individuales es mayor que la tasa esperada del sistema de reparto, Mitchell y Zeldes (1996) hacen ver que ambas tasas no se pueden comparar directamente. Los rendimientos obtenidos en las cuentas individuales son mayores, en parte porque los individuos corren un mayor riesgo; es decir, no se puede saber si en neto las personas están mejor: se paga más, pero el riesgo es más alto. En segundo lugar, al

efectuarse la reforma tendrá que haber un aumento en los impuestos para cubrir el déficit, los cuales reducirán la tasa de rendimiento después de impuesto.

En resumen, se considera que es poco probable que la tasa de rendimientos de las cuentas individuales ajustada por riesgo y neta de impuestos adicionales exceda a la del sistema de reparto, algo en lo que concuerdan Orszag y Stiglitz (1999), quienes añaden que el incluir únicamente la tasa de interés en esta consideración puede llevar a conclusiones erróneas. En primer lugar, se deben considerar los costos de transacción que se cobran en el sistema de cuentas individuales, pues éstos tienden a ser altos y reducen considerablemente la tasa neta recibida. En segundo lugar, si los costos de la transición son financiados con endeudamiento, el rendimiento extra de las cuentas individuales es más aparente que real, pues es exactamente contrarrestado por el costo de la deuda. Finalmente, estos autores aclaran que el aumento de la tasa de retorno debido a la financiación del costo de la transición mediante impuestos, en realidad obedecería al pre-fondeo amplio, no a la privatización *per se*.

Costos de transacción. Mitchell y Zeldes (1996) explican que si bien se espera que aumenten los costos de transacción al cambiar de un sistema de reparto a uno de cuentas individuales, los planes privados dan una serie de servicios adicionales a los de administradores de cuentas, que el gobierno no proporcionaba. Mencionan también que incluso con cuentas individuales es conveniente que el gobierno siga recolectando los impuestos, debido a que es un monopolio natural con ventajas en la recolección de gravámenes y, en consecuencia, más eficiente. Orszag y Stiglitz (1999) mencionan que en el caso de Chile y del Reino Unido los costos de transacción han resultado ser muy altos, lo cual parece ser inherente al sistema de cuentas individuales más que a la falta de competencia entre administradoras de fondos. El alto costo de transacción está relacionado con niveles de ventas, publicidad y mercadeo, cargos por administración, costos regula-

Cuadro IV.5
Cargos por Manejo de Pensiones en Latinoamérica

Países	Cargo medio no ponderado			Cargo medio ponderado		Rango de cargos	
	Número de fondos	Reducción en retorno	Razón por cargos	Por activos	Por miembros	Bajo	Alto
Colombia	8	0.65	13.5	14.0	14.1	11.9	16.7
Uruguay	6	0.72	14.7	14.4	14.6	13.2	15.8
El Salvador	5	0.85	17.1	17.0	17.0	16.1	18.4
Chile	8	0.88	17.7	16.2	16.1	14.5	20.4
Perú	5	0.96	19.1	19.0	19.1	18.6	20.0
Argentina	13	1.20	23.1	24.4	24.6	17.4	27.9
México	13	1.39	26.0	24.5	26.2	19.3	35.4

La reducción en retornos muestra el efecto de los cargos en la tasa de retorno, dadas ciertas condiciones de tiempo de contribuciones y términos del plan. La razón por cargos se define como el monto en que se acumulan cargos a lo largo del tiempo como porcentaje de la acumulación de fondos sin cargos. Fuente: Whitehouse (2000).

torios y de cumplimiento, control de los registros, entre otros. Un proceso centralizado, como el de los esquemas de reparto, podría ofrecer costos administrativos menores.

De acuerdo con estudios presentados sobre las comisiones cobradas por las administradoras de pensiones, en el continente americano (OCDE, 2002), México es el país que tiene mayores comisiones, superadas en el mundo sólo por las administradoras de Australia²³. Whitehouse (2000) presenta una comparación de comisiones de fondos de pensiones para los países latinoamericanos, resultando ser muy altas especialmente en los casos de México y Argentina. El Cuadro IV.5 presenta tales comparativos.

Algunas recomendaciones dictadas para regular el cobro excesivo de comisiones por manejo de fondos de pensiones son (OCDE, 2002; Whitehouse, 2000): proveer un marco regulatorio adecuado para las administradoras de fondos; una apropiada regulación de los mercados financieros en general; elaborar reglas de cálculo; fomentar una competencia limpia; promover la información y transparencia de los esquemas de cobros y beneficios; restricción de

los cargos por estructuras y por niveles; subsidios cruzados a favor de los trabajadores de menos ingresos.

e. Efectos en el bienestar y la eficiencia

A final de cuentas, de acuerdo con Feldstein (1997), la razón principal de pasar de un sistema de reparto a uno de cuentas individuales debe ser que el hacerlo implique aumentar el bienestar de la población. Esto sólo sucede si las ganancias futuras exceden el valor presente del pago extra realizado por las generaciones en transición. Para que así ocurra deben existir ciertas condiciones en la economía, tales como que el crecimiento de los salarios, base de cotización, sea superior a un valor mínimo²⁴ y que la economía esté en constante crecimiento. En este último punto se ha enfatizado en secciones anteriores en señalar cómo el crecimiento del PIB en los países latinoamericanos ha sido muy desigual, experimentando sucesivas altas y bajas en períodos muy cortos.

De acuerdo con Kotlikoff, Smetter y Walliser (1999) la privatización del sistema de seguridad social produce un incremento del bienestar general solamente para los miembros de las generaciones futuras,

²³ En un estudio sobre los costos administrativos de las AFORES en México durante el primer año de su implementación, Mitchell (1999) señalaba que esos costos eran relativamente más bajos que en otros sistemas similares en América Latina.

²⁴ Que los salarios crezcan a un ritmo superior a la tasa de interés real neta de la tasa de depreciación del acervo de capital del país.

especialmente los pobres, aun cuando el esquema reformado no tenga mecanismos explícitos de redistribución, mientras que las generaciones a las que les toca pagar la transición sufrirán de algunas pérdidas de bienestar.

ENTONCES, ¿POR DÓNDE?

¿Y entonces, por dónde? Esta pregunta obliga a plantear los elementos mínimos que debe considerar una metodología cuya aplicación ayude a los países del continente americano a responder la cuestión de qué medidas de política ayudarán a resolver sus problemas de financiación de la seguridad social.

Antes de enfrentar el dilema, sin embargo, quizá sea conveniente hacer un repaso de todo lo que se ha manifestado hasta el momento en el Informe. Por ello, en el inicio de este capítulo final se presenta un resumen de los cuatro anteriores, y sólo después se pasa a intentar orientar respecto a la forma en que cada nación americana escoja su camino.

V.1 Un resumen de lo informado hasta ahora

Capítulo I. Definición y aclaración de conceptos fundamentales

Se precisó que un problema con las definiciones de seguridad social más conocidas y utilizadas es que, en general, son enumerativas de una serie de programas con o sin inclusión de la asistencia social. La taxonomía de los programas de seguridad social incluye los seguros de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte, entre sus principales componentes. En una visión más amplia, incluye además de los anteriores, los programas de asistencia social.

Se propuso una definición más general: la seguridad social es un esquema de aseguramiento de riesgos individuales, mediante el manejo solidario de los recursos de la sociedad, a través del cual el Estado asegura que todos los ciudadanos tendrán las mismas oportunidades económicas, sin importar a qué familia o grupo pertenezcan o qué hechos fortuitos de carácter idiosincrásico tengan que enfrentar a lo largo de su vida.

La participación del Estado en el sistema de seguridad social se justifica por razones de eficiencia en la provisión de bienes y servicios de carácter netamente público –o sea, disponibles para el consumo de todos, sin posibilidad de exclusión de nadie– que de otra manera, a cargo enteramente del sector privado, favorecerían la aparición de fallas en el mercado, pues su cobro individual no es posible en la práctica. El mismo argumento puede utilizarse para la provisión de bienes meritorios o preferentes –cuyo consumo es impuesto por el Estado para evitar que las personas descuiden el futuro. En el caso de la seguridad social, como muchos de los servicios se proveen de forma colectiva, con un costo cercano a cero por atender una persona más y, en ocasiones, sin posibilidad de excluir a los individuos del disfrute de las prestaciones, la noción de los bienes “públicos” es muy relevante. Corresponde a las políticas públicas para el aseguramiento de los riesgos sociales definir servicios que se consideran públicos o meritorios, quién los debe proveer, quién los paga, cómo los paga y a quién se le paga.

Las externalidades positivas o beneficios que programas de salud o de retiro brindan a la sociedad también justifican la intervención del Estado porque de otra forma el sector privado, con fines de lucro, no desarrollaría los programas hasta el nivel socialmente demandado. Por ejemplo, los programas de salud elevan la productividad de los trabajadores con efectos benéficos desde el punto de vista social. Igualmente puede elevar la capacidad económica de un país, un programa de pensiones que facilite el retiro de trabajadores cuya productividad laboral ya ha decaído y puedan entonces ser sustituidos por otros con mayor potencial. En el caso en que algunas ramas o servicios de la seguridad social fueran concesionados a empresas privadas, el Estado debe estipular mediante un contrato el nivel de pro-



visión al que se debería operar o bien establecer subsidios e incentivos para que las empresas privadas atendieran necesidades sociales que no necesariamente redundarían en beneficio privado.

Los rendimientos a escala o los menores costos por unidad de producto –incluye menores costos administrativos– conforme aumenta el volumen de lo producido provocan que sea conveniente que se opere a gran escala, lo que favorece el desarrollo de una estructura monopólica en algunos bienes y servicios de la seguridad social –una o pocas empresas produciendo grandes cantidades–, lo cual podría generar una política de precios y producción inconveniente para el óptimo social si estas empresas operaran con criterios de rentabilidad privada. Por ejemplo, los costos administrativos de algunas prestaciones de la seguridad social pudieran ser menores manejándolos colectivamente que si a cada beneficiario se le lleva un esquema individual y separado. En tal situación el Estado puede reservarse la producción de este tipo de bienes –especialmente en el caso de rendimientos a escala administrativos– o bien regular el comportamiento y estructura de precios del productor privado a quien se permita proveerlos.

Un sistema de seguridad social obligatorio por mandato estatal puede ser la solución a los problemas de “selección adversa” que surgen en los seguros privados, en los que sólo los individuos de elevado riesgo buscan asegurarse, quedándose entonces el sistema con los casos más problemáticos. En efecto, la obligatoriedad hace que estén aseguradas tanto las personas con alto con un bajo riesgo, con lo cual se pueden ofrecer múltiples programas y diversificar los riesgos.

Finalmente, una de las razones más importantes por lo que se justifica la participación del Estado es la redistributiva: incluso si los recursos de una sociedad estuvieran asignados eficientemente, una comunidad podría no estar satisfecha con la distribución del bienestar. El mercado no garantiza una distribución justa del ingre-

so y, precisamente, el Estado puede entrar entonces a proveer servicios de seguridad social que garanticen un bienestar mínimo socialmente aceptable para los grupos desfavorecidos por el funcionamiento de las instituciones económicas.

Capítulo II. Un panorama de la seguridad social en el continente americano

Se enumeraron algunas instituciones pertenecientes o relacionadas a la CISS de 38 países del continente que prestan servicios de seguridad social y los tipos de prestaciones que otorgan: vejez, invalidez y muerte, enfermedades y maternidad, riesgos del trabajo, desempleo, asignaciones familiares y asistencia social. Los dos seguros más prevalecientes son los de vejez, invalidez y muerte, y los de enfermedades y maternidad. En los demás casos, no todos los países cuentan con ellos. Por lo general, en cada país existen varias instituciones relacionadas con la seguridad social, con cobertura para diferentes grupos. En numerosas ocasiones se trata de esquemas para grupos particulares, los cuales sustituyen más que complementan al sistema nacional y su solvencia financiera está garantizada por el Estado.

En especial referencia al sistema de pensiones en el continente americano, se presentan los datos indicativos de que en la mayoría de los casos, las pensiones están condicionadas al retiro, ligadas a los salarios devengados con anterioridad, al historial laboral y se financian a través de los impuestos al trabajo.

También se mostró que los gastos en seguridad social de la gran mayoría de los países del continente exceden a los ingresos correspondientes, lo cual indica la clara existencia de un déficit en los sistemas e implica que una parte del costo de las prestaciones de las generaciones beneficiarias actuales será pagado por las futuras. De los ingresos recibidos, la mayor parte recae en las aportaciones de los empleadores mientras que las proporciones de las contribuciones del Estado y los trabajadores resultan similares.

Los sistemas actuales de seguridad social en los países surgieron en un contexto macroeconómico de posguerra en el cual se consideró prioritaria la necesidad de implementar tales esquemas y no existía una contradicción entre dicha elección y el funcionamiento de la economía de empleo casi total existente. Sin embargo, la situación ha cambiado en las últimas décadas: por un lado, los sistemas de seguridad social han crecido y madurado en la gran mayoría de países, algunos beneficios se han consolidado y los propios sistemas de seguridad social cumplen un papel importante en la dinámica de desarrollo de los países. Pero, por el otro, ha aumentado el desempleo estructural, un alto segmento del mercado laboral se encuentra en el sector informal, se ha flexibilizado la jornada laboral así como los métodos de trabajo y las mujeres se incorporan de manera creciente al empleo fuera del hogar, entre otros fenómenos relevantes.

Se ha llegado a pensar en una disyuntiva entre el progreso social y el crecimiento económico y, en algunos casos, incluso se ha considerado que el sistema de seguridad social existente es una amenaza a la competitividad y el empleo. Pero, también se ha tomado conciencia de la importancia de los programas públicos a favor de una equidad social que proporcione cohesión y estabilidad a la sociedad, por lo que se han revalorado los retos a los cuales se enfrentan los sistemas de seguridad social en el presente, tales como la universalidad de los servicios, la protección contra la pobreza para los cotizantes durante y después de su vida laboral activa y la creación de un ambiente para el desarrollo de provisiones voluntarias de retiro.

Se analizaron algunas relaciones entre el gasto en seguridad social como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de varios países de América Latina y el Caribe y algunas variables macroeconómicas y demográficas. Así, se encontró que dichos gastos están fuertemente relacionados con el crecimiento del PIB per cápita –a mayor producto interno bruto por habitante es mayor el gasto en seguridad social como porcentaje del PIB–; con la cobertura -a

mayor gasto en seguridad social hay mayor cobertura–; con la población de 65 y más años –a mayor población de este rango de edad más elevado es el gasto en seguridad social–; con la carga tributaria de un país como porcentaje del PIB, entendida como la generalidad de los impuestos aplicados en un país –a mayor carga es mayor el gasto en seguridad social.

Sin embargo, no se encontró una relación estadísticamente significativa entre los gastos en seguridad social y la tasa de cotización de trabajadores y patrones; esto es, mayores impuestos a la nómina relacionados con la seguridad social no necesariamente conllevan un mayor gasto público por este concepto.

Tampoco se encontró una relación estadísticamente significativa entre los gastos en seguridad social en América Latina y el Caribe y el índice de apertura comercial al mercado mundial. Al respecto debemos recordar que la mayoría de los países del continente han incrementado su grado de integración a la economía mundial a través de un comercio cada vez más libre de la intervención del Estado.

Aunque la existencia de una mayor cantidad de trabajadores en el mercado laboral conllevaría, en principio, un mayor gasto en seguridad social, no se encontró una relación significativa entre dichas variables en varios países de América Latina y el Caribe, pero sí la hay en Estados Unidos y Canadá. Esto puede deberse a que en el primer grupo de países, alrededor de la mitad de los trabajadores ocupados se encuentra en el sector informal del mercado laboral, lo cual significa que los ingresos y, por tanto, los gastos en seguridad social no necesariamente están relacionados con el crecimiento en el número de trabajadores.

Si el gasto total en seguridad social se toma como un indicativo de la demanda que hace la sociedad de las prestaciones de los esquemas, queda claro entonces que el inexorable proceso de envejecimiento poblacional anuncia un fuerte incremento de las necesidades de aseguramiento social en las décadas siguientes.

Si dicho gasto se interpreta como la disponibilidad de recursos para hacer frente a estas demandas de servicios, resulta evidente que los problemas de financiación actuales son en buena parte resultado del pobre desempeño económico en las últimas dos décadas, particularmente en América Latina, y que si el PIB por habitante no crece de manera sostenida en el futuro, las dificultades financieras de las seguridad social se agudizarán.

Capítulo III. Problemas de financiación y opciones de solución

En las últimas dos décadas, han modificado sus sistemas de seguridad social numerosos países del continente, tales como Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, Uruguay; otros están discutiendo posibles cambios, como es el caso de Brasil, Honduras, República Dominicana, Panamá y también Estados Unidos.

La financiación de un sistema de seguridad social oscila entre dos enfoques extremos: el sistema de reparto (*Pay-As-You-Go*) y el de cuentas individuales. En el primero se establece de antemano el monto de las pensiones, las cuales se financian principalmente con las contribuciones a la nómina por parte de los trabajadores y los empleadores. En el segundo, el trabajador es obligado por ley a contribuir a un fondo propio; ese capital y sus intereses financian su pensión. Estos dos enfoques también se pueden aplicar a los seguros sociales en salud o desempleo y, además, incluyen la participación del Estado como contribuyente.

El sistema de reparto tiene el problema fundamental de nacer con un déficit implícito, pues las contribuciones de las primeras generaciones de trabajadores que recibieron pensiones fueron menores a las prestaciones o beneficios que recibieron. No obstante, mientras la razón de pensionados a trabajadores es pequeña, el esquema es sostenible financieramente, ya que los ingresos por impuestos a la nómina resultan mayores al total de prestaciones a pagar.

En un sistema maduro de reparto, el rendimiento de los fondos aportados es igual a la tasa de crecimiento de la población más la tasa de crecimiento de la productividad de los trabajadores. Ante unas tasas declinantes tanto en el crecimiento de la población, desde hace décadas, como en la productividad, más recientemente, no son de sorprender ni la crisis observada en este tipo de esquemas de financiación, ni las reformas planteadas o ejecutadas, en general, tendientes a la implantación de un sistema de cuentas individuales.

Cabe señalar que, además de las razones señaladas, existen otras causas de la crisis de los sistemas de reparto, tales como el surgimiento de desequilibrios fiscales por causas ajenas a la seguridad social pero que limitan la capacidad económica y política del gobierno para asumir las deudas de la misma; también las malas decisiones en el manejo de las reservas del sistema de seguridad social en sus etapas iniciales, por ejemplo, inversiones con bajo rendimiento; además, algunos errores en el diseño de los esquemas y decisiones políticas en las cuales se altera arbitrariamente la estructura de contribuciones y prestaciones.

En cuanto a los sistemas de cuentas individuales, el hecho de que no consideren beneficios definidos *a priori*, no significa que estén exentos de problemas de financiación. En primer lugar, como la inmensa mayoría de los países adoptó primero el sistema de reparto, al implementar el de cuentas individuales surge el problema de enfrentar la deuda existente en el antiguo esquema de reparto. Además, con el objeto de conservar la función redistributiva de un sistema de seguridad social, distintos gobiernos han instaurado garantías de prestaciones mínimas. La financiación de este componente del sistema debe ser, por necesidad, bajo la noción del reparto, lo cual implica que el desarrollo demográfico sigue afectando la solvencia de la seguridad social bajo el esquema de cuentas individuales.

El cambio observado de la tendencia poblacional se caracteriza por la transición

desde una etapa con altas tasas de fecundidad y mortalidad hacia otra de bajas tasas en ambos casos. Esta combinación de factores implica un rápido proceso de envejecimiento demográfico y un cambio en los patrones de incidencia epidemiológica, lo cual conlleva mayores requerimientos de fondos para la financiación de los servicios brindados a través de la seguridad social: en las pensiones, que tienen que ser financiadas ahora por una población descendente en edad de trabajar; y en salud, por la mayor incidencia de enfermedades como el cáncer y las cardiovasculares, cuya atención es más costosa que las relacionadas con una población joven.

Las tendencias demográficas originan que la llamada tasa de dependencia senil vaya en aumento y descienda la de dependencia infantil. Si se combinan estas dos tasas se obtiene una de dependencia total, definida como la suma de la población de cero a 14 años y de 65 o más años dividida entre la población de 15 a 64 años. Se espera que en las próximas décadas países como Barbados, Cuba, Trinidad y Tobago, Martinica, Guadalupe, Guyana, Estados Unidos, Antillas Holandesas, Puerto Rico, Brasil, Bahamas y Surinam tengan el mayor aumento en las tasas de dependencia total. Mientras que países como Belice, Paraguay, Bolivia, Haití, Honduras, Nicaragua y Guatemala experimenten una reducción en las tasas de dependencia total, debido principalmente al decremento significativo en las de natalidad.

No obstante, la mencionada evolución de los indicadores demográficos no es razón suficiente para concluir que generan un problema de sustentabilidad financiera para la provisión de servicios de seguridad social en los países del continente americano. Se deben tomar en cuenta también las características del sistema fiscal, del mercado laboral, las tendencias de la economía y, por supuesto, la estructura misma del sistema de seguridad social, entre otras variables.

Si bien para la gran mayoría de los países de la región no se han estimado las llamadas cuentas generacionales, las cuales

miden el desequilibrio presupuestal del gobierno poniéndolo en términos de comparaciones entre la carga fiscal neta, es decir, impuestos pagados menos beneficios recibidos, de las generaciones actuales –adultos y adultos mayores– y de las futuras –jóvenes y personas todavía por nacer–, algunas investigaciones ya revelan cifras preocupantes en el sentido de que si se mantiene la actual estructura de impuestos y transferencias se requerirán cada vez mayores aportaciones por parte de las nuevas generaciones con el objeto de mantener los mismos servicios del pasado. Es el caso de Estados Unidos, Brasil, Argentina, Canadá y México, países en los que los hijos tendrán que pagar al gobierno más que sus padres para poder recibir los mismos servicios y transferencias públicos.

Como ya se señaló, el sostenimiento de un sistema de seguridad social en el largo plazo también depende de la evolución de la productividad de los trabajadores. Pues bien, en las últimas décadas, varios desarrollos reflejan un estancamiento del crecimiento de la productividad. Desde los años ochenta se inició en América Latina y el Caribe un proceso de caída del PIB por habitante; en la década de los años noventa se recuperó en parte el crecimiento económico aunque a ritmos menores a los del pasado y asociado con vaivenes en el desempeño de las economías, lo que ha propiciado una incertidumbre nociva para el desarrollo.

El deterioro de los salarios que también se ha experimentando está reflejando igualmente una caída considerable en la productividad del trabajo en la región, así como un intento de algunos gobiernos de detener procesos inflacionarios. Al mismo tiempo, la apertura comercial ha originado la necesidad de implementar políticas económicas de atracción de capitales foráneos y de aumento de la competitividad de los países, en las cuales juega un papel importante el mantenimiento de salarios bajos. Estas políticas constituyen una desventaja adicional para los sistemas de seguridad social pues se reduce la base de las cotizaciones.

El sector informal de la economía ha crecido como respuesta del lento crecimiento de las economías y de la creación de empleos formales. Este fenómeno afecta negativamente el desarrollo de los sistemas de seguridad social por cuanto es difícil recolectar cotizaciones de los trabajadores y empleadores en la informalidad. Adicionalmente, la flexibilización de la jornada laboral y de las contrataciones ha originado un aumento en los trabajos de tiempo parcial, ocasional o de corta duración, lo cual deriva en menores remuneraciones y prestaciones por seguridad social.

También debe decirse que la política tiene algo que ver en la descapitalización de algunos de los sistemas del continente. En los esquemas de reparto ha existido el alto riesgo de que los miembros del Congreso de un país pueden modificar tanto los impuestos como los beneficios sin tomar necesariamente las provisiones necesarias para asegurar la viabilidad financiera de tales modificaciones. En diversos sistemas de seguridad social, se ha presentado el caso de una falta de incentivos adecuados para los responsables de invertir los fondos acumulados en las reservas, ya sea porque razonan en términos de una rentabilidad política personal o porque se sabe que, si los rendimientos son bajos, el gobierno se compromete a remediar esas contingencias con aportes adicionales, es decir, los tomadores de decisiones frecuentemente no tienen que rendir cuentas de su gestión. También puede suceder que en algunos esquemas especiales, como los de empleados públicos, se comprometan prestaciones relativamente generosas a sus afiliados, sin preocupación por el fondeo de las mismas, sabiendo que el gobierno atenderá los déficits para evitar problemas políticos.

Adicionalmente, otro factor que incide en el aumento de los costos de los servicios de salud que provee la seguridad social es el fuerte incremento en los precios de las medicinas y los tratamientos médicos; no resulta claro en el presente si la superioridad médica de los nuevos tratamientos justifica el desmesurado aumento de sus precios.

¿Cuáles son las opciones para resolver los problemas de financiación? Se expusieron cinco grandes grupos de propuestas de políticas públicas: incrementos en las aportaciones a cargo de trabajadores y empleadores; limitación de los beneficios o prestaciones; medidas que incrementen la valoración de los beneficios por parte de los afiliados; aumento de los recursos públicos dedicados a la seguridad social pero provenientes de otras fuentes generales de ingresos; reformas al sistema de reparto o privatización del mismo.

Cada grupo de propuestas afecta, en mayor o menor grado, al mercado laboral, al ahorro y a la acumulación de capital en la economía, al "riesgo moral" inherente a los sistemas de seguros –uso excesivo de las prestaciones–, y al papel redistributivo de un esquema de aseguramiento social.

La estructura de prestaciones y gravámenes de la seguridad social puede tener importantes efectos en el mercado laboral: en el nivel general de empleo, en la cobertura del esquema y en la decisión individual de participar en dicho mercado. Una metodología para evaluar los impactos de diversas medidas para aliviar la carga financiera de la seguridad social debe, por tanto, concentrarse en el análisis de estos ámbitos de influencia de los esquemas.

Como ya se dijo, la mayoría de los ingresos de los sistemas de seguridad social provienen de las contribuciones sobre la nómina. Estas cargas fiscales generalmente son criticadas con el argumento de que provocan un incremento de los costos laborales, reducen la competitividad del país y provocan una disminución en los empleos formales. Sin embargo, la realidad es que el impacto final de estos gravámenes depende crucialmente de dos factores: por una parte, la valoración que los trabajadores otorgan a las prestaciones a las cuales se tiene derecho dada la contribución y, por otra, la posibilidad de que el impuesto se pueda trasladar a los salarios, es decir, a un menor salario neto para los trabajadores.

En efecto, la presión sobre los costos laborales puede disminuir si bajan los

impuestos, pero también si aumenta la valoración de los servicios por parte de los trabajadores; ello es así porque solamente la diferencia en la tasa del gravamen y la valoración del servicio provocaría una presión para que se incremente el costo laboral de las empresas. Por ejemplo, si el monto de la aportación es 3,000 pesos para tener derecho a servicios cuyo valor percibido es 2,000, entonces la tasa neta del impuesto que distorsionaría el mercado laboral sería de sólo 1,000 pesos. En el extremo, cuando la valoración de las prestaciones iguala el monto de la cotización, se podría decir que en realidad no habría impuesto, sino aportación, y la distorsión en el mercado laboral sería inexistente.

En cuanto al posible traslado de los impuestos totales a la nómina hacia los trabajadores en la forma de menores salarios netos o mayores horas de trabajo, es importante señalar que la incidencia real o económica de la estructura de impuestos a la nómina no tiene por qué ser igual a la incidencia legal. O sea, cuánto pagan por concepto de impuestos laborales efectivamente el trabajador y el empleador puede ser muy diferente a lo estipulado en la ley y ello depende de la sensibilidad de la oferta y la demanda de trabajadores. Es decir, de cuánto menos querían laborar los trabajadores si bajara su remuneración neta y, además, de qué tan fácil pueden las empresas utilizar otros factores productivos –trabajadores no asegurados o capital sustitutivo de mano de obra– para desempeñar las tareas de los trabajadores que deben pagar contribuciones.

Por lo general, los sistemas de seguridad social inducen al retiro temprano de la actividad laboral, debido principalmente a que en la mayoría de los países es necesario retirarse para tener acceso a una pensión y a que la estructura de beneficios y contribuciones provee diversos incentivos económicos al retiro –pensiones no sujetas a impuestos, por ejemplo. Estos incentivos al retiro en edades relativamente tempranas dificultan la financiación de las prestaciones. Los esquemas de seguridad social también pueden afectar la decisión de participar en el mercado laboral incluso

entre trabajadores jóvenes y los cónyuges de trabajadores –cuando las prestaciones se extienden a otros miembros de la familia del cotizante, por ejemplo. En general, se puede decir entonces que bajos niveles de valoración de los servicios y altas tasas de contribución al sistema de seguridad social desalientan la participación laboral en puestos de trabajo asegurados.

Si como parte de un sistema de seguridad social las personas son obligadas a ahorrar en un esquema público, probablemente reducirían su ahorro privado. ¿Qué sucedería con el ahorro fiscal, o sea, con los recursos recaudados por el sistema de la seguridad social? En un esquema de reparto, debido a que una buena parte de las aportaciones en realidad no se ahorran sino que se destinan al pago de las pensiones en curso, el incremento del ahorro público sería menor que la caída en el ahorro privado. En un esquema de cuentas individuales “puro” –sin garantías estatales de prestaciones mínimas–, el ahorro canalizado a la seguridad social sería igual a la disminución del ahorro privado. Por tanto, al considerar el efecto que tiene sobre el ahorro privado y el público, se concluye que el sistema de cuentas individuales promovería más al ahorro total que el de reparto. Por otro lado, si el lapso de tiempo en que uno está jubilado aumenta, lo cual ocurre cuando se eleva la esperanza de vida, entonces es posible que el ahorro aumente porque el trabajador tendría que prever más años sin ingresos laborales durante su edad avanzada. En este sentido se dice que la seguridad social promueve el ahorro. Las tasas de rendimiento de los fondos aportados a la seguridad social, así como las herencias e inversiones en los hijos, también influyen en el nivel de ahorro de un país.

Para cualquier tipo de política pública que el Estado proponga existe una fuente de presión financiera adicional a las ya mencionadas: el uso excesivo de los servicios de salud –o “riesgo moral” de los seguros de salud. Por lo común, esto sucede cuando dichos seguros son generosos o no se exigen pagos adicionales por el uso de las prestaciones, lo que estimula a los afi-

liados al sistema a emplear los servicios hasta el límite.

En general, el sistema de reparto tiene implícito un elemento redistributivo pues las pensiones tienden a favorecer a los trabajadores que tenían bajos ingresos durante la vida laboral y las tasas de cotización no varían entre los trabajadores activos. En principio, este elemento de redistribución parece desaparecer en un sistema de cuentas individuales; sin embargo, es posible sostenerlo con la intervención del Estado en el aseguramiento de montos mínimos de pensiones. La redistribución de ingresos que propicia la seguridad social no se limita a las prestaciones en materia de pensiones sino también a la prestación de los servicios de salud, la cual suele ser altamente redistributiva pues son utilizados con mayor frecuencia y, por tanto, más valorados por las personas con ingresos bajos.

Capítulo IV. ¿Qué sabemos sobre el alcance de las opciones para fortalecer la financiación?

Se presentaron algunas particularidades inherentes a cada una de las políticas de financiación de la seguridad social consideradas y se evaluó el conocimiento teórico y práctico acumulado acerca del alcance de las mismas.

La disminución en las tasas de contribuciones es una política propuesta por diversos organismos internacionales, en el entendido de que la extensión de los beneficios de la seguridad social se lograría reduciendo las contribuciones individuales, es decir, aumentando la cobertura. De esta manera se piensa disminuir el tamaño del llamado sector informal del mercado laboral, el cual alcanza actualmente alrededor de la mitad de la población ocupada en América Latina y el Caribe. Este sector, en general, cuenta con trabajadores y empleadores que no realizan aportaciones al sistema de seguridad social. De particular interés resulta la relación observada entre el PIB per cápita de un país y el nivel de informalidad –al aumentar el primero disminuye el segun-

do– y entre el PIB per cápita y el nivel de la cobertura –al aumentar el primero aumenta el segundo. Aunque más débil, también se observó una relación entre la tasa de cotización total y la informalidad o cobertura –al aumentar la tasa, la informalidad tiende a subir y la cobertura tiende a disminuir. Cabe preguntarse entonces sobre el impacto probable de un cambio en las tasas de contribución sobre el empleo, la recaudación total del sistema de seguridad social y la base gravable.

Con relación al impacto de las contribuciones sobre el empleo, la evidencia para el continente es mixta, aunque se debe decir que la mayoría de las pocas investigaciones sobre el tema concluyen que los gravámenes a la nómina reducen en algo el salario neto de los trabajadores y provocan que se contraiga ligeramente el empleo cubierto por la seguridad social. También se detecta que, por su parte, la inversión en la forma de capital por trabajador en el sector más productivo de la economía, en este caso en el sector formal del mercado laboral, afecta fuertemente el tamaño del sector informal. Este tipo de inversión ha ido decreciendo en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

En cuanto a la valoración de los servicios de la seguridad social, la evidencia disponible en algunos países de América Latina indica que, comparando empleos y personas equivalentes, los trabajadores no cubiertos por la seguridad social tienen un salario neto mayor que el de los asegurados. Por ejemplo, en Chile dicho diferencial es de aproximadamente nueve por ciento, en Ecuador 18 por ciento, en México 13 por ciento. Esta es una medida indirecta de la valoración de los servicios proporcionados, la cual por lo común es inferior a la tasa de contribución, casi siempre representando entre el 50 y el 60 por ciento del gravamen. Indudablemente, esta es la situación más complicada para enfrentar un problema de financiación por medio de un aumento en las cotizaciones. En efecto, si se implementa tal medida es probable que se desaliente el acceso a la derecho-habencia o, incluso, que disminuya con o sin un eventual aumento en la

calidad de los servicios. Aunque el impacto final depende también de la sensibilidad de la demanda y la oferta de trabajo ante cambios en el salario, podemos decir que el aumento de las tasas de contribución en esta situación no es recomendable, a menos que haya una certeza de que simultáneamente se introducirán medidas que incrementen la valoración de los servicios prestados.

Además, se debe tener en cuenta el efecto en la recaudación total del sistema de seguridad social. El efecto de un cambio en las tasas de contribución sobre lo recaudado depende de la interacción de dos tendencias opuestas: del aumento de los ingresos para el esquema de los trabajadores que se mantienen aportando y de la disminución en el número de cotizantes. Es posible estimar la tasa de contribuciones que maximiza la recaudación de cada país; esta tasa óptima depende crucialmente de la sensibilidad de la demanda y la oferta de trabajo al cambio en los salarios. En México, se estima que el sistema está en equilibrio, en el sentido de que una tasa de aportaciones menor o mayor podría hacer que cayera la recaudación, mientras que en los países latinoamericanos con un nivel medio de ingreso per cápita pareciera que la recaudación máxima se alcanza en una tasa total de contribuciones a la nómina del orden del 18 por ciento, aunque la recomendación es que cada nación realice el ejercicio correspondiente a su propia realidad.

Dado los bajos niveles de cobertura, el problema de financiación apenas mejoraría con medidas de fiscalización más estrictas o con la ampliación de los conceptos de la nómina sujetos a gravamen. La extensión de la base gravable parece depender del aumento del número de afiliados a través de la provisión de una seguridad social acorde a las necesidades de diferentes grupos de la población que se han mantenido al margen, así como de recurrir a otras fuentes de financiación adicionales a las cotizaciones sobre la nómina.

Otra opción de financiación adicional de los esquemas de seguridad social podría

ser la limitación de los beneficios o prestaciones ofrecidas en las siguientes modalidades: incrementos de la edad mínima de retiro y/o reducción de los beneficios por jubilación temprana, pagos extras o copagos en algunos servicios de salud, y la indexación de las pensiones a la inflación o a los salarios.

Las tendencias demográficas, los avances médicos y el aumento en la esperanza de vida tienden a incrementar la productividad de los adultos mayores cuyo esfuerzo laboral, suponiendo que la economía generara los trabajos adicionales requeridos, podría fomentar un crecimiento en el producto nacional. El aumento en la edad de retiro pareciera entonces una opción para mejorar la situación financiera del sistema de pensiones porque los aportantes permanecerían por más tiempo en el mercado laboral y, a la vez, se reduciría el periodo en el que se les sostendría como pensionados. ¿Hasta dónde podría lograrse un alivio financiero considerable para la seguridad social aumentando la edad mínima de retiro de los trabajadores?

La respuesta depende de la interacción de dos efectos contrapuestos: por un lado, se aumenta la base gravable debido al incremento de los años de aportación de los trabajadores; por el otro, el ahorro disminuye porque ahora hay que sostenerse sin ingresos por un periodo más corto, lo cual afecta negativamente la acumulación de capital, provocando el descenso de los salarios, por lo que se reduce la base gravable. Estos efectos han sido estudiados para el caso de Estados Unidos y Canadá y, en general, existe un cierto escepticismo respecto al alcance de esta opción en el alivio de la carga financiera de los sistemas de seguridad social. Estos efectos contrapuestos no han sido suficientemente analizados en el caso de las economías del resto de la región.

Otra opción de políticas públicas es la creación de pagos extras o co-pago en algunos servicios de salud, los cuales además de proporcionar recursos adicionales para la seguridad social disminuirían el uso excesivo de las prestaciones por

parte de los afiliados –el llamado “riesgo moral” de los seguros. Algunas evidencias recogidas en los Estados Unidos sugieren que el co-pago reduce la frecuencia de uso de los servicios pero no el costo por visita y, además, en algunos casos parece afectar negativamente la calidad de los servicios.

Según el entorno macroeconómico de un país, puede ser conveniente para la financiación de la seguridad social tomar en cuenta el índice de precios o, alternativamente, el índice de los salarios en los ajustes del monto de las pensiones a través del tiempo. La indexación de las pensiones al crecimiento de los precios es controvertida, siendo el principal motivo su efecto sobre el nivel de inflación, el cual haría menos probable lograr el objetivo de estabilización de una economía bajo turbulencias financieras. Por su parte, los salarios reales experimentan una lenta recuperación en América Latina y el Caribe al final del siglo pasado. Esto quiere decir que los salarios han crecido un poco más que la inflación por lo que, a primera vista, la indexación de las pensiones al índice de inflación facilitaría la financiación de las mismas, toda vez que las aportaciones de los trabajadores activos crecerían más rápido, por estar basadas en los salarios, que las prestaciones a pagar. Sin embargo, si se perdiera la estabilidad inflacionaria lograda en los últimos años, como podría ocurrir con una devaluación de la moneda, la indexación de las pensiones al índice de inflación puede resultar contraproducente para la solidez financiera de la seguridad social.

En la medida en que los contribuyentes a un sistema de seguridad social perciban sus aportaciones más como el pago por servicios que como impuestos, la recolección de los gravámenes es menos difícil y se facilitan la ampliación de la cobertura y la financiación. Algunas medidas para aumentar el valor que los trabajadores otorgan a las prestaciones de la seguridad social son las siguientes: más estrecha vinculación entre contribuciones y prestaciones, así como mejoras administrativas y reorganización en el sector salud.

La desvinculación entre las aportaciones y los beneficios es particularmente importante en los sistemas de reparto, lo cual puede reducir la valoración de tal beneficio por parte de los trabajadores activos. Precisamente, la vinculación entre aportes y monto de las pensiones parece una virtud de los sistemas de cuentas individuales, pues el trabajador puede dar un seguimiento a los aportes en una cuenta de ahorro a su nombre. Sin embargo, no se ha encontrado todavía una evidencia concluyente sobre el efecto que tal sistema tiene en la valoración de los servicios de pensiones.

Las mejoras administrativas y la reorganización de los servicios pueden disminuir los costos de la seguridad social. En Estados Unidos existen algunas experiencias al respecto, relacionadas con las políticas de asignación presupuestal a los hospitales con base en el diagnóstico y no en la cantidad de servicios prestados en el período anterior. Sin embargo, no queda claro que lo que se gane en reducción de costos compense lo que se puede perder en calidad de la atención.

Existe la opinión de que el sector de salud pública debe aumentar su orientación hacia la prevención de la salud así como a evitar la desvinculación de la relación paciente-médico. Se piensa que estas medidas no sólo incrementarían la valoración de los servicios por parte de los contribuyentes, sino que también podrían reducirse los costos pues, al fortalecerse la relación entre el paciente y el médico, este último puede ganar un mayor conocimiento sobre el estado de salud del primero.

En los países latinoamericanos es común que el grueso de los servicios de salud esté financiado y provisto por el sector público, aunque aún no se ha logrado en los hechos una cobertura universal. Algunos estudiosos han discutido la pertinencia de un seguro médico nacional, con el cual las aportaciones de las personas aseguradas pudieran cubrir los costos de salud en programas de asistencia social gratuita. Entre los múltiples retos de tal esquema se encuentra la definición de los

gastos médicos considerados catastróficos por cuanto su monto obliga a los individuos a reducir significativamente su nivel de vida.

Dos posibilidades de liberar fondos de otros rubros de los presupuestos públicos se pueden encontrar en: la existencia del llamado bono demográfico y en los impuestos nacionales al consumo o al ingreso.

Se llama bono demográfico al periodo en el cual la proporción de dependientes –personas con menos de 15 y más de 64 años– con respecto a las personas en edad relativamente más productiva disminuye de manera continua. Esto ocurre en el período inmediatamente antes de que la tasa de dependencia total alcance su mínimo valor; en América Latina, este período se ubica alrededor del año 2025. Algunos estudiosos han sugerido que este proceso de cambio demográfico presenta una oportunidad para liberar fondos públicos antes dedicados a la atención de menores y reasignarlos a la seguridad social, destinada a la población de adultos mayores. Sin embargo, hay que tener en cuenta que para cristalizar la oportunidad del bono demográfico se debe utilizar plenamente el potencial productivo de la población en edad de trabajar y en el sector formal –de contribuyentes al sistema de seguridad social. Además, el aumento de esta oferta de trabajadores puede presionar los salarios –base gravable– a la baja. Además, el aumento con la edad de los costos de salud por persona, a partir de la juventud, y los elevados costos por estudiante de la educación secundaria-alta y terciaria puede eliminar la ventaja del bono demográfico o acortar el período en que está presente, porque la población beneficiaria no tiene que disminuir necesariamente: habrá menos niños, pero más adultos jóvenes, cuya educación y atención de salud es cara.

En las dos últimas décadas, la gran mayoría de las naciones del continente han reducido los presupuestos públicos, por lo cual existe escaso margen para reasignar recursos de otros usos hacia la seguridad social. La obtención de recursos adicio-

nales para un sistema de seguridad social se relaciona así con el tema más amplio de las reformas fiscales, o sea, con la estructura general de los impuestos que permitan aumentar la recaudación total. La evaluación de las políticas fiscales se debería hacer con base en el impacto de cada alternativa en el ahorro nacional, la oferta laboral, el tamaño del sector informal y el proceso de redistribución social.

Se busca simplificar la estructura impositiva a una o dos tasas de impuestos generales y la discusión se ha centrado en los impuestos al consumo y al ingreso. El impuesto al consumo más utilizado es el IVA o impuesto al valor agregado, el cual consiste en aplicar un porcentaje sobre el valor agregado en cada etapa de producción y tiende a trasladarse a los precios del consumidor final de los bienes y servicios. Este impuesto ha resultado ser una fuente de ingresos muy importante en algunos países como Argentina, Brasil y Chile. El impuesto al consumo parece ser preferible al del ingreso pues resulta en un mayor nivel de ahorro y probablemente también induzca un incremento en la participación laboral de las personas de mayor edad, por lo cual ayudaría a aliviar las presiones financieras de la seguridad social. Sin embargo, algunos autores encuentran que el impuesto al consumo puede resultar regresivo, es decir, puede disminuir el bienestar de los más pobres –porque consumen una mayor parte de sus ingresos con respecto a los más ricos–; además, por el hecho de que se afectan en mayor medida los ingresos de las personas de mayor edad –porque consumen una mayor parte de sus ingresos con respecto a los jóvenes– este impuesto redistribuye la riqueza de las generaciones de más edad hacia las jóvenes. Por supuesto, estas desventajas podrían ser superadas si se imponen excepciones y créditos por niveles de consumo y tasas. En cuanto al impuesto al ingreso, la recaudación observada en América Latina es proporcionalmente mucho menor que en los países desarrollados. La base gravable es reducida porque existen múltiples excepciones y deducciones, se teme gravar a los capitales financieros por la creencia de que saldrán del

país y la administración de la recaudación presenta ineficiencias.

Por lo dicho, si bien una reforma fiscal podría generar recursos adicionales para la seguridad social, debe evitarse que los cambios agraven la situación de los grupos más desprotegidos. Cada país debe entonces evaluar su situación en detalle antes de aventurarse a realizar modificaciones fiscales.

Varios países del mundo han reformado sus sistemas de pensiones recientemente. Los modelos adoptados se pueden encuadrar en tres tipos generales: el de cuentas individuales de América Latina, del cual ya se ha hecho referencia más arriba; el de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); y un sistema diseñado en Suecia denominado de cuentas "ficticias" –*notional account system*. El modelo de la OCDE ha sido implementado en algunos países miembros de esa organización y se basa principalmente en las contribuciones definidas. A diferencia del modelo de cuentas individuales seguido en América Latina, la elección del administrador de los ahorros individuales está a cargo de las empresas o los grupos de ocupación y el componente público suele ser pequeño. En el sistema de cuentas "ficticias" los ahorros y los intereses generados por los trabajadores en activo se contabilizan en cuentas individuales –por lo cual el trabajador conoce el monto al que tiene derecho al retirarse– pero se utilizan para pagar las pensiones de los jubilados.

Estos tres modelos incluyen tres componentes o pilares: el primero se refiere al pilar redistributivo, administrado públicamente y financiado con impuestos generales. El sistema tradicional de reparto incluye únicamente este componente público en el sistema de cuentas individuales; ejemplos de este componente son las pensiones mínimas garantizadas o una tasa de interés mínima garantizada sobre los fondos ahorrados. El segundo componente se refiere al sistema obligatorio de ahorro de contribuciones definidas, administrado privadamente; el tercer componente se refiere al sistema de ahorro voluntario, también de administración privada.

Es importante destacar que, dada la forma en que se han implementado los modelos de reforma, en ninguno de ellos desaparecen por completo los problemas de financiación típicos de los sistemas tradicionales de reparto. En particular, se requieren mecanismos para sufragar el déficit acumulado del anterior sistema de reparto. Adicionalmente, las nuevas promesas redistributivas –pensiones y tasas de rendimiento mínimas– requieren de fondos públicos para su financiación.

Como ya se señaló, el sistema de cuentas individuales implementado en varios países de América Latina tiene un componente de privatización importante porque reemplaza un programa de beneficios definidos, no fondeado, por un sistema de ahorro en cuentas individuales a nombre de los trabajadores, basado en contribuciones definidas. En este sistema, el déficit acumulado del sistema de reparto se convierte en una deuda implícita o explícita, la cual se eleva a dos y tres dígitos como porcentaje del PIB en varios países del área. Algunos gobiernos han decidido hacer explícita esta deuda mediante la entrega de bonos de reconocimiento a los afiliados al sistema anterior; otros, como México, dieron la opción a las personas que cotizaban al anterior sistema de reparto de escoger entre la pensión según este sistema o el ahorro acumulado en sus cuentas individuales bajo el nuevo sistema.

El grado de diversificación financiera permitido en el portafolio de inversiones de las cuentas individuales, varía notablemente entre los países de América Latina. Cabe recordar que una buena o mala decisión en la inversión de los fondos se verá reflejada en las tasas de rendimiento que reciben los trabajadores sobre sus ahorros para el retiro. En general, en los países de América del Sur se permitió una mayor diversificación financiera a las administradoras de fondos, incluyendo una combinación de bonos del gobierno nacional y de gobiernos de otros países, así como de acciones domésticas; no es el caso de México, en donde al comenzar el sistema, se debía invertir el cien por ciento de los fondos ahorrados en bonos del gobierno.

Por último, en esta parte del informe se presenta un marco para la evaluación y comparación entre el tradicional sistema de reparto y el nuevo sistema de cuentas individuales. El cambio de un sistema a otro hace pertinente la pregunta sobre qué tanto pueden los mercados privados sustituir a los seguros públicos. El sistema de reparto cubre contra eventos adversos en los ingresos laborales, una longevidad diferente a la esperada y contra la inflación. Para ello se comparten riesgos entre generaciones, pues las pensiones que recibe la población adulta mayor retirada están relacionadas con los salarios de la población joven ocupada. Un seguro de estas características no puede ser provisto por el sector privado debido a que no se pueden hacer contratos privados con generaciones futuras.

El sistema de reparto también asegura una renta vitalicia al pensionado; el sector privado podría hacerlo dependiendo del diseño particular del sistema. Por ejemplo, si la posibilidad de contratar una renta vitalicia se hace optativa en vez de obligatoria, el mercado de renta vitalicia no se desarrollará al nivel necesario para la sociedad, debido a la aparición del llamado riesgo de “selección adversa”, esto es, que sólo las personas de mayor riesgo buscan el seguro. El sistema de reparto, en algunos países, protegía las pensiones contra el riesgo de inflación; en el sistema de cuentas individuales la protección contra la inflación se da si existen los instrumentos financieros de largo plazo apropiados.

Ambos sistemas enfrentan lo que se denomina riesgo político. En el sistema de reparto dicho riesgo proviene de que los miembros del cuerpo legislativo del país pueden cambiar los impuestos y beneficios fácilmente, por lo que los trabajadores no saben con certidumbre cuáles serán las prestaciones que recibirán en el futuro. En el esquema de capitalización individual el riesgo político se reduce debido a la baja probabilidad de que el gobierno confisque el monto de las cuentas individuales; sin embargo, persiste el riesgo político de la modificación por los legisladores de las pensiones mínimas y las tasas de rendi-

miento mínimas garantizadas. Este riesgo puede ser reducido mediante la creación de reservas destinadas a cumplir las promesas redistributivas y/o, como en el caso de México, destinando directamente recursos del gobierno a las cuentas individuales.

El sistema de reparto tiene consecuencias redistributivas, ya que las personas con salarios más altos tienen la misma tasa de contribución al sistema de seguridad social que las de menores ingresos, aunque los beneficios recibidos por las personas con bajos ingresos son proporcionalmente mayores que sus contribuciones. Sin embargo, cabe señalar que las personas de ingresos elevados tienden a vivir más años, cuestión que aminora el efecto redistributivo. En un sistema de cuentas individuales, el efecto redistributivo consiste en asegurar pensiones mínimas o poner recursos públicos adicionales en las cuentas de las personas de bajos ingresos; algunos autores también mencionan un efecto redistributivo en el hecho de que el trabajador con menores ingresos tendrá acceso a tasas de rendimiento sobre sus ahorros de las cuales normalmente está excluido por el sistema financiero. Chile, Argentina, Colombia, México y Perú introdujeron las pensiones mínimas en su legislación. No obstante, algunos estudiosos han señalado que el sistema de cuentas individuales puede llegar a ser, en la práctica, menos redistributivo que el de reparto; por ello, recomiendan un sistema fiscal específico progresivo para tratar las rentas de los ahorros. Además, se piensa que el riesgo intergeneracional, menor en el sistema de reparto, puede ser también manejado por el gobierno en un sistema de cuentas individuales, a través de políticas de déficit fiscales o cambios en la estructura de impuestos.

El comportamiento de los trabajadores ante el cambio en el sistema de pensiones puede afectar los ahorros privados, el empleo y la cobertura. Son todavía escasas las investigaciones que presentan evidencias al respecto, las cuales sugieren que existen fuerzas contrapuestas en los incentivos a ahorrar por el motivo precaución

–disminuyen porque aumenta la certidumbre de los ahorros para el retiro, pero aumentan por un probable mayor riesgo intergeneracional. En cuanto a la oferta de trabajadores, por un lado puede aumentar debido al probable aumento en la valoración de los servicios pero, por el otro, puede estimular el retiro temprano por el hecho de tener acceso a las cuentas individuales, sobre todo entre los trabajadores con ingresos más elevados y que por tanto acumulan un mayor fondo de ahorro. El problema es que se saldrían temprano de aportar los que estarían cotizando más, por tener mayores ingresos. Por el lado de la cobertura de los sistemas, la evidencia todavía no deja claro cuál puede ser el resultado.

Se mencionó que el sistema de reparto presenta un déficit acumulado, por lo cual los trabajadores activos durante el período de la transición hacia el esquema de cuentas individuales deben pagar los impuestos necesarios para saldar dicha deuda y, al mismo tiempo, acumular ahorros para su propio retiro. Surge entonces la cuestión de financiar la transición, para la cual existen algunas propuestas, tales como pedir préstamos o aumentar los impuestos generales, como los del consumo (IVA) o del ingreso. De todas maneras, estas reformas a la seguridad social son posibles y sostenibles sólo con el apoyo de los participantes en el proceso; de allí la importancia de las políticas de transición de un sistema a otro, las cuales deben conciliar los intereses de las generaciones presentes con las futuras, y en particular, evitar agobiar con impuestos a la población de mayor edad.

Algunos autores señalan que el ahorro nacional no se verá afectado específicamente por el cambio del sistema de pensiones, pues el curso de la deuda implícita del esquema de reparto, –ahora explícita en el sistema de cuentas individuales–, sigue dependiendo de la política fiscal que se adopte. Las tasas de rendimiento de los ahorros individuales aparentemente son más altas que las tasas esperadas en el sistema de reparto. Sin embargo, ello se debe a que existe un mayor riesgo; además, debido a los impuestos por el déficit acumulado, la tasa neta de impuestos puede

ser considerablemente menor a la bruta. También deben tenerse en cuenta los llamados costos de transacción a cargo de los administradores de los ahorros de las cuentas individuales, relacionados con los gastos de ventas, publicidad, mercadeo, administración, control, entre otros, propios de un sistema descentralizado, los cuales han resultado en la práctica ser muy elevados. Ello se refleja, a su vez, en elevadas comisiones por manejo de los fondos de pensiones, por lo cual existen diversas propuestas acerca de la creación de un marco regulatorio para las administradoras de fondos y los mercados financieros. Evidentemente, si los fondos son usados para inversiones en las bolsas de valores se corre el riesgo de generar montos de pensiones diferentes para individuos iguales, tanto entre generaciones como dentro de una misma generación. Asimismo, el Estado se vería obligado a financiar los riesgos de las inversiones especulativas.

El objetivo primordial de realizar un cambio de un sistema de reparto a otro de cuentas individuales debe ser el aumento del bienestar de la población de un país. Esto se logrará si las ganancias futuras exceden el valor presente del pago extra realizado por las generaciones en transición. Para que ello ocurra, la economía de un país deberá mantener un crecimiento constante en el producto nacional y en los salarios. Ya hemos insistido en que el crecimiento del PIB en los países latinoamericanos ha sido muy desigual, experimentando altas y bajas en períodos muy cortos; a su vez, los salarios presentan una lenta recuperación en los últimos tiempos después de caídas seculares importantes.

Parece claro que el incremento del bienestar que proporcionaría un sistema de cuentas individuales queda reservado a las generaciones futuras, pues a las generaciones que les toca pagar la deuda de la transición, sufrirán algunas pérdidas en su bienestar.

V.2 Conclusiones: metodología para evaluar opciones de financiación

En cada país, los esquemas de seguridad social como instituciones públicas se es-

estructuran de acuerdo con las características propias del mismo. En ciertos casos, serán más relevantes algunos de los argumentos que se han propuesto como justificaciones para que exista un sistema de seguridad social bajo la tutela del Estado. Es entonces necesario situarse en la problemática de una nación para entender por qué surgieron sus esquemas y, sobre todo, para comprender la evolución de sus rasgos distintivos.

Ahora bien, estudiar cuál explicación es más relevante en cada caso es de radical importancia para poder pasar a discutir opciones de financiación o de reforma de los sistemas. Por ejemplo, si las explicaciones de rendimientos a escala son pertinentes, eso implica que el gobierno podría operar a más bajo costo un sistema de pensiones de reparto, como que un grupo de instituciones privadas inviertan por separado los fondos individuales de ahorro de los trabajadores. Por supuesto, el costo de administrar la cuenta de cada trabajador es solamente uno más de los elementos a considerar cuando se decide entre un sistema y otro.

O bien, si la razón de ser de la seguridad social es el argumento de la redistribución para aliviar la pobreza de los grupos de más edad y más vulnerables, sobre bases de justicia social, entonces un esquema de cuentas individuales de ahorro, esto es, de contribuciones definidas, requeriría seguramente una garantía estatal de una pensión mínima, para evitar que al retirarse el trabajador su fondo de ahorros sea insuficiente y quede desamparado. En este caso, la garantía estaría diseñada precisamente para cumplir con el objetivo social de la redistribución, aunque quizá volvería más difícil el problema de regular a las instituciones administradoras de los fondos de ahorro, que estarían en cierta forma cubiertas por el Estado ante la eventualidad de que no pudieran pagar los rendimientos prometidos sobre esos recursos. De cualquier forma, el principio de equidad social como elemento central en el diseño de los programas, haría difícil, –y no deseable– eliminar un compromiso fiscal mínimo del gobierno.

Recordemos que otra teoría de la seguridad social, basada en la noción de las externalidades, explicaba que es socialmente conveniente que los viejos se retiren para ceder su lugar a jóvenes que incrementarían la productividad de los equipos de trabajo. Sin embargo, si la productividad laboral de los mayores aumenta con los avances en la salud pública y la esperanza de vida, sería preferible que los sistemas de seguridad social fueran incrementando la edad legal mínima de retiro, para aprovechar la mayor productividad de los adultos mayores “jóvenes” (Mulligan y Sala-i-Martin 1999b). Si este argumento es relevante, sería entonces importante reformar los sistemas de seguridad social para que esta edad de retiro se fuera incrementando.

En fin, en la medida en que un argumento para la existencia de sistemas de seguridad social sustentados por el Estado sea más relevante que otro en algún país, resultarán implicaciones importantes que tomar en cuenta, cuando se discutan opciones de reforma o financiación del esquema correspondiente.

Después de presentar los hechos y las ideas que se consideran más relevantes en el debate sobre los retos actuales que enfrentan los sistemas de seguridad social en el continente americano, la conclusión más general se refiere a que no hay una respuesta única respecto al camino a seguir en las necesarias reformas a los mismos: cada nación debe encontrar su propia manera de sacar adelante la financiación de sus esquemas.

La razón esencial de ser de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social se ha considerado que es proponer una metodología que contribuya a la solución financiera pertinente.

En este sentido, esbozamos en la parte final del informe los que pudieran ser elementos indispensables de tal metodología, y se propone un debate respecto a los mismos:

- a. Acuerdo sobre los participantes políticos en el proceso de discusión de las posibles reformas.

- b. Definición y jerarquización de los criterios sobre los cuales se analizarán las posibles reformas.
- c. Listado de las posibles medidas para modificar los esquemas.
- d. Evaluación de las medidas: acopio de información para decidir.
- e. Discusión amplia de los resultados.

Aunque, obviamente, es sumamente complejo el proceso político por medio del cual una sociedad decide sobre sus dilemas, como en este caso es la financiación de la seguridad social, la aceptación de este esquema metodológico se podría visualizar como un ejercicio hipotético en que todos los participantes se sentaran a evaluar las opciones, con papel y lápiz en mano, y que los probables expertos orientaran respecto a las interrogantes que surjan durante el proceso y poder tomar una decisión final.

a. Acuerdo sobre los participantes políticos en el proceso de discusión de las posibles reformas

Por razones históricas y políticas comunes a la mayoría de los países del continente, las discusiones sobre las necesarias reformas al sistema de leyes fundamentales, tales como la Constitución, las leyes del trabajo y las de la seguridad social, suelen restringirse a los actores que, de alguna manera, son los beneficiados con el estado actual de pre-reforma de dichas leyes.

Por ejemplo, es común que en los consejos técnicos o directivos de las principales instituciones de seguridad social existentes participen representantes del Estado, de los empleadores y de los trabajadores ocupados en el sector formal de la economía. La participación de trabajadores y empleadores por lo general se da asignando lugares en los consejos a los representantes de sus organizaciones con mayor poder político, como los grandes sindicatos y las cámaras comerciales e industriales.

Si las propuestas de políticas públicas para fortalecer la financiación de los esque-

mas de seguridad social se dan en el seno de comisiones de este tipo, o tienen que pasar por su filtro, entonces resultan evidentes las dificultades para que se planteen muchos de los cambios que en este informe se han analizado, pues faltaría incorporar precisamente la opinión de otros actores y que tienden a ser excluidos por no tener una representación política organizada.

Entre otros, habría que buscar mecanismos para dar su lugar en las discusiones, y en la toma de decisiones, a los trabajadores del sector informal, no cubierto por la seguridad social, que tienden a ser "cuentapropistas", asalariados de micro-empresas, mujeres, jóvenes, así como a algunas organizaciones no gubernamentales, legisladores de regiones atrasadas y micro-empresarios.

Son precisamente ellos los que resultarían beneficiados por algunas de las medidas que se han examinado aquí para lidiar con los problemas de financiación, mientras que los que en todo caso podrían perder algo serían los representados por los grandes sindicatos y organizaciones empresariales, generalmente -sobre representados- en las discusiones políticas.

b. Definición y jerarquización de los criterios sobre los cuales se analizarán las posibles reformas

Se podría considerar que la discusión se debería centrar en los criterios para analizar las posibles reformas. Siguiendo la lógica del planteamiento de este Informe, se propondría evaluar cada medida de política para la financiación de la seguridad social según el orden siguiente:

1. *La participación laboral en general.* ¿Se propicia el aumento en la oferta laboral o se desalienta?
2. *La cobertura del sistema.* ¿Creería o disminuiría?
3. *El ahorro y la acumulación del capital.* ¿Se fomenta el crecimiento económico, al haber más recursos disponibles para su financiación?
4. *La redistribución social.* ¿Se benefician de los cambios los grupos más

desfavorecidos o saldrían perjudicados?

5. *La solidez financiera.* ¿Habría mayor recaudación, se aprovecharían economías de escala, se limitaría el uso excesivo de las prestaciones (riesgo moral)?
6. *Contribución a la solución total de los problemas de financiación del sistema de seguridad social.* ¿La medida resuelve en un grado considerable la cuestión de la solidez financiera o aporta poco a ello?

En este paso de la metodología, los actores participantes en la discusión, según el contexto político, económico y social de cada país, deben ponderar y jerarquizar estos criterios: ¿qué tan importante debe ser preservar el papel redistributivo de la seguridad social?, ¿cuánto peso le vamos a dar al hecho de que una medida propicie el ahorro y por tanto el crecimiento del país?

Aquí se trataría de asignar un porcentaje entre cero y cien a cada uno de los seis criterios para evaluar, de acuerdo con su importancia para los habitantes del país en cuestión, cuidando que la suma de estas ponderaciones sea igual a cien. Eso obligaría a los participantes en el debate a asignar grados de prioridad.

c. Listado de las posibles medidas para modificar los esquemas

En este Informe se han analizado diversas posibles reformas a la seguridad social, las cuales por supuesto, no se consideran exhaustivas, ya que en cada país se pueden idear o considerar otras. Las enumeradas en el presente documento son:

1. Aumentos en la tasa de cotización.
2. Ampliación de la base gravable.
3. Aumentos en la edad de retiro o disminución de la jubilación por edad temprana.
4. Co-pago o pago extra por servicios de salud.
5. Indexación de las jubilaciones a la inflación o los salarios.
6. Mejoras administrativas.

7. Uso del bono demográfico.
8. Ingresos fiscales de otras fuentes.
9. Privatización del sistema de pensiones.

d. Evaluación de las medidas: acopio de información para decidir

Indudablemente, ninguna por si sola ofrece la solución total a los problemas que enfrentan los sistemas de seguridad social en la actualidad, porque cada opción tiene ventajas para cumplir o calificar bien con ciertos criterios y desventajas para con otros.

En este paso, a las opciones de política se les debe dar una calificación, digamos de cero a diez, de acuerdo al grado en que cada una de ellas sea efectiva para dar un resultado positivo, por categoría o criterio de evaluación.

Esta evaluación debe hacerse después de un diálogo entre los participantes en la discusión que tienen derecho a votar por las medidas y expertos en las materias que puedan proporcionar información o evidencias de investigaciones que ayuden a valorar mejor los posibles impactos de las opciones de política.

Una vez presentada la información pertinente, los hipotéticos participantes deben revisar y calificar cada posible medida de alivio financiero para la seguridad social, haciendo consideraciones como las que se mencionan a continuación.

Por ejemplo, el aumento en la tasa de cotización tendría una serie de consecuencias en varios ámbitos. Por el lado de la cobertura un incremento en la tasa de cotización probablemente incidiría en un incremento de la informalidad, esto es, de los trabajos no cubiertos por la seguridad social, debido al aumento de los costos laborales. Los evaluadores deberían solicitar información o estudios que les ayudaran a determinar hasta dónde podría ocurrir esto pero, en todo caso, parecería que por este lado la calificación de la medida sería baja en el renglón de cobertura. Por otra parte, el efecto en la recau-

dación sería ambiguo, ya que éste dependería de dónde esté situada la tasa óptima para ese país, por lo que sería necesaria información de los expertos para estar seguros de que el incremento en la tasa afecte positivamente a la recaudación total y que no ocurra lo contrario. Y así se procedería a considerar la evaluación de la medida, de acuerdo con cada uno de los criterios planteados en el paso (b) de esta metodología.

Otro ejemplo de cómo realizar la evaluación podría ser el considerar la privatización del sistema de pensiones, la cual pudiera plantearse conjuntamente con una disminución en los impuestos a la nómina y un aumento en la valoración de los servicios –para ligar mejor contribuciones con beneficios. Los expertos podrían presentar evidencia a los evaluadores sobre qué tan cierto podría ser que con eso se fomentaría la creación de empleos formales, es decir, la expansión de la cobertura. Se supone que, en teoría, la calificación de la medida debería ser alta en este renglón. También, la participación en el mercado laboral aumentaría, dada la disminución de distorsiones, por el hecho de que los beneficios estarían ligados fuertemente a las contribuciones; aunque podrían aparecer otras distorsiones, tales como disminución en la oferta de trabajadores debido a las garantías mínimas ofrecidas.

Asimismo, habría que evaluar si el ahorro nacional aumentaría: se supone que se incrementaría si al hacerse explícita la deuda del sistema de reparto se redujera el gasto público o se aumentaran los impuestos, en cuyo caso la medida saldría bien calificada bajo este criterio. Finalmente, con respecto a la redistribución social, el sistema de cuentas individuales cumpliría con este criterio si se proveen recursos adicionales al sistema destinados a los trabajadores de bajos ingresos o se usan instrumentos fiscales redistributivos; sin embargo, no olvidemos que las altas comisiones por concepto de administración de fondos pueden reducir tal efecto redistributivo.

Algo que se debe tener muy en cuenta durante las evaluaciones, es que una cosa

son las consideraciones teóricas hechas *a priori* sobre los posibles impactos de las medidas propuestas, incluso muchas veces siendo éstas no concluyentes, sin contar con mayor información, y otra la evidencia real sobre lo que ocurre. Es decir, el papel de la investigación aplicada, que proporcione respuestas sobre hechos observados o medidos, es de suma importancia en todo este proceso. Los testimonios de expertos serían cruciales para guiar el debate.

e. Discusión amplia de los resultados

En la valoración de cada una de las medidas de esta forma, los participantes en el debate formal, es decir, en la comisión que recomendaría los cambios a realizar, podrían ir llenando una hoja de calificaciones y consideraciones.

Al combinar las ponderaciones de cada criterio de evaluación obtenidas en el paso (b), con las calificaciones asignadas por criterio para cada política, en el paso (d), un evaluador podrá obtener una calificación global para cada una de las medidas consideradas.

La etapa final de la metodología consistiría no simplemente en sacar el total de las calificaciones de todos los participantes, sino además, en poner sobre la mesa las hojas de resultados de todos los individuos involucrados en el debate, para comparar los criterios utilizados en las evaluaciones personales.

Puesto todo sobre la mesa, en cualquier forma, sería difícil la jerarquización final de cuáles políticas resultarían más convenientes para cada país; sin embargo, el proceso de discusión se habrá llevado de una forma tan transparente que, dentro de las complejidades propias de la toma de decisiones en un debate político, quizá se facilite alcanzar un acuerdo general, por haberse propiciado la misma referencia para todos, basada en consideraciones técnicas de la seguridad social, con argumentos de equidad social bien organizados y enmarcados en cada sociedad.

Antes de concluir, habría que recordar que, bajo la definición propuesta en el

capítulo I, los sistemas de seguridad social no sólo comprenden las pensiones o los sistemas de salud, sino también otros programas como la asistencia social y esquemas universales que, de cierta forma, ayudan a mantener un ingreso mínimo a las familias y a que nadie se quede excluido de los beneficios que se otorgan.

En la mayoría de los países del continente americano la puerta de entrada a la seguridad social ha sido la incorporación al mercado formal de trabajo y, como se ha explicado aquí, esta puerta ha estado casi cerrada en las últimas décadas. Hay que insistir entonces en dos implicaciones directas de esto: primero, que se ha acumulado un grupo poblacional muy grande, en edad de trabajar, que no tiene seguridad social y que, incluso si a partir de hoy se retomaran altas tasas de crecimiento económico, se demoraría al menos más de 20 años para que todo ese segmento de ciudadanos se incorporara plenamente al mercado laboral formal; y, segundo, ante la incapacidad de la seguridad social para proteger a la población pobre, muchos de los países de América han desarrollado todo tipo de instrumentos, casi siempre parciales e incompletos, que la sustituyen como mecanismo de protección a los más necesitados pero que, paradójicamente, pueden de hecho impedir o al menos obstaculizar la eventual incorporación de esas familias a la seguridad social como la entendemos hoy en día (Levy, 2002).

En ese sentido, otro de los retos para la seguridad social americana es comprometerse plenamente con la definición de la misma que aquí se ha propuesto, y proceder en tres sentidos: desligar la incorporación a la seguridad social de la participación en el mercado formal de trabajo; transformar los programas de combate a la pobreza extrema en modalidades de la seguridad social; y mantener siempre los incentivos al esfuerzo personal, evitando convertir los programas ampliados de seguridad social en “trampas” de la pobreza (Levy, 2002).

Esto requerirá del diseño de esquemas que tomen en consideración las muy dife-

rentes problemáticas que se experimentan en los distintos niveles de la estructura social: la de la población en pobreza extrema; la de los grupos que se mantienen en la informalidad laboral sin ser pobres; la de quienes han cotizado toda su vida a esquemas de seguridad social que en ocasiones están al borde de la quiebra técnica, con el consecuente riesgo de perder las prestaciones justamente ganadas.

Para los primeros, en situaciones indignas de pobreza, se tiene que rescatar con urgencia el concepto de la solidaridad de la seguridad social; para los informales, habrá que mejorar la atención de los esquemas, para lograr que ellos se afilien voluntariamente a la seguridad social; para los terceros, cotizantes de los sistemas tradicionales, tenemos que perfeccionar la ingeniería financiera que garantice que no perderán lo que ganaron con sus aportaciones. La estructura de la seguridad social debe ser diferente en cada caso (Levy, 2002a), pero algo importante a considerar es que los esquemas nunca desalienten la inversión en el capital humano de las familias.

Solamente de esta forma podrá extenderse la cobertura de la seguridad social para que, manteniendo sólidas sus bases financieras, pueda cumplir a cabalidad con el precepto de la solidaridad, el cual le dio origen.

No implica esto que las tareas tradicionales de los esquemas de seguros estén cumplidas, por supuesto. Las prestaciones que desde siempre ha ofrecido la seguridad social se encuentran en el presente bajo una tremenda presión financiera, como hemos visto en este Informe. Las valuaciones actuariales de los esquemas deben volverse públicas y sus resultados comprendidos y discutidos por la población, por los cuerpos legislativos, por los estudiosos de estos temas.

Los desarrollos que se han expuesto en este documento dejan en claro que, si no se vuelve transparente la información sobre la seguridad social en el continente americano y se debaten a fondo, por todos

los ciudadanos las ventajas y desventajas de cada una de las posibles soluciones de los problemas de financiación, no se podrán resolver las dificultades a tiempo, y nuestros descendientes tendrán que pagar los altísimos costos de esa incapacidad: un futuro de pobreza, ignorancia, enfermedad e incertidumbre y un abatimiento de la calidad de su vida.

Y la razón de ser de la seguridad social debe ser que nuestros hijos disfruten una vida más plena y armónica como seres humanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abel A. 1998. *The Aggregate Effects of Including Equities in the Social Security Trust Fund*. Wharton School Working Paper, August.
- Altig, D.; A. J. Auerbach; L. J. Kotlikoff; K. A. Smetters y J. Walliser. 1997. *Simulating U.S. Tax Reform*. Burch Center Working Paper B97-26 (Berkeley, University of California).
- Arenas de Mesa, A. y H. Hernández Sánchez. 2001. 'Análisis, Evolución y Propuestas de Ampliación de la Cobertura del Sistema Civil de Pensiones en Chile', en F. Bertranou (editor) *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Aspe, P. 1993. *Economic Transformation, The Mexican Way* (Londres, MIT Press).
- Auerbach, A. J. 1996. 'Tax reform, Capital Allocation, Efficiency, and Growth', en H. J. Aaron, y W. G. Gale (editores): *Economic Effects of Fundamental Tax Reform* (Washington, Brookings Institution).
- Auerbach, A. J.; G. Jagadeesh y L. Kotlikoff. 1987. *Dynamic Fiscal Policy* (Cambridge, MIT Press).
- Auerbach, A. J.; G. Jagadeesh y L. Kotlikoff. 1991. 'Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting', en D. Bradford (editor): *Tax Policy and the Economy* 5 (Cambridge, MIT Press), págs 55-110.
- Ayala Gaytán, E. 2000. 'Productividad y Crecimiento en México: Explorando las Crisis Recurrentes de la Economía Mexicana'. *Entorno Económico*, Vol. XXXVIII, No. 224, UANL.
- Bailey, C. y J. Turner. 2001. Strategies to Reduce Contribution Evasión in Social Security Financing, *World Development*, 29 (2), págs 385-393.
- Banco Mundial 1993. *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1993: Invertir en Salud* (Washington, Banco Mundial).
- Banco Mundial. 1994. *Averting The Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* (Nueva York, Oxford University Press,).
- Banco Mundial. 2002. 'Brazil, Poverty Assessment'. *The World Bank Group Poverty Net Library*. Disponible online en <http://poverty.worldbank.org/library/view/8638/> (agosto 9, 2002).

- Becker, G. S. 1991. *A treatise of the family* (Cambridge, Harvard University Press).
- Bertranou, F. 2001. *Cobertura Previsional. En Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Beveridge, W. 1942. 'Social Insurance and Allied Services'. *Report Presented to the Parliament by Command of His Majesty*, November.
- BID, 1999. 'Facing Up to Inequality in Latin American', *Report on Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999* (Washington, BID).
- BID. 1997. *Latin America After a Decade of Reforms* (Baltimore, Johns Hopkins University Press).
- Bradford, D. 1986. *Untangling the Income Tax* (Cambridge, Harvard University Press).
- Buchanan, J. M. 1968. *Demand and Supply of Public Goods* (Chicago, Markham).
- Burkhauser, R.; K. A. Couch y J. W. Phillips. 1996. 'Who Takes Early Social Security Benefits: The Economics and Health Characteristics of Early beneficiaries', *The Gerontologist*, 36 (6), págs 789-799.
- Cartaya, V. 1992. 'The Costs of Becoming Legal for an Informal Firm: the Case of Venezuela', en V. Tokman (editor): *Beyond Regulation: The Informal Economy in Latin America* (Boulder, Rienner).
- CEPAL 1998. *Demographic Bulletin Latin America and Caribbean: Population Estimates and Projections, 1970-2050*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile. Disponible online en www.cepal.org (Julio 15, 2002).
- CEPAL 2002. *Información Estadística*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile. Disponible online en www.cepal.org. (julio 15, 2002).
- Chan, S. y A. H. Stevens. 2001. *Retirement Incentives and Expectations*, NBER Working Paper 8082 (Cambridge, NBER).
- Cichon, M. 1997. *Are there Better Ways to Cut and Share the Cake? The European Welfare States at the Crossroad*. Issues in Social Security Discussion Paper 3 (Ginebra, OIT).
- CISS 1992. *50 años de Resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1942-1992* (México, CISS).
- CISS 1994. *La Seguridad Social en América, 1994* (México, CISS).
- CISS 1997. *Los Retos de la Seguridad Social ante los Procesos de Integración Regional*. CISS, Serie de Estudios No. 39 (México, CISS).
- Constantinides, G.; J. B. Donaldson y R. Mehra 2002. *Junior Must Pay: Pricing the Implicit Put in Privatizing Social Security*, NBER Working Paper 8906 (Cambridge, NBER).
- Cooley, T. y J. Soares. 1999. 'A Positive Theory of Social Security based on Reputations', *Journal of Political Economy*, 107, págs 135-160.

- Cooley, T. y J. Soares. 1999a. 'Privatizing Social Security', *Review of Economic Dynamics*, 2(3), págs 731-755.
- Cordera Campos, R. y E. González Tiburcio. 1992. 'Economía Política y Seguridad Social en México: una Aproximación', en J. Narro y J. Moctezuma (editores): *La Seguridad Social y el Estado Moderno* (México, Fondo de Cultura Económica, IMSS, ISSSTE).
- Costa, D. 1998. *The Evolution of Retirement* (Chicago, University of Chicago Press).
- Crimmins, E.; Y. Saito y D. Ingegneri. 1997. 'Trends in Disability-Free Life Expectancy in the US, 1970-1990'. *Population and Development Review*, 23 (3), págs 555-572.
- Cutler, D. M. 1997. 'Public policy for health care', en A. J. Auerbach (editor): *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research* (Cambridge, The MIT Press).
- Dalsgaard, T. 2000. *The Tax System in Mexico: A Need for Strengthening the Revenue-Rising Capacity*. Economic Department Working Paper 233 (Paris, OECD).
- Deaton, A. 2001. *Health, Inequality and Economic Development*. NBER Working Paper 8534 (Cambridge, NBER).
- Diamond, P. 1977. 'A Framework for Social Security Analysis', *Journal of Public Economics*, 8(3), págs 275-298.
- Diamond, P. y J. Geanakoplos. 2001. *Social Security Investment in Equities I: Linear Case*, Working Paper 2001.
- Dwyer, D.; y O. S. Mitchell. 1999. 'Health Problems as Determinants of Retirement: Are Self-rated Measures Endogenous?', *Journal of Health Economics*, 18, págs 173-193.
- Elmendorf, D.; J. B. Liebman y D. W. Wilcox. 2001. *Fiscal Policy and Social Security Policy During the 1990s*, NBER Working Paper 8488 (Cambridge, NBER).
- Edwards, S. y A. Cox Edwards. 2002. *Social Security Privatization Reform and Labor Markets: the Case of Chile*, NBER Working Paper 8924 (Cambridge, NBER).
- Escaith, M. y S. Morley. 2001. 'El Efecto de las Reformas Estructurales en el Crecimiento Económico de la América Latina y el Caribe: Una Estimación Empírica', *El Trimestre Económico*, 68, págs 469-513.
- Feldstein, M. S. 1971. 'Hospital Cost Inflation: a Study of Nonprofit Price Dynamics', *American Economic Review*, 61 (5).
- Feldstein, M. S. 1974. 'Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation', *Journal of Political Economy*, 82 (5).
- Feldstein, M. S. 1996. 'Social Security and Saving: New Time Series Evidence', *National Tax Journal*, 49, Junio.
- Feldstein, M. 1997. *Transition to a Fully Funded Pension System: Five Economic Issues*, NBER Working Paper 6149 (Cambridge, NBER).

- Feldstein, M. y A. Samwick. 1997 *The Economics of Prefunding Social Security and Medicare Benefits*, NBER Working Paper 6055 (Cambridge, NBER).
- Feldstein, M., y J. B. Liebman. 2001. *Social Security*, NBER Working Paper 8451 (Cambridge, NBER).
- Ferreira, S. G. 2001. *Three Essays on Social Security Reform and Education in Brazil*, Tesis doctoral inédita (Madison, University of Wisconsin).
- FMI. 1997. 'Towards a Second Generation of Structural Reforms in Latin America'. Address of Micheal Camdessus to the National Banks Convention. Disponible online en <http://www.imf.org/external/np/speeches/1997/mds9706.htm> (agosto, 9, 2002).
- FMI. Varios años. *Government Finance Statistics Yearbook* (FMI, Washington).
- Fujita, M.; P. Krugman y A. Venables. 1999. *The Spatial Economy: Cities, Region and International Trade* (Cambridge, MIT Press).
- Galasso, V. 1999. 'The U.S. Social Security System: What Does Political Sustainability Imply?', *Review of Economic Dynamics*, 2(3), págs 698-730.
- Garro, N., Meléndez, J. y Rodríguez-Oreggia, E. 2002. *Un Modelo del Mercado Laboral Mexicano con Trabajo con o sin Seguro Social* (IMSS), Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México. Mimeo.
- Geneakoplos, J.; Mitchell, O. y Zeldes S. 1998. 'Would a Privatized Social Security System Really Pay a Higher Rate of Return?' En D. Arnold, M. Graetz and A. Munnell (Editores): *Framing the Social Security Debate* (Washington, Brookings Institution).
- Gillion, C. 2000. 'The Development and Reform of Social Security Pensions: the Approach of the International Labour Office', *International Social Security Review*, 53 (1), págs 35-63.
- Grandolini G. y L. Cerda. 1997. *The 1997 Pension Reform in México: Genesis and Design Features*, Mimeo, 1998.
- Gramlich, E. 1996. 'Different Approaches for Dealing with Social Security'. *Journal of Economic Perspectives*, 10(3), págs 55-66.
- Gruber, J. 1994. 'The Incidence of Mandated Maternity Benefits', *American Economic Review*, 84 (3), págs 622-641.
- Gruber, J. 1996. *Disability Insurance Benefits and Labor Supply*, NBER Working Paper 5866 (Cambridge, NBER).
- Gruber, J. 1997. 'The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile', *Journal of Labor Economics*, 15 (3-2), S72-S101.
- Gruber, J. y D. Wise 1997. *Social Security Programs and Retirement Around the World*, NBER Working Paper 6134 (Cambridge, NBER).
- Hall, R. y A. Rabushka. 1983. *The Flat Tax* (Stanford, Hoover Institution Press).

- Hall, R. y A. Rabushka. 1995. *The Flat Tax, 2nd Edition* (Stanford, Hoover Institution Press).
- Herce, J.; S. Sosvilla-Rivero, y J. J. De Lucio. 2001. 'Growth and the Welfare State in the EU: a Causality Analysis'. *Public Choice*, 109 (1-2), págs 55-68.
- Hernández Laos, E., Garro, N. y Llamas, I. 2000. *Productividad y Mercado de Trabajo* (México, Plaza y Valdéz).
- Holtzman, A. 1963. *The Townsend Movement: a Political Study* (Nueva York, Bookman Associates).
- Hutchens, R. M. 1988. 'Do Job Opportunities Decline with Age?' *Industrial and Labor Relations Review*, 42 (1), págs 89-99.
- IMSS. 1995. *Ley del Seguro Social, 1995* (México, IMSS).
- IMSS 2002. *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social* (México, IMSS).
- James, E. 1998. 'New Models for Old-Age Security: Experiments, Evidence, and Unanswered Questions', *The World Bank Research Observer*, 13 (2), págs. 271-301
- Joint Committee on Taxation 1996. *Selected Materials Relating to the Federal Tax System Under Present Law and Several Alternative Systems* (Washington, DC; US Government Printing Office).
- Jorrat, M. 1997. 'Evaluación de la Capacidad Recaudatoria del Sistema Tributario y de la Evasión Tributaria', *Documento de Trabajo del Centro Interamericano de Administradores Tributarios* (Santiago, CIET).
- Kawachi, I.; B. P Kennedy y R. G. Wilkinson. 1999. 'The Society and Population Health Reader', Vol. I: *Income Inequality and Health* (Nueva York, New Press).
- Kotlikoff, L. 1996. 'Privatization of Social Security: How Does It Work and Why it Matters', en J. M. Poterba (editor): *Tax Policy and the Economy*, Vol. 10, págs 1-32 (Cambridge, MIT Press).
- Kotlikoff, L.; K. Smetters, y J. Walliser. 1999. 'Privatizing Social Security in the United States, Comparing the Options', *Review of Economic Dynamics*, 2(3), págs 532-574.
- Kotlikoff, L.; K. Smetters y J. Walliser. 2001. *Finding a way out of America's demographic dilemma*, NBER Working Paper 8258 (Cambridge, NBER).
- Kotlikoff, L. y W. Leibfritz. 1998, *An International Comparison of Generational Accounts*, NBER Working Paper 6447 (Cambridge, NBER).
- Kotlikoff, L. y J. Sachs. 1998 'The Personal Security System: A Framework for Reforming Social Security', *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 80(2), March-April, 11-13.

- Kugler, A., y M. Kugler. 2001. *Effects of Payroll Taxes on Employment and Wages: Evidence from the Colombian Social Security Reform*. Mimeo.
- Laitner, J. 1988. 'Bequest, Gifts, and Social Security', *Review of Economic Studies*, 55(2), págs 275-299.
- Lefort, F. y K. Schmidt-Hebbel. 2002. *Indexation, Inflation and Monetary Policy* (Santiago Banco Central de Chile).
- Levy, S. 2002. 'Palabras Pronunciadas en la Inauguración de la XIX Asamblea General de la CISS y la XLV Reunión del CPISS, en Fortaleza, Brasil', *Revista Seguridad Social*, Número 234 (Conferencia Interamericana de Seguridad Social).
- Levy, S. 2002a. Ponencia en el Seminario 'Seguridad Social en el Campo'. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. 23-24 de junio, Ciudad de México.
- Linares, C. A. 2000. 'Exclusión Voluntaria, Incidencia, Bienestar y Reforma en la Provisión Pública de Servicios de Salud: el Caso del Instituto Mexicano del Seguro Social'. Mimeo (Houston, Rice University).
- López Acevedo, G. y Salinas, A. 2001. *The Distribution of Mexico's Public Spending on Education*. World Bank Policy Research Working Paper 2404 (Washington, Banco Mundial).
- Lustig, N. 1995. *Coping with Austerity* (Washington, Brookings Institution).
- Lustig, N. 1998. *Mexico, The Remaking of an Economy 2nd Edition* (Washington, Brookings Institution).
- Manning, W.G.; J.P. Newhouse; N. Duan, E. Keeler; A. Leibowitz y S. Marquis. 1987. 'Health Insurance and the Demand for Medical Care: Evidence from a Randomized Experiment', *American Economic Review*, 77 (3).
- Manton, K.; L. Corder, y E. Stallar. 1997. 'Chronic Disability Trends in Elderly US Populations: 1982-1994', *Proceeding of the National Academy of Sciences*, 9 (marzo), págs 2593-2598.
- Marrufo, G. M. 2001. *The Incidence of Social Security Regulation: Evidence from the Reform in Mexico*, Tesis doctoral inédita (Chicago, The University of Chicago, Departamento de Economía).
- Mclsaac, D. y M. Rama. 1997. 'Determinants of Hourly Earnings in Ecuador: The Role of Labor Market Regulations', *Journal of Labor Economics*, 15 (3), págs S136-S165.
- Merton, R. 1983. On the Role of Social Security as a Means for Efficient Risk Sharing in an Economy where Human Capital is not Tradable', en Z. Body y J. B. Shoven (editores): *Financial Aspects of the US pension System* (Chicago, University of Chicago Press).
- Mesa-Lago, C. 1994. *Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Social Costs of Economic Reform* (Boulder, Lynne Rienner).

- Mesa-Lago, C. 1998. *Necesidades de Conocimiento en materia de Seguridad Social (Pensiones en América Latina)*, Un estudio para el Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo, Mimeo (Pittsburgh).
- Mesa-Lago, C. 2001. 'La revolución de las pensiones en América Latina: comparaciones y desempeño', *Revista CIESS*, Número 1, Julio.
- Mitchell, O. S. 1999. *Evaluating Administrative Costs in Mexico's AFORES Pension System*, Pensión Research Working Paper 99-1 (Wharton School, University of Pennsylvania).
- Mitchell, O. S. y J. W. Phillips. 2000. *Retirement Responses to Early Social Security Benefit Reductions*, NBER Working Paper 7963 (Cambridge, NBER).
- Mitchell O. S. y S. P.Zeldes. 1996. 'Social Security Privatization: A Structure for Analysis' *American Economic Review*, 86 (2).
- Modigliani, F. 1986. 'Life cycle, individual thrift, and the wealth of nations', *American Economic Review*. 76 (3).
- Mondino, G. y S. Montoya. 2000. *The Effects of Labor Market Regulations on Employment Decisions by Firms: Empirical Evidence for Argentina*, Working Paper R-391 (Washington, BID).
- Mulligan, C. B. and X. Sala-i-Martin. 1999. *Gerontocracy, Retirement, and Social Security*, NBER Working Paper 7117 (Cambridge, NBER).
- Mulligan, C. B. and X. Sala-i-Martin, 1999a. *Social Security in Theory and Practice (I): Facts and Political Theories*, NBER Working Paper 7118 (Cambridge, NBER).
- Mulligan, C. B. and X. Sala-i-Martin. 1999b. *Social Security in Theory and Practice (II): Efficiency Theories, Narrative Theories and Implications for Reform*, NBER Working Paper 7119 (Cambridge, NBER).
- Musgrave, R. A. 1959. *The Theory of Public Finance* (Nueva York, McGraw-Hill).
- Myers, R. 1993. *Social Security* (Pennsylvania, University of Pennsylvania Press).
- Nickell, S. J. 1997. 'Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America', *Journal of Economic Perspectives*, 11 (3), págs 55-74.
- OCDE. 1994. *Jobs Study: Evidence and Explanations* (Paris, OECD).
- OCDE. 2002. *Regulating Private Pensions Schemes: Trends and Challenges*, Private Pensions Series NO.4 (París, OECD).
- OIT. 1984. *Financing Social Security: The Options, an International Analysis* (Ginebra, OIT).
- OIT. 1984a. *Into the 21st Century: the Development of Social Security* (Ginebra, OIT).
- OIT, 1984. *Introducción a la Seguridad Social* (Ginebra, OIT).

- OIT. 1994. *Informal Sector Statistics: Coverage and Methodologies*. Project on the Urban Informal Sectors (Ginebra, OIT).
- OIT. 2000. *World Labour Report: Income Security and Social Protection in a Changing World* (Ginebra, OIT).
- OIT. 2000. *Panorama laboral 2000: América Latina y Caribe, 2000* (Ginebra, OIT).
- OIT. 2001. *World Employment Report* (Ginebra, OIT).
- OIT. 2002. *World Employment Report* (Ginebra, OIT).
- Oreopoulos, P. y L. J. Kotlikoff. 1996. 'Restoring Generational Balance in Canada', *Choices*, IRPP vol 2, No. 1.
- Orszag P. R. y J. E. Stiglitz. 1999. 'Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems', Presented at the conference on *New Ideas About Old Age Security* (Washington, Banco Mundial).
- Pauly, M. 1986. 'Taxation, Health Insurance, and Market Failure in Medical Care', *Journal of Economic Literature*, Vol. 34.
- Penn World Table (2002). Base de datos internacionales elaborada por A. Heston y R. Summers. Disponible online en <http://pwt.econ.upenn.edu> (mayo 15, 2002)
- Pestieau, P. 1999. *The Political Economy of Redistributive Social Security*. International Monetary Fund Working Paper No. 180 (Washington, FMI).
- Phelps, C.E. 1997. *Health Economics. 2nd Edition* (Addison-Wesley Educational Publishers Inc.).
- Pita, C. 1993. *La Reforma Tributaria en América Latina en la Década de los Años 80s*, Serie Documentos de Trabajo No. 164 (Washington, BID).
- Pritchett, L. 1997. 'Divergence Big Time', *Journal of Economic Perspectives*, 11 (3), págs 3-17.
- Rains, L.; M. Bes y J. Febres 1996. 'Reformas Recientes en la Política Tributaria de América Latina', *Banco Interamericano de Desarrollo* (Washington, BID).
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice* (Cambridge, Harvard University Press).
- Redja, G. 1994. *Social Insurance and Economic Security* (Prentice Hall).
- Reuters, 2002. Markets, Disponible en www.reuters.com, Agosto 15.
- Reynaud, E. 1998. 'Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Changes', *International Social Security Review*, 51 (1), págs 31-46.
- Rivera R., M. A. 1997. *México: Modernización Capitalista y Crisis*. (Cuernavaca, UNAM).
- Rodrick, D. 1997. *Trade, Social Insurance and the Limits to Globalization*, NBER Working Paper 5905 (Cambridge, NBER).

- Rodrick, D. 1998. 'Why do More Open Economies Have Bigger Governments?', *Journal of Political Economy*, 106 (5), págs 997-1032.
- Rosen, H. 1999. *Public Finance, 5th Edition* (Irwin, McGraw-Hill).
- Sala-i-Martin, X. 1996. 'A Positive Theory of Social Security'. *Journal of Economic Growth*, 1(2), págs 277-304.
- Sala-i-Martin, X. 2002. *The Disturbing "Rise" of Global Income Inequality*, NBER Working Paper 8904 (Cambridge, NBER).
- Sales, C. y L. Videgaray 1999. 'The Long-Run Sustainability of Fiscal Policy in Mexico: A Generational Accounting Approach', documento presentado en la *Conference on Perspectives of Saving in Mexico*, octubre 1998, organizado por CIDE and CONSAR.
- Sales-Sarrapy C.; F. Solís Soberón y A. Villagómez Amescua. 1998. 'Pension System Reform: The Mexican Case', en M. Feldstein (editor): *Privatizing Social Security* (Chicago, University of Chicago Press).
- Samuelson, P. 1954. 'The Pure Theory of Public Expenditure', *Review of Economics and Statistics*, 37, págs 35-46.
- Samuelson, P. 1958. 'An Exact Consumption Loan Model with or without the Social Contrivance of Money', *Journal of Political Economy*, 66 (6), págs 467-482.
- Samwick, A. 1998. *New Evidence on Pensions. Social Security and the Timing of Retirement*, NBER Working Paper 6534 (Cambridge, NBER).
- Schmidt, G. 1996. *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation* (Nueva York, Edward Elgar).
- Schultz, T. P. 1998. 'Inequality and the Distribution of Personal Income in the World: How it is Changing and Why', *Journal of Population Economics*, 11 (3), págs 307-344.
- Schwartz, M. y Torre, L. 2002. '*Cuentas Generacionales y la Sustentabilidad de las Finanzas Públicas en México*', Mimeo, DGAHI (México, SHCP).
- Serrano, C. 1999. *Social Security Reform, Income Distribution, Fiscal Policy, and Capital Accumulation*, Policy Research Working Paper 2055 (Washington, Banco Mundial).
- Shome, P. 1999. *Taxation in Latin America: Structural trends and Impact of Administration*, IMF Working Paper W/99/19 (FMI, Washington).
- Smith, R. 1999. 'Raising the Earliest Eligibility Age for Social Security Benefits'. *Congressional Budget Office*, enero (Washington, D. C.).
- SSA 2002. *Social Security Programs Throught the World. Social Security Administration*, (Washington).
- Stiglitz, J. 1986. *Economics of the Public Sector* (Nueva York, Norton).

- Tanzi, V. 2000. *Taxation in Latin America in the Last Decade*, Center for Research on Economic Development and Policy Reform Working Paper 76 (Stanford, Stanford University).
- Thompson, L. 1998. 'Más vieja y más sabia: la economía de las pensiones Públicas'. *Serie de Estudios, número 45* (México, CISS).
- Tockman, V. y D. Martínez 1997, 'Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina', en Amadeo, et al., *Costos Laborales y Competitividad Industrial en América Latina*, págs 4-6.
- U.S. Census Bureau. 2000. Population and Dependency Ratios. Disponible online en <http://www.census.gov/population> (Julio 2, 2002).
- U.S. General Accounting Office, GAO 1999. *Social Security Reform: Implications of Raising the Retirement Age*. GAO/HEHS-99-112 (Washington, USGAO).
- Varian, H., R. 1993. *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach* (Nueva York, Norton & Company).
- van Ginneken, W. 1999. 'Social Security for the Informal Sector: a New Challenge for the Developing Countries', *International Social Security Review*, 52, págs. 49-69.
- van Ginneken, W. 1999b. *Social Security for the Excluded Majority: Case of Studies of Developing Countries* (Ginebra, OIT).
- Walwei, U. 2001. 'High Employment and Social Security: Vision or Illusion in a Globalized World?', *International Social Security Review*. Vol. 54. Pp. 19-39.
- Whitehouse, E. 2000. *Administrative Charges for Funded Pensions: An International Comparison and Assessment*, Social Protection Discussion Paper 16. (Washington, Banco Mundial).
- Wilkinson, R. G. 1992. 'Income Distribution and Life-Expectancy'. *British Medical Journal*, 34, págs 165-168.
- Wilkinson, R. G. 1996. *Unhealthy Societies: The Affliction of Inequality* (Londres, Routledge).
- Wilkinson, R. G. 2000. *Mind the Gap: Hierarchies, Health, and Human Evolution*, (Londres, Weidelfel and Nicolson).