

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.

Informe sobre la Seguridad Social en América 2010

Seguridad Social y Mercados de Trabajo a lo Largo del Ciclo Económico



Conferencia Interamericana de Seguridad Social

D.R.© 2009. Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Calle San Ramón s/n Col. San Jerónimo Lídice

C.P. 10100 México, D.F.

Tel: (5255) 53774700

Fax: (5255) 53774703

ciss@ciss.org.mx

<http://www.ciss.org.mx>

ISBN-13: 978-968-9483-04-5

Primera Edición: octubre de 2009

Diseño y Formación: Lucero Durán

Impreso en México por

Profesionales Gráficos de México (PROGRAMA) S.A. de C.V.

Av. Unión (Bodega) No.25 Col. Tlatilco Deleg. Azcapozalco C.P. 02860.

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.

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Presidente

Instituto Mexicano del Seguro Social, México
Daniel Karam Toumeh

Vicepresidentes

Ministério da Previdência Social, Brasil (2008)
Helmut Schwarzer

Positiva Compañía de Seguros, Colombia (2009)
Gilberto Quinche Toro

Social Security Administration, Estados Unidos (2010)
Diane Braunstein

Contralor

National Insurance Scheme, San Vicente y las Granadinas
Lennox Tim

Secretario General

Gabriel Martínez

Director del CIESS

Miguel Ángel Fernández Pastor

Coordinadores de las Subregiones

I. Andina

Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social, Colombia
Juan Carlos Cortés

II. Centroamericana

Caja del Seguro Social, Panamá
Elsebir Ducreux de Castillero

III. Cono Sur

Ministério da Previdência Social, Brasil
Mônica Cabañas Guimarães

IV. Norteamérica y el Caribe Anglo

National Insurance Scheme, San Vicente y las Granadinas
Reginald Thomas

V. México y el Caribe Latino

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, México
Luis Gerardo Treviño Leal

Presidentes de las Comisiones Americanas de Seguridad Social

Actuaría y Financiamiento (CAAF)
Caja de Compensación Los Andes, Chile
Eusebio Pérez

Adultos Mayores (CADAM)
Asociación Mutual de los Agentes de los Organismos para la Tercera Edad, Argentina
Jorge D' Angelo

Jurídico Social (CAJS)
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México
Edna Barba y Lara

Médico Social (CAMS)
Instituto Mexicano del Seguro Social, México
Santiago Echevarría Zuno

Organización y Sistemas Administrativos (CAOSA)
Social Security Administration, Estados Unidos
Diane Braunstein

Prevención de Riesgos en el Trabajo (CAPRT)
Superintendencia de Riesgos del Trabajo, Argentina
Juan Horacio González Gaviola

Representantes de las Subregiones ante el Comité Permanente

I. Andina
Instituto Nacional de Seguros de Salud, Bolivia
Romel Yuri Rivero Herbas

II. Centroamericana
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Guatemala
Alfredo Rolando del Cid Pinillos

III. Cono Sur
Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Chile
Claudio Reyes Barrientos

IV. Norteamérica y el Caribe Anglo
National Insurance Scheme, San Vicente y las Granadinas
Reginald Thomas

V. México y el Caribe Latino
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Cuba
Marta Elena Feitó Cabrera

Representante de los Miembros Asociados
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Costa Rica
Carlos Martínez

JUNTA DIRECTIVA DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Presidente

Instituto Mexicano del Seguro Social, México
Daniel Karam Toumeh

Representantes de las Subregiones

I. Andina

Seguro Social de Salud, Perú
Pío Fernando Barrios Ipenza

II. Centroamericana

Caja Costarricense de Seguro Social, Costa Rica
Eduardo Doryan Garrón

III. Cono Sur

Instituto de Previsión Social, Paraguay
Amado Gill Pessagno

IV. Norteamérica y el Caribe Anglo

Social Security Board, San Kitts y Nevis
Sephlin Lawrence

V. México y el Caribe Latino

Instituto Dominicano de Seguros Sociales, República Dominicana
Sabino Báez García

Representante de los Miembros Asociados

Caja de Compensación Los Andes, Chile
Eusebio Pérez

Índice

Página

Presentación	xiv
I. La Gran Depresión y la Recesión Global Actual	1
I.1 Introducción.....	3
I.2 La Gran Depresión vs. la Actual Recesión.....	3
I.3 Estabilizadores Automáticos y Recesiones: Impuestos y Seguridad Social.....	9
I.4 Las Respuestas de los Gobiernos para Hacer Frente a la Actual Recesión.....	11
I.5 Hacia un Futuro Favorable.....	14
II. Desempleo y Salarios Durante los Ciclos Económicos en América	17
II.1 Introducción.....	19
II.2 Desempleo, Empleo Formal y Salarios Durante los Ciclos Económicos.....	20
II.2.1 Desempleo y Empleo Formal.....	20
II.2.2 Salarios.....	30
II.3 Conclusiones.....	37
III. Seguro de Desempleo: Un Instrumento Necesario para un Estado Contemporáneo	39
III.1 Introducción.....	41
III.2 Definición de Desempleo.....	42
III.3 Evolución Reciente del Desempleo.....	43
III.4 Principales Programas de Seguro de Desempleo en América.....	51
III.4.1 Argentina.....	54
III.4.2 Barbados.....	56
III.4.3 Brasil.....	57
III.4.4 Canadá.....	59
III.4.5 Chile.....	60
III.4.6 Colombia.....	63
III.4.7 México.....	65
III.4.8 Estados Unidos.....	65
III.4.9 Uruguay.....	69
III.5 Diseño de Política y Administración de Seguro de Desempleo.....	70
III.5.1 Teorías que Mejoran el Diseño de un Programa de Seguro de Desempleo.....	70
III.5.2 Diseño Administrativo.....	71
III.5.3 Diseño de Políticas.....	72
III.6 Conclusiones.....	72
IV. Crisis Financiera y los Sistemas de Pensiones	75
IV.1 Introducción.....	77
IV.2 Antecedentes de la Crisis de 2008: Reformas de los Sistemas de Pensiones desde los Años Ochenta.....	77
IV.3 Debate sobre la Reforma de Pensiones.....	81
IV.4 La Tormenta Económica Perfecta.....	82

IV.4.1 Impacto de la Crisis Financiera sobre los Planes de Pensiones.....	83
IV.4.2 Impacto Financiero de la Crisis de Pensiones.....	92
IV.4.3 Impacto Fiscal de la Crisis de Pensiones.....	96
IV.4.4 Impacto de las Crisis Fiscales en los Planes de Pensiones.....	99
IV.5 Consideraciones Finales y Recomendaciones de Política.....	101
IV.6 Anexo.....	104
V. Proyecciones del Gasto en Salud en Países de América.....	109
V.1 Introducción.....	111
V.2 Hechos Estilizados.....	114
V.3 Resultados.....	118
V.3.1 Del Gasto en Salud.....	118
V.3.2 Cálculos del VVE.....	124
V.4 Conclusiones y Recomendaciones de Política Pública.....	126
Referencias.....	129



Cuadros

I.1	Reducción en la Producción Durante la Gran Depresión y la Recesión Actual, Varios Países...	5
I.2	Aumento en la Tasa de Desempleo Durante la Gran Depresión y la Recesión Actual, Varios Países.....	5
I.3	Políticas de Trabajo Durante la Recesión Actual, al 30 de junio de 2009.....	11
III.1	Número de Beneficiarios del Programa de Seguro de Desempleo en Argentina, 2001-2008.....	54
III.2	Normas de Elegibilidad y Beneficios del Seguro de Desempleo de Brasil, 2009.....	58
III.3	Chile: Beneficios con Derecho al Fondo Solidario.....	63
III.4	Chile: Beneficios sin Derecho al Fondo Solidario.....	63
III.5	Personas que No se Encuentran en la Fuerza Laboral, Primer Trimestre de 2008 y 2009, sin Ajuste por Temporada, Estados Unidos.....	69
IV.1	Cuentas de Retiro en el Mundo.....	79
IV.2	Parámetros Competitivos del Mercado de Cuentas Individuales para el Retiro. Región de América Latina.....	80
IV.3	Rendimientos Reales Anuales sobre Activos Financieros.....	84
IV.4	Total de Activos Financieros Globales en 2006.....	85
IV.5	Inversión Total en los Fondos Privados de Pensiones.....	93
IV.6	Fondos de Pensiones de Cuentas Individuales para el Retiro en América Latina (2003 - 2008).....	94
IV.7	Costo Fiscal del Envejecimiento.....	97
IV.8	Impacto Fiscal de la Crisis Financiera.....	100
IV.9	Impacto sobre los Déficit Fiscales de la Crisis Financiera y de la Crisis del Envejecimiento.....	101
V.1	Respuesta del Gasto en Servicios de Salud a Incrementos en el Ingreso.....	119
V.2	Proporción del Gasto Nacional en Salud como Porcentaje del PIB y Esperanza de Vida del Grupo 0-4 Años.....	123
V.3	Cálculos del Beneficio Marginal de Salvar una Vida.....	125

Gráficas

I.1	Índices de Precios de Productos Agrícolas Básicos.....	7
I.2	Índices de Precios del Cobre y del Petróleo.....	7
I.3	Movimiento del Número de Pensionados dado un Determinado Número de Años Antes y Después del Cambio en el PIB Real.....	10
II.1	Cambio Anual en el PIB en las Principales Regiones de América.....	20
II.2	Movimiento de la Tasa de Desempleo Femenino dado un Número Determinado de Años Antes y Después del Cambio en el PIB Real.....	22
II.3	Movimiento de la Tasa de Desempleo Masculino dado un Número Determinado de Años Antes y Después del Cambio en el PIB Real.....	24
II.4	Tasa de Desempleo y los Ciclos del PIB.....	25
II.5	Movimiento del Número de Afiliados dado un Número Determinado de Años Antes y Después del Cambio en el PIB Real.....	29
II.6	Índice del Salario Real y los Ciclos del PIB.....	31
II.7	Movimiento del Índice de Salarios dado un Número Determinado de Años Antes y Después del Cambio en el PIB Real.....	34
III.1	Tasa de Desempleo Calculada a Partir de las Encuestas sobre la Fuerza Laboral, Promedio del Período.....	45
III.2	Tasa de Desempleo por Región, Total, 2002-Abril de 2009.....	46

III.3	Estimaciones de las Tasas de Desempleo en dos Escenarios para Centroamérica y República Dominicana, 2009.....	46
III.4	Diferencias entre el Período Promedio de Duración del Desempleo en Zonas Rurales y Urbanas, 2003.....	47
III.5	Diferencias entre el Período Promedio de Duración del Desempleo en Niveles de Educación, 2003.....	47
III.6	Tasas de Desempleo en Centroamérica y República Dominicana, 2007.....	48
III.7	Cociente entre las Tasas de Desempleo Juvenil (15-24) y las de Mayores de 24 Años, Ambos Sexos, 2005.....	48
III.8	Duración del Desempleo de Corto y Largo Plazo en los Países de la OCDE, 2007.....	49
III.9	Incidencia del Desempleo de Largo Plazo (12 Meses o Más) como Porcentaje del Desempleo Total.....	49
III.10	Sub-Empleo en Centroamérica y República Dominicana, 2007.....	50
III.11	Cociente de Sub-Empleo Invisible a Sub-Empleo Visible en Centroamérica y República Dominicana, 2007.....	50
III.12	Personas que No se Encuentran en la Fuerza Laboral y Desean Trabajo o Están Marginalmente Adheridos al Mercado Laboral, Estados Unidos, Primer Trimestre.....	51
III.13	Tasa de Desempleo en Países Seleccionados Durante Años Recientes, Ambos Sexos.....	52
III.14	Valor de los Fondos de Desempleo, Chile, Octubre 2002-Mayo 2009.....	62
III.15	Personas que Recibieron Beneficios por Desempleo en el Mes, Abril de 2003 a Marzo de 2009.....	62
III.16	Empresas Afiliadas a las Cajas de Compensación Familiar: 1997-2008.....	64
III.17	Trabajadores Afiliados a las Cajas de Compensación Familiar: 1997-2008.....	65
III.18	Contribuciones Recibidas y Beneficios Pagados: Estados Unidos, 1983-2008.....	66
III.19	Reclamos Iniciales del Programa Estatal de SD: Estados Unidos, Enero 2001-Mayo 2009.....	67
III.20	Personas que Agotan Totalmente los Beneficios por Desempleo: Estados Unidos, Enero 2005-Abril 2009.....	67
IV.1	Pensiones OCDE: Tasas Reales de Rendimiento, Enero - Octubre 2008.....	87
IV.2	Pensiones de América Latina: Tasas Reales de Rendimiento, Enero - Diciembre 2008.....	87
IV.3	Valor Acumulado de los Fondos de Cuentas Individuales de Pensiones en América Latina.....	88
IV.4	Distribución de Activos de Pensiones Privadas, Países Seleccionados.....	89
IV.5	Principales Inversiones por Tipo en América Latina.....	91
IV.6	Rendimiento Real de los Fondos de Pensiones y Proporción del Portafolio en Deuda Pública: Histórico.....	91
IV.7	Rendimiento Real de los Fondos de Pensiones y Proporción del Portafolio en Deuda Pública: 2008.....	92
IV.8	Impacto Fiscal de la Crisis Financiera.....	98
V.1	Proporción del Gasto en Salud en el Ingreso Disponible.....	114
V.2	Estado de Salud: Esperanza de Vida al Nacer Observada.....	116
V.3	Coefficientes de la Ecuación de la Producción de Salud Ordenados por Ingreso per Cápita.....	118
V.4	Pronósticos del Gasto en Salud como Proporción del Ingreso Disponible.....	120
V.5	Pronósticos de la Esperanza de Vida del Grupo de 0 a 4 Años.....	122
V.6	Ingreso per Cápita y VVE (medido por el BMSV).....	126

Recuadros

I.1	Impactos Sociales de la Gran Depresión en los Países de América Latina y el Caribe.....	8
II.1	Regulaciones de Mercados de Trabajo y Empleo.....	36
IV.1	Tendencias Demográficas y los Sistemas de Pensiones.....	104
IV.2	Costos Operativos y Eficacia de la Regulación en los Fondos de Pensiones.....	106
V.1	La Importancia de los Gastos en Salud en las Finanzas de Estados Unidos.....	113

Acrónimos y Abreviaturas

AFC	Administradora de Fondos de Cesantía, Chile
AIOS	Asociación Internacional de Agencias Supervisoras de Fondos de Pensiones
ALC	América Latina y el Caribe
AVAC	Año de vida ajustado por la calidad
BD	Beneficio definido
BMSV	Beneficio marginal de salvar una vida
CCF	Cajas de Compensación Familiar, Colombia
CD	Contribución definida
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
EVN	Esperanza de vida al nacer
FCS	Fondo de Cesantía Solidario, Chile
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONEDE	Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo, Colombia
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina
NIS	Instituto de Seguridad Social, Barbados (National Insurance Scheme)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
OMB	Oficina de Gestión y Presupuesto, Estados Unidos (Office Management and Budget)
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAMT	Políticas activas de mercado de trabajo
PIB	Producto interno bruto
SC	Seguro de cesantía, Chile
SD	Seguro de desempleo
TD	Tasa de desempleo
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations Children's Fund)
VVE	Valor de la vida estadística

EQUIPO DE TRABAJO Y AGRADECIMIENTOS

El Informe sobre la Seguridad Social en América 2010 fue posible gracias a la colaboración de investigadores de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. El Informe es un esfuerzo conjunto del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social y de la Secretaría General. El Informe 2010 fue dirigido por Gabriel Martínez (Secretario General), Nelly Aguilera (Coordinadora de Investigación), Martha Miranda (Coordinadora de Publicaciones) y Liliana Charles (Coordinadora General). El capítulo II se basó en un documento de trabajo escrito por Gabriel Martínez, Nelly Aguilera y Alejandro Montesinos. El capítulo III fue escrito por Gabriel Martínez y Silke Fontanot. El Capítulo IV se basó en un documento de trabajo escrito por Liliana Fargo. El capítulo V se basó en un documento de trabajo escrito por Gabriel Martínez, Nelly Aguilera y María Quintana. Las opiniones y comentarios de Miguel Ángel Fernández Pastor, director del CIESS, fueron muy apreciados. También queremos dar las gracias a nuestros traductores, María Claudia Liévano y Simone Tosta. Por último, Silke Fontanot ha hecho un excepcional trabajo editorial de este Informe.

PRESENTACIÓN

Este Informe sobre la Seguridad Social en América trata de la relación entre los ciclos económicos y la seguridad social. No está de más decir que ésta es la principal razón de porqué tenemos seguridad social. Muchos otros objetivos con frecuencia relacionados en el discurso público de pensiones, salud o seguro de desempleo pasan a un segundo plano cuando se trata de cuestiones de pérdida masiva de empleo, aumento de la incertidumbre de las familias en torno a su capacidad económica para el cuidado de los ancianos, los discapacitados y los niños, y del temor a enfrentarse a una grave enfermedad y no poder acceder a servicios adecuados de atención médica.

El presente Informe pretende ofrecer una visión de algunos de los principales problemas que han surgido desde mediados de 2008. Entonces quedó claro que una buena parte del sistema económico mundial se encontraba en una situación difícil debido a que la recesión iba a ser profunda. Más tarde, en septiembre, cuando un pánico bancario quitó el aliento del sistema financiero mundial, las tasas de desempleo aceleraron su marcha ascendente. En el primer trimestre de 2009, casi ningún país se libró de los daños.

Los temas sobresalientes que se analizan en este Informe son los límites del seguro de desempleo y la falta de éste en muchos países, los desafíos que enfrentan los gobiernos nacionales financieramente debilitados para enfrentar el problema de la falta de cobertura y las deficiencias estructurales de los sistemas de pensiones que han sido tensionados por la caída de los precios de los activos como resultado de la recesión económica.

El primer capítulo relaciona la crisis actual con la Gran Depresión. La comparación histórica muestra dos diferencias importantes: en primer lugar, los gobiernos de hoy están mucho mejor preparados para apoyar la economía nacional y hacer frente a la recesión, y, segundo, la seguridad social proporciona un marco para evitar condiciones de excesivo dolor a las familias. Sin embargo, el desempleo en el segundo capítulo se confirma como una cuestión importante. El desempleo de largo plazo es un peligro presente para la mayoría de los países de nuestra región. Por otra parte, los salarios reales se han mantenido constantes. Por ello, el capítulo III se centra en las cuestiones del seguro de desempleo. Una conclusión es que ha habido una evolución favorable de estos programas desde Canadá hasta Chile, pero en el medio, la mayoría de los países aún no hacen uso de esta herramienta básica de protección social.

El Capítulo IV trata cuestiones relativas a los sistemas de pensiones. Tal vez este ha sido el efecto más dramático de los acontecimientos económicos mundiales. Desde el Norte de América hasta Sudamérica, los fondos de pensiones han sufrido pérdidas importantes y es poco probable que aquellos que se retiren en los próximos 5 a 10 años recuperen completamente los niveles de las pensiones que esperaban tener antes de la crisis. El debilitamiento de los tesoros nacionales significa que este no es únicamente un "problema de capitalización", también los sistemas de reparto tendrán más dificultades para pagar pensiones más altas de lo que esperaban. El texto apoya la opinión de que la mejora en la gobernanza de los sistemas de pensiones no siempre ha

sido considerada dentro del primer plano en la agenda de reformas desde la década de los noventa y que la crisis actual está recalcando los problemas estructurales.

Por último, el Capítulo V resume los resultados obtenidos por los investigadores de la CISS y del CIESS sobre el futuro del seguro de salud y los gastos nacionales de salud. Lejos de ser puesto en un segundo plano, las cuestiones en torno a los seguros de salud han ocupado los primeros lugares del debate político en las Américas. Tal vez no podía ser de otra manera. El valor de la seguridad social se incrementa en épocas de recesión económica; la seguridad no es un lujo, sino una necesidad básica de una sociedad contemporánea pacífica. El texto trata con una cuestión muy concreta: ¿cuánto podemos esperar que cada país gaste en servicios de salud en las próximas décadas? El capítulo proporciona resultados para todos los países y esperamos que incentive la investigación en el Continente sobre el tema. Las controversias sobre el seguro de salud se relacionan fuertemente con este punto.

En este momento no es posible argumentar de manera convincente en favor de la pronta recuperación de la economía mundial. Sin embargo, es posible trabajar en la mejora de los programas de seguridad social.

Gabriel Martínez
Secretario General

CAPÍTULO I
LA GRAN DEPRESIÓN Y LA RECESIÓN GLOBAL ACTUAL

CAPÍTULO I

LA GRAN DEPRESIÓN Y LA RECESIÓN GLOBAL ACTUAL

I.1 Introducción

El Informe sobre la Seguridad Social en América 2010 se centra en la relación entre la crisis económica mundial y la seguridad social. Vamos a revisar cómo los ciclos económicos se asocian con las variables clave de desempleo y salarios; analizaremos el papel del seguro de desempleo y la manera en que los sistemas de pensiones han evolucionado bajo las nuevas condiciones. También tenemos un capítulo final relacionado con la cuestión de las expectativas de largo plazo de los gastos en cuidados de la salud.

Este capítulo introductorio ofrece datos que ponen en perspectiva la actual recesión económica en comparación con la Gran Depresión que comenzó en 1929 y que es un período de referencia cuando se analizan las crisis mundiales. Ello pretende explicar brevemente el papel de la seguridad social y de los programas de trabajo durante las recesiones. Esta información nos permitirá comprender las acciones públicas en el área de seguridad social que se están trabajando y aquéllas que todavía se necesitan para hacer frente a eventos de la importancia de las recesiones.

Si bien la recesión que comenzó en 2008 es lo suficientemente grande como para justificar su comparación con la Gran Depresión, está lejos de ser su clon. Los gobiernos nacionales están mejor preparados para responder a las perturbaciones

financieras y como se verá, las tasas de salario se han mantenido relativamente estables, los precios de mercancías que determinan los ingresos de exportación de varios países no tienen una declinación a mediano plazo y la seguridad social está haciendo el trabajo que se supone debe hacer, a saber, la protección de los ingresos del trabajador y el acceso a los servicios de salud. Las principales alertas se refieren al aumento del desempleo, al riesgo de una recuperación sin empleo, así como a la falta de cobertura que afecta grandes grupos sociales.

I.2 La Gran Depresión vs. la Actual Recesión

Entre 1929 y finales de los años treinta la economía mundial sufrió un prolongado episodio de baja productividad, alto desempleo y conflicto social; de hecho, se gestó la mayor guerra de la historia de la humanidad. Como respuesta, durante los años treinta y cuarenta, Europa occidental, América y algunas naciones asiáticas trabajaron para establecer programas de seguridad social nacional para la vejez y discapacidad, para el desempleo, para la salud y para apoyar a las viudas y madres solteras.

Muchos países tenían antes alguna forma de protección social, pero el rasgo distintivo del movimiento disparado por la Gran Depresión fue la adopción por los Estados nacionales de un compromiso permanente con los principios de solidaridad a través de agencias grandes, bien

estructuradas y con fuentes de financiamiento claramente establecidas. Desde entonces, éstas han tenido un rol preponderante en la relación entre los ciudadanos y la sociedad en general. No exageramos cuando decimos que la Gran Depresión es considerada como el episodio histórico cuando la seguridad social contemporánea se definió.

Los acontecimientos que tuvieron lugar desde 2007 señalaron la probabilidad de una recesión económica en los Estados Unidos. Un pánico bancario devastó el sistema financiero mundial durante el mes de septiembre de 2008 y la recesión se convirtió en un evento mundial. Algunos se preguntan si este episodio podría convertirse en una nueva Gran Depresión. No podemos estar totalmente seguros ya que en el momento de escribir este capítulo la recesión no ha terminado. En cualquier caso, la recesión actual es, sin duda, profunda. Podemos comparar los datos de la Gran Depresión con los que corresponden al episodio actual para aprender acerca de las diferencias y sobre el papel que juega el seguro social.

Si bien hay muchos aspectos interesantes que se pueden analizar en torno a las depresiones, nos centramos en cuatro variables que son importantes para los fines del presente Informe, dado que ellas se relacionan con el comportamiento del mercado laboral y el bienestar de las familias. Asimismo, no revisamos las causas de la Gran Depresión ni de la recesión actual porque ese no es nuestro objetivo. Queremos insistir en el estudio de cómo la seguridad social está respondiendo y cómo podemos mejorar su respuesta a las crisis. Un resumen de los principales acontecimientos durante la Gran Depresión y la actual recesión es el siguiente:

i) Durante la Gran Depresión, el producto industrial y el producto interno bruto (PIB) cayeron en picada en América del Norte y en América Latina y el Caribe (ALC), generando pobreza en las ciudades. Para los países desarrollados la caída fue sorprendentemente elevada, de 30 a 40 por ciento en la producción industrial, y un poco

menos en el PIB. Los países de América Latina tuvieron un comportamiento más heterogéneo. La recesión fue severa para Chile, México, Nicaragua y El Salvador. Fue menos grave para Argentina, Costa Rica, Colombia, y Honduras. Según Christina Romer (2003), actualmente Jefa del Consejo de Asesores Económicos del Presidente Barack Obama, América del Sur fue capaz de manejar la Depresión mejor que Europa o América del Norte. Los datos muestran que el actual descenso ha sido importante pero que las caídas observadas son menores que aquéllas durante la Gran Depresión para casi todos los países (véase el Cuadro I.1).

ii) El desempleo fue la faceta más triste de la Gran Depresión en los países industrializados. Durante el episodio, el desempleo aumentó considerablemente, llegando a alcanzar en la mayoría de los países cifras superiores al 20 por ciento. En Alemania, un país que estaba todavía débil debido a las consecuencias de la Primera Guerra Mundial, se alcanzó una tasa de desempleo del 36.2 por ciento (Cuadro I.2). Desafortunadamente hay muy poca información para los países de ALC para esos años. Díaz-Alejandro (1988) conjetura que en los países más industrializados de América Latina altas tasas de desempleo abierto en las zonas urbanas no eran un fenómeno importante, al menos durante los primeros años de la Depresión, porque los salarios eran flexibles y los flujos de migración a la región (de Europa) y de las zonas rurales a las zonas urbanas se detuvieron e incluso se revirtieron. En la recesión actual, la tasa de desempleo ha aumentado en los países más desarrollados y en los países de ALC, sin embargo, la tasa de desempleo no ha crecido tanto como lo hizo durante la Gran Depresión. En el momento de escribir este Informe ningún país en América reporta un índice de desempleo superior al 12 por ciento.

Cuadro I.1
Reducción en la Producción Durante la Gran Depresión y la Recesión Actual, Varios Países

País	PIB		Producción Industrial	
	Durante la Gran Depresión (pico a la parte más baja ^{1/})	Durante la recesión actual (pico a la situación actual ^{2/})	Durante la Gran Depresión (pico a la parte más baja ^{1/})	Durante la recesión actual (pico a la situación actual ^{3/})
Estados Unidos	30.4	3.9	46.8	15.1
Gran Bretaña	3.6	4.9	16.2	13.7
Alemania	15.9	6.9	41.8	20.5
Francia	10.0	3.2	31.3	16.9
Canadá	N.D.	2.3	42.4	17.4
Argentina ^{4/}	14.0	9.9	17.0	7.1
Brasil ^{4/}	1.0	12.2	4.0	13.7
Chile ^{4/}	33.0	6.4	23.0	17.5
Colombia	(4.0)	1.3	(9.0)	15.6
Costa Rica ^{4/}	5.0	4.8	(10.0)	5.8
Guatemala	15.0	N.D.	18.0	16.1
Honduras	3.0	N.D.	8.0	N.D.
México	16.0	8.8	31.0	11.8
Nicaragua	32.0	N.D.	29.0	17.9
El Salvador ^{4/}	18.0	4.5	34.0	20.7

Notas: N.D. = no disponible. Los paréntesis significan crecimiento positivo 1/Promedios de 1929 a 1932; 2/Estados Unidos Trim 2, 08 - Trim 2, 09; Gran Bretaña Trim. 1, 08 - Trim. 1, 09; Alemania Trim. 1, 08 - Trim. 1, 09; Francia Trim. 1, 08 - Trim. 1, 09; Canadá Trim. 4, 07 - Trim. 1, 09; Argentina Trim. 2, 08 - Trim. 1, 09; Brasil Trim. 4, 08 - Trim. 1, 09; Chile Trim. 2, 08 - Trim. 1, 09; Colombia Trim. 3, 08 - Trim. 1, 09; Costa Rica Trim. 1, 08 - Trim. 1, 09; México Trim. 2, 08 - Trim. 1, 09; El Salvador Trim. 4, 08 - Trim. 1, 09. 3/Estados Unidos ene, 08-jun, 09; Gran Bretaña oct, 07-mayo, 09; Alemania abril, 08-mayo, 09; Francia abril, 08-mayo, 09; Canadá julio, 07-mayo, 09; Argentina sept, 08-abril, 09; Brasil sept, 08-mayo, 09; Chile marzo, 08-mayo, 09; Colombia oct, 08-abril, 09; Costa Rica marzo, 08-junio, 09; Guatemala dic, 08-jun, 09; México marzo, 08-mayo, 09; Nicaragua mayo, 08-abril, 09; El Salvador dic, 07-mayo, 09. 4/PIB series no ajustadas estacionalmente.

Fuente: Kindleberger (1988) Maddison (1985), Roemer (2003), página de Internet de la CEPAL, OCDE, Bancos Centrales de los países y cálculos propios.

Cuadro I.2
Aumento en la Tasa de Desempleo Durante la Gran Depresión y la Recesión Actual, Varios Países

País	Durante la Gran Depresión ^{1/}			Durante la recesión actual (pico a la situación actual) ^{2/3/}		
	Tasa en el punto máximo	Tasa en el punto mínimo	Cambio Porcentual	Tasa en el punto máximo	Tasa en el punto mínimo	Cambio Porcentual
Estados Unidos	3.1	24.8	688.2	4.5	9.2	104.4
Gran Bretaña	9.7	22.1	127.8	5.2	7.0	34.6
Alemania	8.6	36.2	320.9	7.2	7.5	4.2
Francia	1.0	15.4	1,440.0	7.2	8.7	20.8
Canadá	2.6	26.6	923.1	5.9	8.3	40.7
Argentina	N.D.	N.D.	N.D.	7.3	8.6	17.8
Brasil	N.D.	N.D.	N.D.	7.7	8.3	7.8
Chile	N.D.	N.D.	N.D.	6.6	10.2	53.9
Colombia	N.D.	N.D.	N.D.	10.5	11.9	13.3
México	N.D.	N.D.	N.D.	3.6	5.7	58.3

Notas: N.D. = no disponible. 1/Medias de 1929 a 1932. 2/Tasa de desempleo trimestral ajustada estacionalmente. 3/Estados Unidos trim 2, 07 - trim 2, 09, Gran Bretaña trim. 1, 08 - trim. 1, 09; Alemania trim. 4, 08 - trim. 1, 09; Francia trim. 1, 08 - trim 1, 09, Canadá trim 1, 08 - trim 2, 09, Argentina trim. 4, 08 - trim. 1-09, Brasil trim. 3, 08 - trim. 2, 09, Chile trim. 1, 07 - trim. 2, 09, Colombia trim. 3, 07 - trim. 2, 09; México trim. 2, 07 - trim. 2, 09.

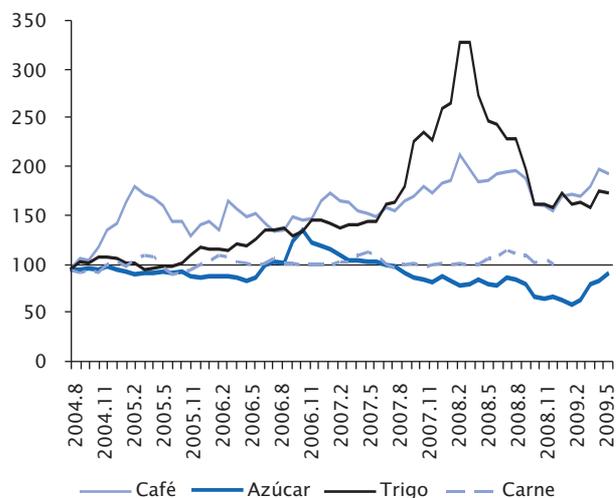
Fuente: Galenson y Zeller (1957), Eichengreen y Hatton (1988), USBC (1960), OCDE portal estadístico (2009), LABORSTA (2009) Bancos Centrales de los países y cálculos propios.

iii) Los salarios reales aumentaron significativamente durante la peor parte de la caída y luego se redujeron considerablemente: durante el período de 1931 a 1934 fueron entre un 20 y un 40 por ciento más altos que en 1929 en la mayoría de los países desarrollados; pero en 1936 los salarios reales en la mayoría de los países habían disminuido significativamente, no obstante todavía estaban 10 por ciento más altos que en 1929 (Bernanke y Carey 1996). La falta de flexibilidad del salario *nominal* (es decir, sin ajuste estadístico por inflación) está con frecuencia vinculada a las grandes dificultades de las economías industriales para superar la Gran Depresión. En la recesión actual las tasas de salario no han disminuido significativamente, como veremos en el próximo capítulo. Es decir, durante la Gran Depresión los salarios reales aumentaron de forma importante debido principalmente a que hubo una deflación de los niveles generales de precios mientras que los salarios nominales no cayeron; conforme pasó el tiempo hubo algo de inflación general de precios y los salarios reales bajaron lentamente, pero aún varios años después de 1929 estaban por arriba del nivel de ese año de referencia. Durante la actual recesión los gobiernos han evitado una deflación general mediante la expansión de la oferta de dinero por los bancos centrales y por lo tanto los salarios reales se han mantenido estables. Probablemente este es un factor importante por el cual el desempleo no se ha disparado como lo hizo a partir de 1929.

iv) Los precios agrícolas y los precios de los minerales fueron devastados durante la Gran Depresión. Los precios del café se redujeron de más de 20 a menos de 10 centavos por libra; los precios del petróleo, cobre y otros minerales también registraron importantes reducciones que determinaron la pérdida de la mayoría de los ingresos de exportación para los países de ALC. Se ha calculado que los términos de comercio enfrentados por la región se redujeron un 20 por

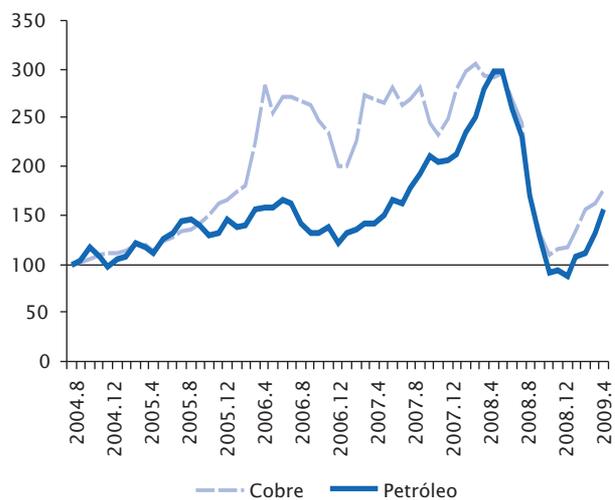
ciento durante los años 1929-1932 (Maddison 1985). Vemos en las Gráficas I.1 y I.2 que en el episodio actual los precios de mercancías también han disminuido considerablemente en el corto plazo, especialmente aquellos relacionados con el petróleo y el cobre (las caídas desde el pico son 49.4 y 40 por ciento respectivamente). Sin embargo, alrededor del verano de 2008 los precios de muchas mercancías estaban en niveles récord. Ciertamente, con excepción del azúcar y la carne, en el verano de 2009 los precios de la mayoría de mercancías estuvieron por encima de los niveles de 2004. Incluso para el azúcar y la carne no hubo un incremento, pero tampoco se observó una disminución significativa. Además, los países tradicionales de exportación de mercancías, como Argentina y Brasil, están más diversificados en sus exportaciones e importaciones de mercancías. El Caribe y Centroamérica pueden incluso beneficiarse de esta declinación reciente en los precios de mercancías pues son importadores de energía. Se cree que la demanda de mercancías procedente de Asia ha sido una gran parte de la explicación de este comportamiento. Por lo tanto, parece que en el mediano plazo no se observará un deterioro general en los términos de comercio para la región.

Gráfica I.1
Índices de Precios de Productos Agrícolas Básicos
 (2004.8=100)



Fuente: Cálculos propios utilizando datos del mercado.

Gráfica I.2
Índices de Precios del Cobre y del Petróleo
 (2004.8=100)



Fuente: Cálculos propios utilizando datos del mercado.

En resumen, la actual recesión comparte la naturaleza global de la Gran Depresión. En el lado positivo, hasta el verano de 2009 ha sido más leve que la Gran Depresión en las dimensiones del desempleo, los precios de mercancías y la estabilidad salarial. Sin embargo, la recesión no ha terminado y el desempleo sigue en aumento.

Dos características importantes que marcan una diferencia ahora con respecto al episodio de los años

treinta son las siguientes: hoy la mayoría de los países tienen un sistema de seguridad social que compensa el impacto sobre el bienestar de las familias y hemos mejorado el conocimiento sobre la forma como los gobiernos pueden responder a las recesiones y evitar la volatilidad excesiva de los salarios y del empleo. El comportamiento de los impuestos sobre el trabajo y las prestaciones sociales durante las recesiones es una parte importante de estas políticas.

Recuadro I.1

Impactos Sociales de la Gran Depresión en los Países de América Latina y el Caribe

La Gran Depresión define las bases para un momento de cambio histórico en varias islas del Caribe. Según Johnson (2006) "casi todo el territorio del Caribe fue golpeado por revueltas de trabajadores. Estos movimientos fueron muy activos entre 1934 y 1938 y Gran Bretaña emitió la Ley Colonial de Desarrollo y Bienestar de 1940 para responder a las demandas por los derechos sindicales, sufragio universal y autogobierno..." (pág. 365). En 1939, el futuro ganador del Premio Nobel, W. Arthur Lewis señaló que en las Indias Occidentales no había protección contra el desempleo o seguro de salud y prácticamente no existía ninguna legislación sobre las condiciones laborales y de vivienda. El movimiento en la década de 1930 comenzó en Honduras Británicas, territorio que finalmente se convertiría en la nación independiente de Belice. Pronto, Jamaica, Barbados, Trinidad y Tobago, Antigua y otros se unieron al movimiento.

En apoyo del último párrafo, Rothermund (1996) señala que todos los países del Caribe y América Latina eran vulnerables a los acontecimientos de la Gran Depresión, ya que exportaban productos agrícolas, minerales y petróleo. Los precios de estas mercancías cayeron antes de 1929 y posteriormente declinaron fuertemente. La falta de monedas fuertes les hizo buscar una estrategia de sustitución de importaciones, las cuales profundizarían después de la Segunda Guerra Mundial. Por otro lado, una gran parte de la población vivía en el sector rural y su patrón de consumo aún no se inclinaba hacia los productos industriales, de modo tal que el desempleo no tomó las formas como ocurrió en América del Norte o Europa occidental. Por supuesto, eso estaba lejos de ser una solución favorable; aunque la pobreza urbana no se vivió en forma dramática como en las ciudades industriales del norte, la pobreza rural se acentuó.

Según Rothermund, la respuesta de América Latina a la Gran Depresión se determinó en primer lugar por la capacidad de los gobiernos de tomar medidas y en segundo lugar por el tipo de relación que ellos tenían con el resto del mundo. Con respecto a su capacidad para tomar decisiones, el autor indica que algunos países podrían tener una posición "reactiva", mientras que otros, que incluyen casi todos los países pequeños y medianos, tuvieron que vivir pasivamente a través del período. Entre los países con política reactiva estarían según Rothermund: Brasil y Colombia, que exportaban café; Perú y Chile que exportaban minerales (y el primero también petróleo) y finalmente, México y Argentina en dos situaciones especiales. Los gobiernos también trataron de garantizar los precios para los agricultores, pero el alcance del daño fue tan grande que tal esfuerzo sólo significó el colapso de las finanzas públicas e incluso de los gobiernos nacionales.

I.3 Estabilizadores Automáticos y Recesiones: Impuestos y Seguridad Social

La fundación de la seguridad social moderna coincidió con la expansión de las ideas Keynesianas sobre la forma como un gobierno nacional debería responder a las recesiones. Además de su efecto benéfico con respecto a las familias, la seguridad social fue vista como uno de los más importantes estabilizadores automáticos de la economía. Los estabilizadores automáticos son aquellos programas que inyectan capacidad de gasto en partes de la economía para impulsar la demanda de bienes y servicios tan pronto como se desata una recesión. El *Plan Beveridge*—con frecuencia visto como una acción fundadora del seguro social contemporáneo—fue un documento muy Keynesiano. Beveridge consideró que el seguro de desempleo apoyaría no sólo los ingresos de los trabajadores, sino también la demanda agregada y que por consiguiente ayudaría a reducir la profundidad de una recesión.

El impuesto sobre la renta también trabaja como un estabilizador automático: durante una recesión los ingresos obtenidos por las empresas y las familias son menores, por lo cual el promedio de las tasas de impuesto también cae y así el ingreso disponible es afectado en menor proporción que la pérdida de los salarios y el empleo. Además del seguro de desempleo, la seguridad social, a través del retiro temprano, las pensiones de invalidez y un gasto estable en salud, también puede ser un estabilizador automático. El argumento es que las personas con derecho al retiro o con beneficios por invalidez pueden encontrar que las oportunidades de trabajo se han vuelto menos atractivas y pueden optar por abandonar el mercado y comenzar a cobrar beneficios, lo que ayudaría a mantener el consumo y en consecuencia la demanda agregada.

Las teorías detrás de la capacidad de la seguridad social y del impuesto sobre la renta como estabilizadores automáticos, sin embargo, no son fáciles de verificar empíricamente. Auerbach y Feenberg (2000) calculan que para Estados Unidos

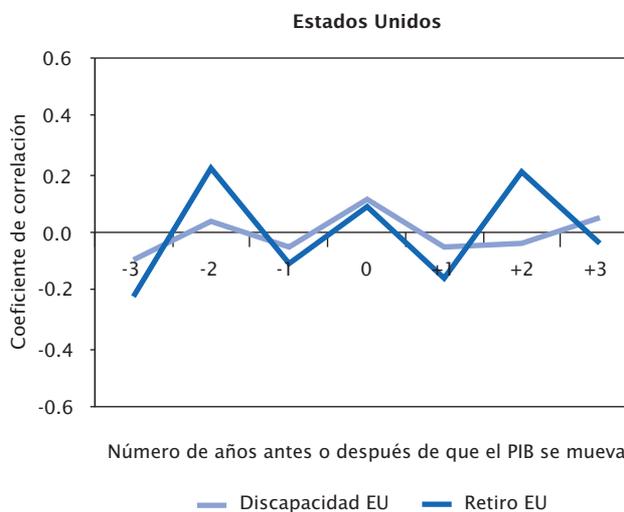
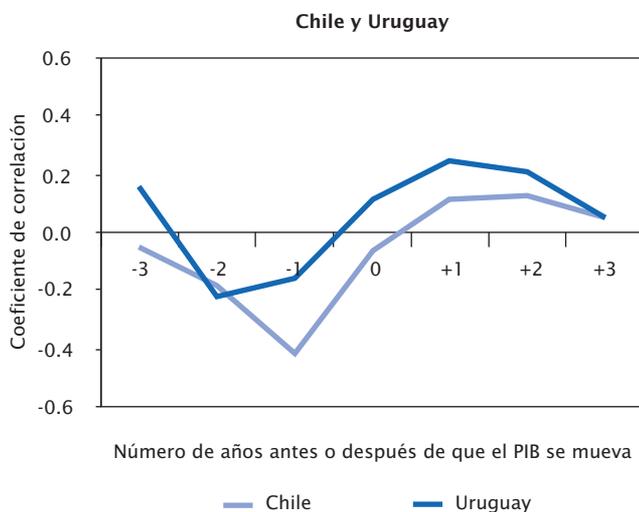
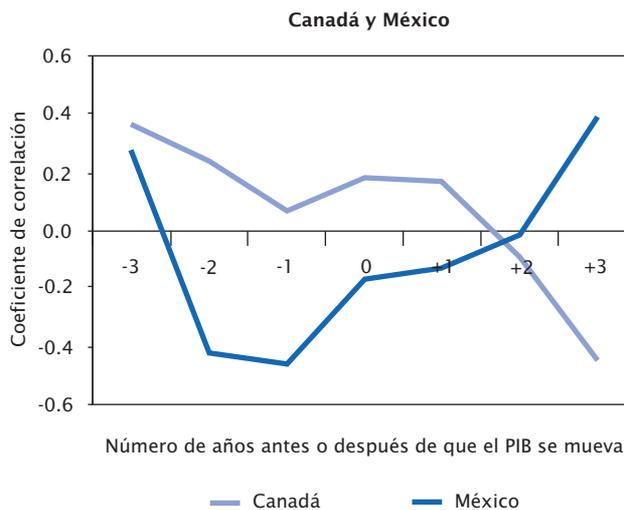
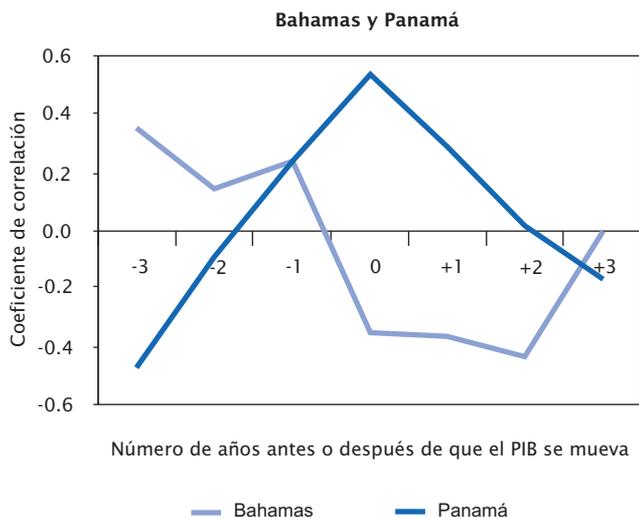
los beneficios de desempleo trabajan como estabilizador automático y tienen un impacto del 2 por ciento del choque inicial sobre el PIB y que el impacto de los impuestos es alrededor de cuatro veces mayor. Así, estos autores calculan que aproximadamente un 10 por ciento de la caída de los gastos durante una recesión se ve compensado por el aumento de los beneficios sociales y por impuestos más reducidos. Para América Latina, Suescun (2007) estima que el efecto del sistema impositivo como un estabilizador automático es insignificante.

La Gráfica I.3 muestra la correlación entre el número de pensionados y las tasas de crecimiento del PIB. Aquí vemos que la relación entre el número de jubilados y el ciclo económico no es simple y no va claramente de la recesión a un aumento en el número de retirados. La correlación entre el número de pensionados y el ciclo económico es débil, en particular, cuando hacemos la comparación entre países. Canadá y México muestran básicamente comportamientos contrarios: en Canadá es más alto el retiro de trabajadores antes de la recesión, mientras que en México el retiro de trabajadores es menor antes de la recesión. Probablemente, en Canadá las personas anticipan la recesión retirándose porque tienen mayores niveles de ahorros privados y de beneficios de pensión pública, mientras que en México las personas se anticipan a los tiempos difíciles trabajando más. Los Chilenos tienen un comportamiento similar a los mexicanos. En Panamá, el retiro alcanza su máximo en el año de recesión, pero es menor antes y después. Para el caso de Estados Unidos la gráfica no parece mostrar un patrón discernible de correlación con el crecimiento del PIB, ya sea para el retiro o para programas para la discapacidad. Un entendimiento satisfactorio de la forma en que cambia el comportamiento de retiro con una recesión requiere más investigación utilizando datos micro; con la excepción de los Estados Unidos, el efecto de la recesión sobre el comportamiento de retiro parece ser un importante evento social, pero no trabaja en la misma dirección para todos.

Que los estabilizadores automáticos no se consideran una herramienta poderosa se ve indirectamente en que los gobiernos nacionales usualmente implementan políticas especiales para

hacer frente a las recesiones. Una discusión de las recientes medidas adoptadas por los gobiernos de todo el continente y su potencial efecto se presenta en la Sección I.4.

Gráfica I.3
Movimiento del Número de Pensionados dado un Determinado Número de Años Antes y Después del Cambio en el PIB Real



Fuente: Elaboración propia.

I.4 Las Respuestas de los Gobiernos para Hacer Frente a la Actual Recesión

Los gobiernos contemporáneos usualmente responden de manera intensiva a las recesiones, reacción que no se observó a principios del siglo XX. Además de las acciones monetarias y de tipo de cambio, así como de aquéllas que apoyan el sistema bancario, durante una crisis los gobiernos nacionales implementan políticas para apoyar el mercado de trabajo. Durante el actual episodio el comportamiento de la mayoría de los gobiernos del continente no ha sido diferente del pasado reciente. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha elaborado un valioso resumen de las acciones adoptadas por los gobiernos en los ámbitos monetario, financiero, fiscal, cambiario y de comercio exterior (ver CEPAL 2009).

En el Cuadro I.3 resumimos las acciones relacionadas con las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT), el seguro de desempleo (SD) y otras políticas. Las PAMT incluyen programas de búsqueda de empleo, programas de capacitación y creación de empleos en el sector público y el suministro de subsidios al trabajo en el sector privado. El SD con frecuencia se denomina una política pasiva de mercado de trabajo. No todas las políticas se han aplicado precisamente debido a la crisis: algunas son reformas a programas ya existentes, algunas son reforzamientos (como los incrementos del presupuesto) y algunas son simplemente aplicaciones en el contexto de la recesión (como los aumentos salariales a los salarios mínimos que se llevan a cabo cada año).

Cuadro I.3
Políticas de Trabajo Durante la Recesión Actual, al 30 de junio de 2009

País	Políticas
Antigua y Barbuda	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de un fondo para apoyar a los trabajadores despedidos
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Subvenciones y flexibilidad para el pago de contribuciones a la seguridad social • Incrementos salariales para los trabajadores del sector público (15.5 por ciento)
Bahamas	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de capacitación para desempleados • Beneficios temporales de desempleo
Barbados	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios salariales para promover la retención de los trabajadores • Exenciones fiscales a los trabajadores de bajos salarios
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementos salariales para los trabajadores del sector público (12-14 por ciento dependiendo del sector)
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de los períodos para cobrar los beneficios para aquellos trabajadores despedidos desde diciembre de 2008 en sectores de la economía que han sido particularmente afectados • Ajustes salariales al salario mínimo (al menos el 12 por ciento)
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> • Más gasto público en programas de capacitación • Mejoras en los beneficios del seguro de desempleo
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Más gasto público destinado a promover el empleo público • Subsidios salariales para trabajadores jóvenes con salarios bajos (18-24 años) • Incentivos y subsidios para promover la retención y capacitación de los trabajadores • Ampliación del acceso a los beneficios del seguro de desempleo (cesantía) (actualmente el fondo de solidaridad cubre a todos los trabajadores y no sólo a los trabajadores con contratos indefinidos)

Cuadro I.3 (continuación)

País	Políticas
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de entrenamiento para población joven desempleada • Incremento del salario mínimo (7.7 por ciento)
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de capacitación • Ampliación del período de cobertura de los beneficios de seguridad social a los trabajadores despedidos (de 3 a 6 meses) • Acuerdos para reducir el número de horas de trabajo sin reducir el salario por hora y el empleo • Proyecto de modernización de la legislación laboral: flexibilizar los horarios de trabajo (para permitir la semana laboral de 4 días)
Dominica	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento del salario mínimo
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto público destinado a promover el empleo público
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del salario mínimo, excepto en maquila (10.7 por ciento) • Cambio en la legislación para regular trabajadores a tiempo parcial
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento del salario mínimo
Jamaica	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento del salario mínimo e incremento del salario de los trabajadores del sector público
México	<ul style="list-style-type: none"> • Más gasto público destinado a programas de entrenamiento • Más gasto público destinado a promover empleo temporal • Subsidios para mantener el empleo • Flexibilización de los requisitos y ampliación de los montos que se pueden retirar del seguro de desempleo (de las cuentas individuales de pensiones) • Flexibilización sobre el uso de los recursos de los programas de vivienda
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de entrenamiento para desempleados jóvenes
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> • Más gasto público destinado a la promoción de empleo público
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Más gasto público destinado a la promoción de empleo público • Programas de entrenamiento • Autorización a retirar dos contribuciones del empleador de los fondos de pensiones • Subsidio público para las contribuciones al seguro social
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> • Ajuste del salario mínimo en el sector público (67 por ciento) e incremento de salarios en el sector público (15 por ciento)
San Cristóbal y Nevis	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en el salario mínimo
Santa Lucía	<ul style="list-style-type: none"> • Más gasto público destinado a la promoción de empleo público
San Vicente y Las Granadinas	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo del Servicio de Seguro Nacional para trabajadores despedidos
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidio público para programas de entrenamiento
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento del salario mínimo (20 por ciento)

Fuente: CEPAL (2009).

Como puede verse, los países enfrentan la recesión con una variedad de programas. De hecho no podemos identificar un único patrón. Evidentemente, la implementación de programas refleja la forma en que la recesión mundial ha afectado cada país, la capacidad fiscal de los gobiernos y las opiniones de los diferentes grupos de presión. La falta de un consenso sobre el impacto y la eficiencia de los programas para ayudar al consumo de las familias y aumentar la demanda agregada durante la recesión también generan variabilidad en la respuesta en todos los países.

En el caso particular de las PAMT, su efectividad depende del diseño de los programas, de su implementación y de las características especiales del mercado de trabajo. En general no son vistas como una herramienta útil para cambiar el patrón de empleo a largo plazo de los trabajadores. El Informe sobre la Seguridad Social en América 2007 (CISS 2006) tiene una descripción detallada de estos programas.

El SD ha sido criticado a veces por ser "pasivo", lo que significa, que no hace algo directamente para colocar a los trabajadores en nuevos empleos. Sin embargo, el SD es una herramienta efectiva para apoyar la rotación normal de los trabajadores en una economía competitiva y dinámica y para ayudar a la elección de ofertas de empleo por parte de los trabajadores. También ha demostrado ser una forma rápida y transparente para proteger el consumo de las familias. Las PAMT son una parte importante de la política de trabajo contemporánea, pero la meta pura de aseguramiento para evitar el riesgo de la pobreza extrema para los desempleados no puede ser ignorada. En el Capítulo III se analizará la evolución reciente de los programas del SD en el Continente Americano.

Además de los programas de apoyo al mercado laboral, los gobiernos consideran como herramientas principales para enfrentar las recesiones a las políticas fiscales (más gasto y menos impuestos) y monetarias (inyección de dinero y baja de los intereses). Casi 80 años después de la Gran Depresión

y después de que muchos países del mundo han sufrido importantes recesiones, la respuesta a la pregunta sobre la efectividad de las políticas fiscales y monetarias durante los períodos de recesión sigue siendo una de las más controvertidas en economía.

Por un lado, algunos economistas sostienen que la recuperación de las economías ante las depresiones es más rápida si los gobiernos adoptan medidas encaminadas a reducir las distorsiones en los mercados de manera que se fomente la eficiencia. Esta opinión se ejemplifica recientemente por la investigación en el libro de Kehoe y Prescott (2007). La hipótesis que subyace a este argumento es que las recesiones y las recuperaciones son causadas por cambios en la productividad de la economía nacional y que esos cambios son originados por factores externos incontrolables (como el cambio tecnológico) o inducidos por la acción de los gobiernos (como las regulaciones con resultados favorables, pero también algunas mal pensadas o mal aplicadas). En consecuencia, este enfoque excluye reformas fiscales o la ampliación de los gastos del gobierno como instrumentos eficaces para ayudar a la recuperación de las economías, porque principalmente afectan los incentivos a acumular y a trabajar, no benefician la productividad y porque es poco probable que las medidas de emergencia mejoren la situación con respecto a la regulación desarrollada durante el curso normal de funcionamiento de un gobierno.

Por el otro lado, los economistas que se adhieren a la teoría Keynesiana defienden la idea de que las políticas monetarias y fiscales son eficaces para recuperarse de una recesión. Subyace a este argumento la idea de que las políticas monetarias y fiscales impactarán el uso de los factores de la producción, los cuales a su vez mejorarán el rendimiento de la economía. Paul Krugman (2009, p. 184) resume la visión de este modo: "¿Qué significa que ha regresado la "economía de la depresión"? Esencialmente, esto significa que por primera vez en dos generaciones...el gasto privado es insuficiente

para hacer uso de la capacidad productiva disponible...se ha hecho clara y presente la limitación sobre la prosperidad de una gran parte del mundo". Los proponentes de esta visión sugieren grandes incrementos en los gastos del gobierno para cubrir la disminución de la demanda privada de bienes y servicios.

De forma empírica, el Fondo Monetario Internacional (IMF 2009) documentó recientemente que la política monetaria se asocia típicamente con recesiones más cortas, pero que la política fiscal expansiva (mayor gasto y menos impuestos) típicamente no tiene ese resultado favorable. Es decir, la evidencia señala que hay acciones monetarias que disminuyen la duración de las recesiones, y que la evidencia a favor de las políticas fiscales es poco sólida. Además, ambas políticas tienden a asociarse a una recuperación más fuerte en países con bajos niveles de deuda pública.

Los gobiernos han sido influenciados por los dos conjuntos de ideas. Algunos se han embarcado en grandes programas de gasto, mientras que otros han mantenido un control estricto de los déficits fiscales. Algunos se han concentrado en apoyar a los desempleados, mientras que otros han lanzado programas de apoyo general a los salarios y las industrias (por ejemplo, programas para renovar los autos, para subvencionar electrodomésticos o para mantener el empleo en los mercados que se han visto duramente afectados, tales como los hoteles).

I.5 Hacia un Futuro Favorable

No es posible negar que el año 2009 resultará ser un año difícil para los trabajadores en América. Sin embargo, debemos recordar que las recesiones son una característica normal de la economía y que hoy se conoce mucho más que en 1929 sobre cómo hacer frente a estos episodios. Por otra parte, también deberíamos tener en cuenta que los pasos más sólidos para la creación de las instituciones de

seguridad social en América se tomaron después de la Gran Depresión y nuestras sociedades están mejor preparadas para apoyar a los necesitados.

Nuestra breve comparación entre la Gran Depresión y la recesión actual, así como de las políticas que se han seguido, nos dice que cada país es diferente y que en consecuencia cada uno de ellos debe encontrar su propio paquete de mejores políticas. No obstante, en estos momentos de preocupación debemos observar más allá de un término de corto plazo y pensar en cómo nuestros sistemas de seguridad social pueden mejorarse para proteger el bienestar de la población durante buenas épocas, pero especialmente durante los tiempos difíciles. Las cuestiones de la falta de cobertura, de los defectos de la administración y de la segmentación de la seguridad social son más evidentes cuando la situación económica general hace más difícil brindar un mayor apoyo a los niveles de consumo.

Los planes de seguridad social bien diseñados deben proteger no sólo las familias sino también el tejido social en su conjunto. Siempre será mejor apoyarse en políticas nacionales permanentes, diseñadas bajo una perspectiva de largo plazo y que se sustenten en una visión global de los riesgos, que en acciones improvisadas, urgentes, desconectadas y con frecuencia contradictorias.

El objetivo de este Informe es proporcionar información que ayude en el diseño y la evaluación de programas de seguridad social. Sin embargo, en vista de que la información es relativamente nueva, este Informe debe considerarse como una base para estudios más profundos. La evaluación en este capítulo dice que una nueva Gran Depresión es poco probable; el Capítulo II dice que podemos esperar sustancial estabilidad de salarios, pero también aumentos significativos en el desempleo y probablemente en el desempleo de largo plazo. Los capítulos III, IV y V señalan que hay bastante trabajo que hacer en las áreas de SD, los sistemas de pensiones y seguro de salud. En general, el principal mensaje que queremos transmitir es que podemos

ser optimistas acerca de la capacidad de nuestras sociedades para hacer frente a los desafíos de la recesión económica, pero que sería absurdo esperar que las cuestiones sociales se auto-corrijan.

CAPÍTULO II
DESEMPLEO Y SALARIOS
DURANTE LOS CICLOS ECONÓMICOS EN AMÉRICA

CAPÍTULO II

DESEMPLEO Y SALARIOS

DURANTE LOS CICLOS ECONÓMICOS EN AMÉRICA

II.1 Introducción

Los ciclos económicos son una característica normal de las grandes sociedades. Sin embargo, el que ellos sean un fenómeno social esperado no les resta importancia del gran perjuicio que pueden causar sobre el bienestar de las familias, de la posibilidad de tener acciones públicas para disminuir su impacto o sobre el daño social que causan. El objetivo de este capítulo es proporcionar evidencia empírica sobre el comportamiento de las variables del mercado laboral en todo el ciclo económico en América. Los gastos de seguro social y los beneficios están estrechamente vinculados a los ciclos en el mercado laboral, por lo que en estos tiempos de crisis es necesario sintetizar la evidencia en este campo.

En el análisis incluimos todos los países del continente para los cuales pudimos obtener bases de datos confiables, que no siempre cubren los mismos años. Este es, a nuestro juicio, el primer estudio que analiza el tema para todos los países con la misma metodología.

En la Gráfica II.1 se pueden observar los cuatro principales episodios, identificados como recesiones, de cierto grado de generalidad en América desde la década de los ochenta. El primero de ellos se centra en torno a 1981-1982, un período vinculado a la crisis bancaria, altos niveles de endeudamiento de los gobiernos nacionales y el principio del fin de una era

de creciente proteccionismo comercial y el control directo de la economía por los Estados. El segundo, tuvo lugar en torno a 1987-1989 y es a menudo vinculado a la caída del valor de los activos de 1987. Aunque este segundo episodio parece más suave en la gráfica, comúnmente es visto como una continuación de la recesión de principios de la década, lo cual ha supuesto que toda la década, a menudo se etiquete como "la década perdida" en América Latina. El tercero es la recesión que tuvo lugar entre 1999 y 2001 y aquí el acontecimiento simbólico es el fin de la burbuja de las empresas "dot com" en los mercados de valores. Esta tercera recesión para América durante las últimas décadas fue el punto medio de dos largos períodos de alto crecimiento, los cuales tuvieron lugar aproximadamente entre 1992 y 2000 y 2003 y 2007.

Finalmente llegamos al cuarto episodio con la actual recesión mundial, que será recordada en la historia por su vinculación con los acontecimientos de septiembre de 2008, cuando un pánico bancario se apoderó del sistema monetario mundial. El último episodio comenzó en algunos países a finales de 2007, se hizo evidente en la mayoría de los países desarrollados en el verano de 2008 y se confirmó como un evento mundial a finales de 2008 y hasta 2009.

Durante estos ciclos económicos, los mercados laborales se afectan porque el capital humano es el mayor componente de la riqueza nacional. Así,

cuando toda la economía nacional fluctúa, los ingresos laborales se mueven de manera importante. Durante los meses pasados la mayoría de los países del mundo se han sumergido en la recesión global. ¿Cuál ha sido el efecto en los mercados laborales y qué podemos esperar en un futuro próximo?

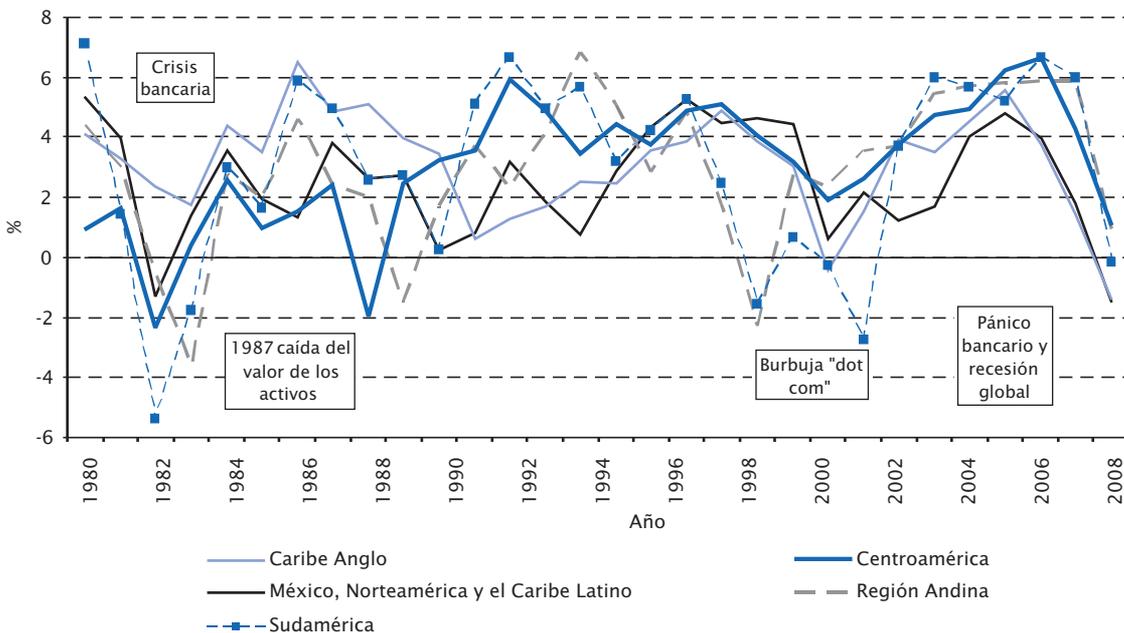
Una conclusión principal es que el empleo carga con la mayor parte del costo en una recesión: es fuertemente afectado y algunas veces la recuperación de la producción toma lugar a un paso más rápido que la recuperación del empleo. Los salarios tienden a afectarse por la menor demanda de trabajo durante una recesión, pero no es cierto que en general declinen y para los trabajadores que mantienen su empleo la pérdida en bienestar durante una recesión puede ser relativamente pequeña. En el análisis que sigue hemos agrupado los países de cierta manera práctica: en algunos casos, la agrupación es regional y en otros se hace con base en bloques comerciales.

II.2 Desempleo, Empleo Formal y Salarios Durante los Ciclos Económicos

II.2.1 Desempleo y Empleo Formal

En general, la relación empírica entre el PIB y la tasa de desempleo se observa en las Gráficas II.2 a II.4. Los dos primeros conjuntos de gráficas muestran el coeficiente de correlación entre el PIB y la tasa de desempleo con diferentes rezagos y adelantos de la tasa de desempleo para mujeres y para hombres. Esto significa que el desempleo no se mueve exactamente al mismo tiempo y dirección que los ingresos nacionales. El desempleo puede no haber declinado conforme se reduce el ritmo de la actividad económica, o incluso en el momento en que una recesión ha sido declarada y puede seguir aumentando mucho tiempo después de que una recesión haya terminado. No obstante lo anterior, para la mayoría de los países, especialmente los más grandes, el desempleo declina simultáneamente con el crecimiento del PIB.

Gráfica II.1
Cambio Anual en el PIB en las Principales Regiones de América



Fuente: Elaboración propia.

La Gráfica II.4 muestra el comportamiento a lo largo de los ciclos económicos de las tasas de desempleo de mujeres y hombres de la mayoría de los países de nuestro continente. Las áreas sombreadas significan que, durante esos períodos y de acuerdo con la metodología que utilizamos, se observó una disminución de la actividad económica. Las áreas no sombreadas indican períodos de expansión del PIB (Véase el documento de trabajo CISS 2009a que acompaña este capítulo para un análisis detallado).

Es conveniente hacer énfasis en que nuestro objetivo es aplicar la misma técnica para todos los países y que las estadísticas nacionales u otros organismos públicos pueden tener definiciones de una recesión que no coinciden plenamente con el procedimiento utilizado aquí. Así, vemos que en las gráficas algunos países tienen "pocas" áreas sombreadas: dos o tres períodos sobre un intervalo de dos o tres décadas, mientras que otros pueden tener seis o siete en el mismo intervalo de tiempo. No es posible argumentar que un país está mejor con más o menos áreas sombreadas. Los ciclos más frecuentes se pueden determinar por una economía nacional que se ajusta rápidamente a las condiciones cambiantes, pero también por un gobierno nacional que se comporta de forma errática e induce incertidumbre excesiva sobre las decisiones de inversión. Tampoco es cierto que las áreas sombreadas indiquen una recesión en estricto sentido. Una recesión se define generalmente a través de la declinación absoluta en el PIB durante un período determinado de tiempo (por ejemplo, dos trimestres). Por lo tanto, las áreas sombreadas en la gráfica marcan un evento menos restrictivo: representan el período comprendido entre la fecha de la más alta tasa de crecimiento del PIB durante la última fase ascendente del ciclo económico y la fecha de la menor tasa de crecimiento del PIB durante la última recesión del ciclo económico, después de haber filtrado las series de movimientos de corto alcance.

El entorno económico internacional crea similitudes entre los países. Por ejemplo, ambos, Canadá y Estados Unidos comparten el máximo en la tasa de desempleo en torno a 1982-1983. Argentina y Uruguay tienen patrones de sombreado-no sombreado muy coincidentes. Chile y México parecen compartir la recesión de 2000, pero durante la década de los noventa y finales de los años ochenta sus zonas sombreadas, no coinciden. En el Caribe vemos que en Trinidad y Tobago y Jamaica las tasas de desempleo han declinado continuamente, incluso cuando la economía ha declinado, mientras que Santa Lucía ha tenido ciclos más amplios y con tasas de desempleo más estables. Una explicación de estas diferencias requiere un estudio de las condiciones de cada país, que creemos, no se puede lograr con los instrumentos estadísticos utilizados para elaborar este capítulo.

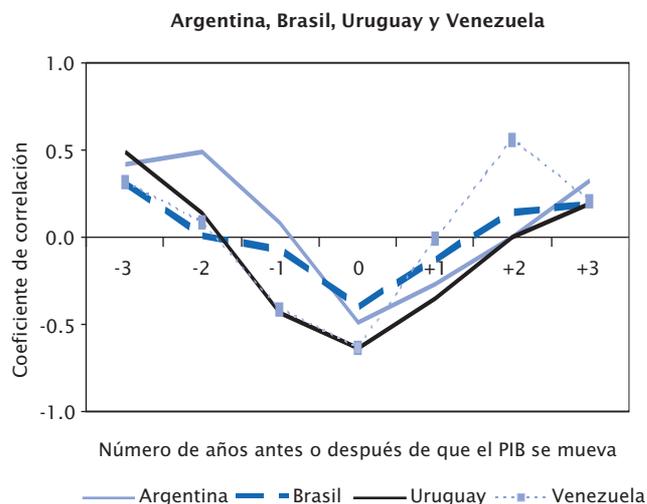
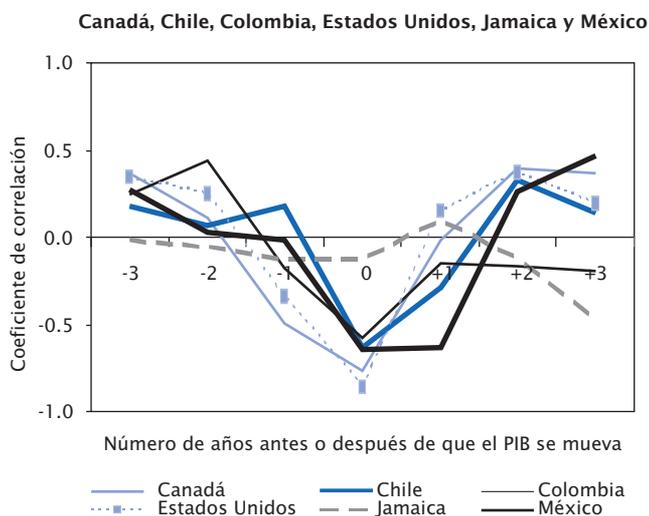
De esta forma, en la Gráfica II.4, el orden de los países se explica por la coincidencia aproximada de los ciclos de recesión/expansión observados desde la década de los ochenta. Parece que América del Norte, América Central, México y el Caribe (Latino y de habla inglesa) comparten dos grandes eventos: uno en torno a 1990, el segundo alrededor de 2000. Varios de ellos se afectaron por la crisis de 1994-1995 en México o de 2000 en Argentina, pero estas crisis en general no se compartieron. También en la Gráfica II.4, vemos que los países del MERCOSUR tienen patrones similares. Parece también que las recesiones del 2000 y de 2008-2009 son muy generales, pero la recesión de 1981-1983 fue también bastante generalizada (aunque para varios países no se dispone de buenos datos desde la década de los ochenta o antes).

La Gráfica II.5 muestra la correlación del número de trabajadores afiliados a la seguridad social con el PIB para países seleccionados con el fin de comprender no sólo el desempleo sino también el empleo formal. Como se puede observar, esta variable se mueve de una manera muy similar a la tasa de desempleo.

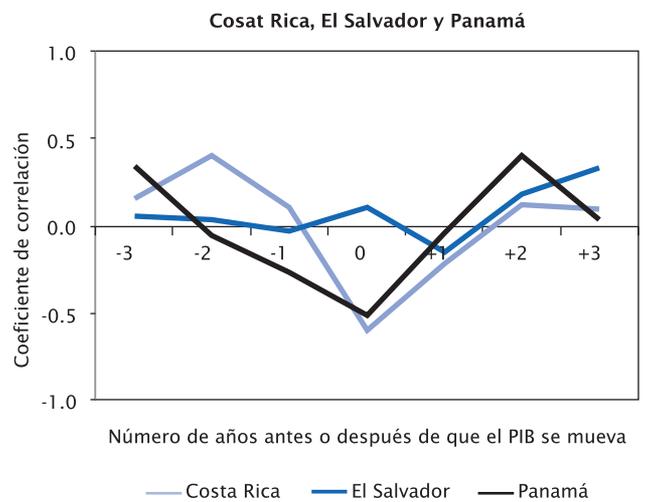
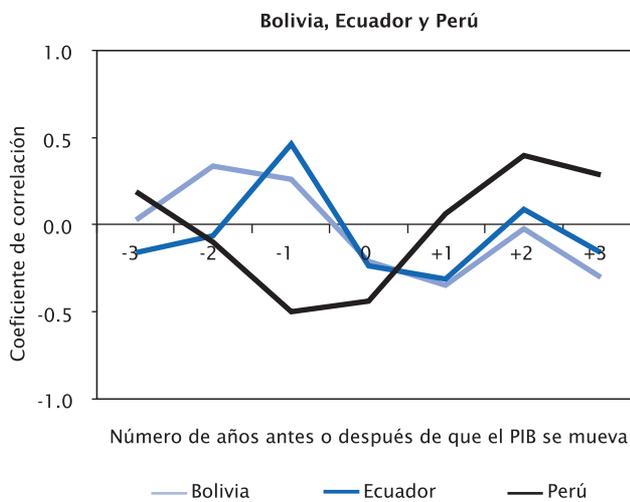
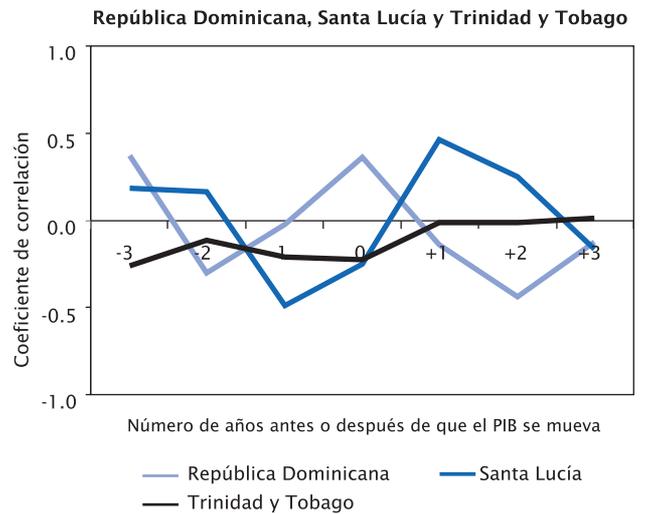
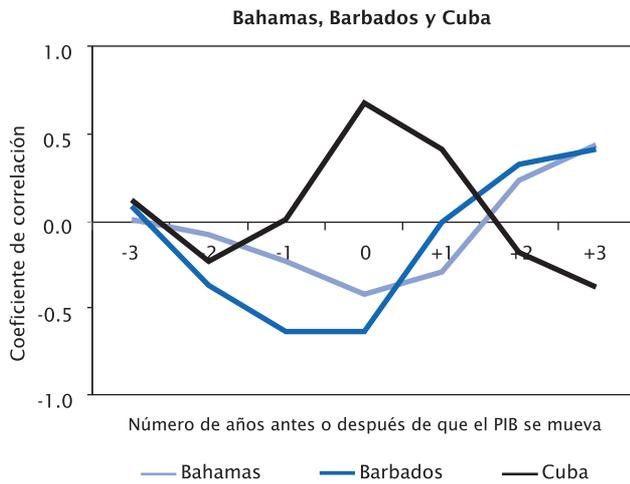
Según la información proporcionada, podemos clasificar los países en tres grupos con respecto a la correlación entre el desempleo y los ingresos nacionales: pro-cíclico (cuando la tasa de desempleo se incrementa en las expansiones y disminuye en las recesiones), contra-cíclico (cuando hay una relación inversa) y neutral al ciclo (cuando la correlación es muy baja). Según esta clasificación, Cuba es el único caso pro-cíclico. La categoría contra-cíclica incluye la mayoría de los países y todos los más grandes: Canadá, Chile, Colombia, México, Estados Unidos, todos los países del área MERCOSUR, Bahamas, Barbados y Trinidad y Tobago del Caribe de habla Inglesa, Costa Rica, Panamá, Bolivia, Ecuador y Perú. Por último, como países neutrales al ciclo encontramos a Jamaica, Santa Lucía, República Dominicana y El Salvador.

Por lo tanto, en los países más grandes el empleo sufre significativamente en el momento de la recesión, en muchos países del Caribe y de América Central al moverse contra el ciclo el empleo también se afecta y en Cuba -un país con un sistema que no es de mercado- en realidad el desempleo ha avanzado en la misma dirección que el ciclo. Curiosamente, la magnitud de la correlación varía significativamente entre los países. Por ejemplo, las tasas de desempleo en Estados Unidos y Canadá se correlacionan muy estrechamente con el mismo período de crecimiento de los ingresos nacionales. Por otra parte, para algunos países muy vinculados a la economía de América del Norte (Bahamas, El Salvador y México), el mayor coeficiente de correlación se observa entre el desempleo masculino un año después y el PIB contemporáneo, es decir, el desempleo crece después que declina el PIB. Este fenómeno sucede también en Bolivia y Ecuador para el caso de las mujeres.

Gráfica II.2
Movimiento de la Tasa de Desempleo Femenino dado un Número Determinado de Años Antes y Después del Cambio en el PIB Real

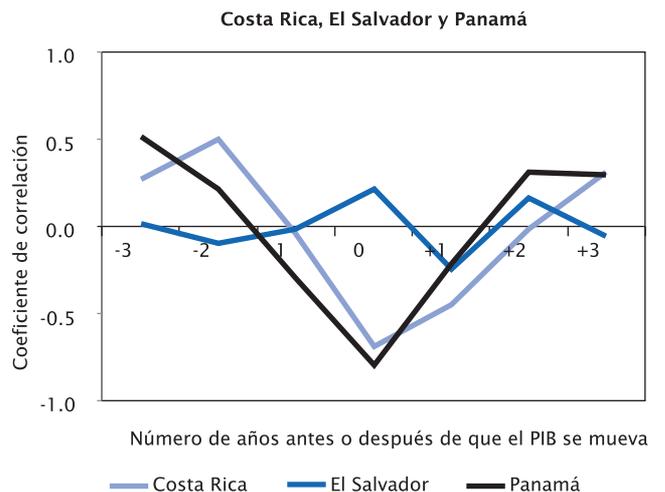
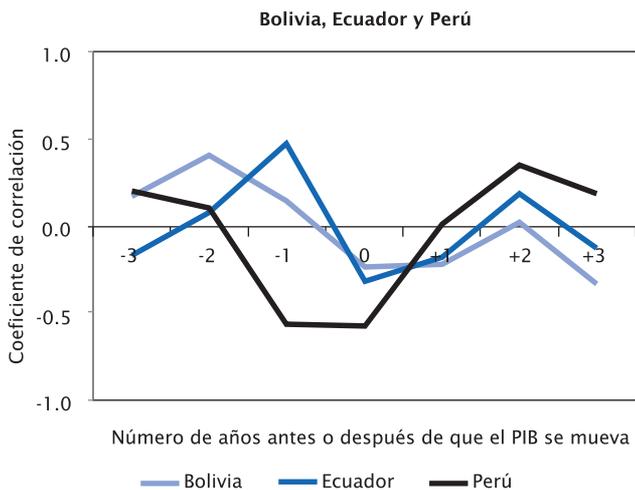
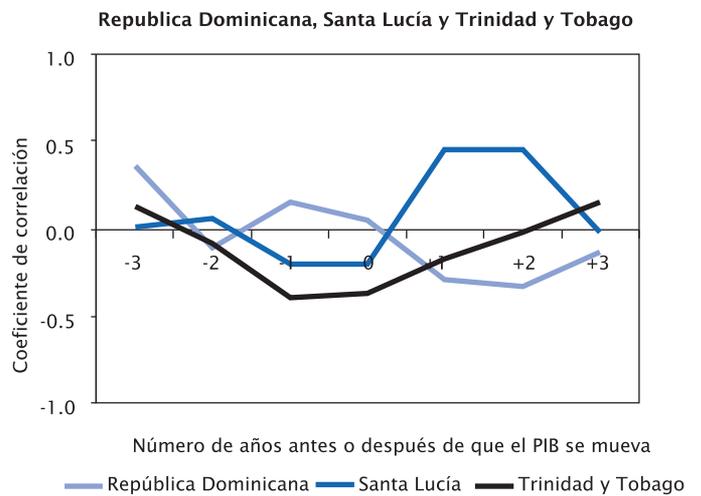
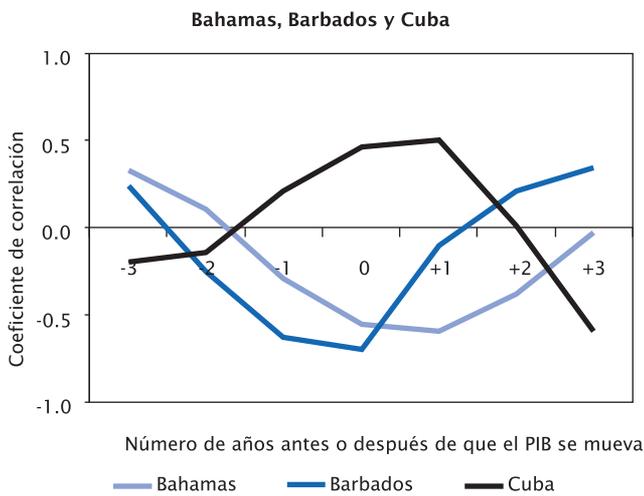
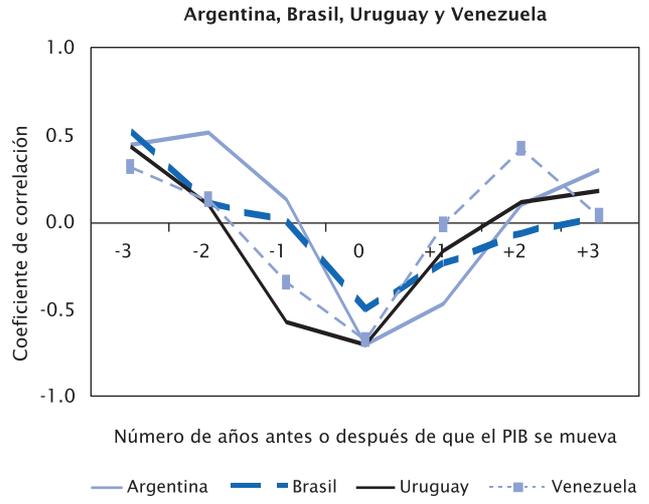
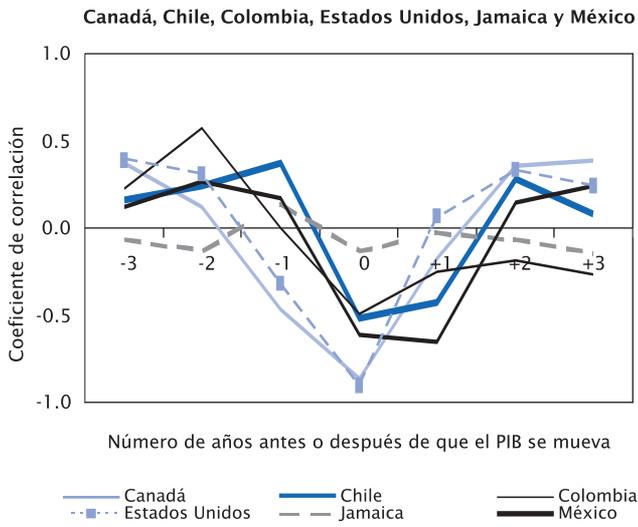


Gráfica II.2 (continuación)



Fuente: CISS 2009a.

Gráfica II.3
Movimiento de la Tasa de Desempleo Masculino dado un
Número Determinado de Años Antes y Después del Cambio en el PIB Real



Fuente: CISS 2009a.

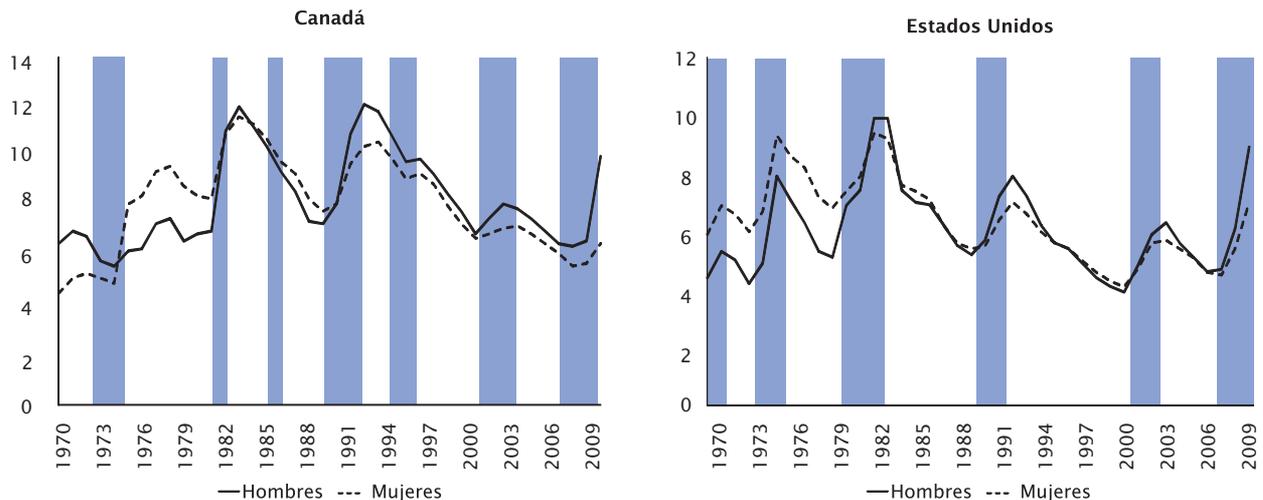
Un fenómeno que se ha observado en algunos países es que las expansiones han sido acompañadas por pequeños cambios en la tasa de desempleo. Véase, por ejemplo, los casos de El Salvador, Perú, México y Estados Unidos. Este fenómeno denominado "la recuperación sin empleo" ha sido analizado en profundidad para las recientes recesiones de los Estados Unidos. Este país mostró recuperación sin empleo después de las recesiones de 1991-1993 y 2001-2003. Esto significa que durante algunos trimestres después de que la economía tocó fondo, mientras que el PIB tenía tasas positivas de crecimiento, el empleo mostró pocos cambios. Los investigadores están buscando los factores responsables de este fenómeno (véase, por ejemplo, Gordon 1993 quien establece que puede ser la productividad). Groshen y Potter (2003) presentan evidencias de que la falta de crecimiento en el empleo puede explicarse debido a que muchas industrias experimentaron "cambios estructurales".

El cambio estructural significa algo muy específico en la vida de los trabajadores: en las recesiones "tradicionales", muchas de aquéllas que tuvieron lugar después de la Segunda Guerra Mundial, las empresas despedían trabajadores durante las recesiones y recontrataban a las mismas personas durante la recuperación, pero no así en los episodios

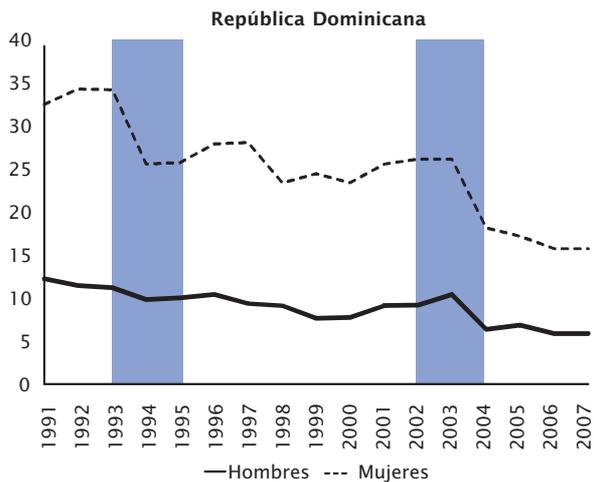
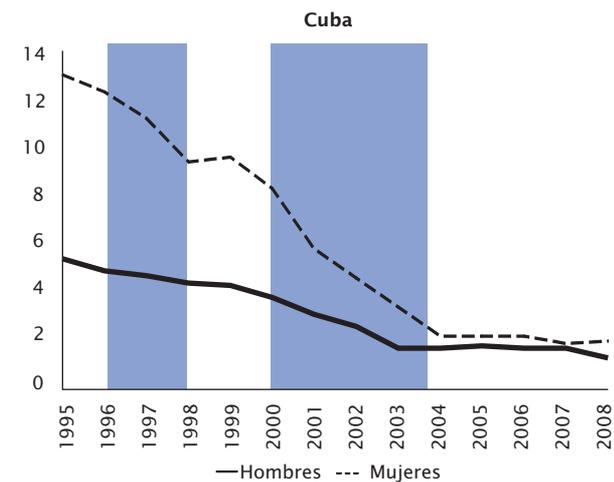
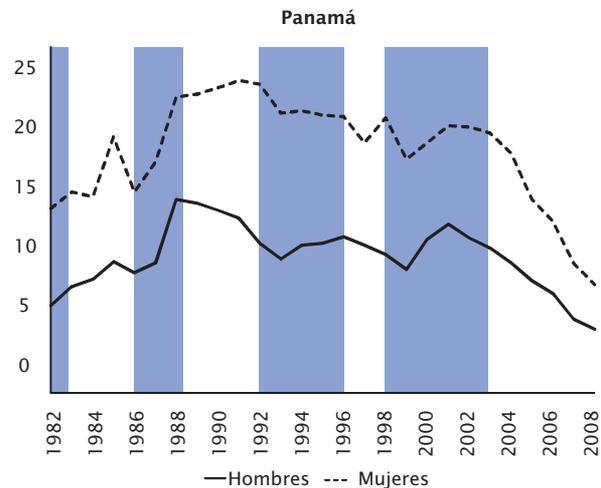
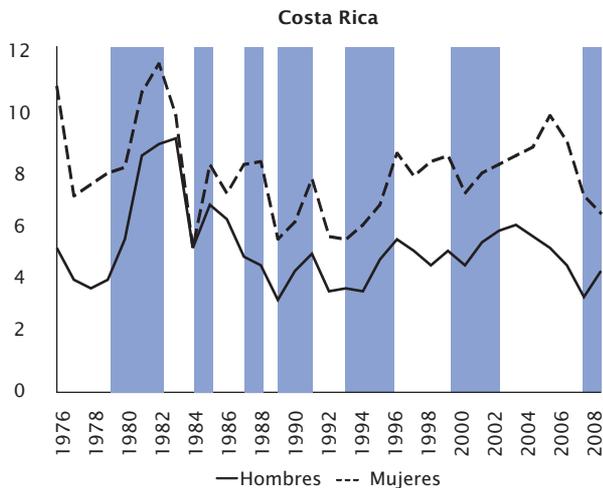
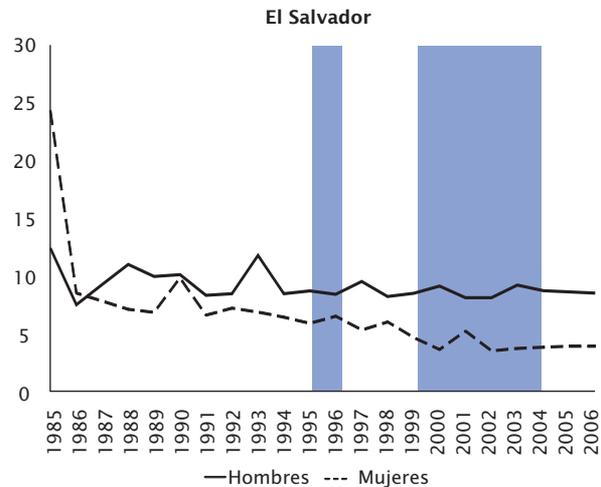
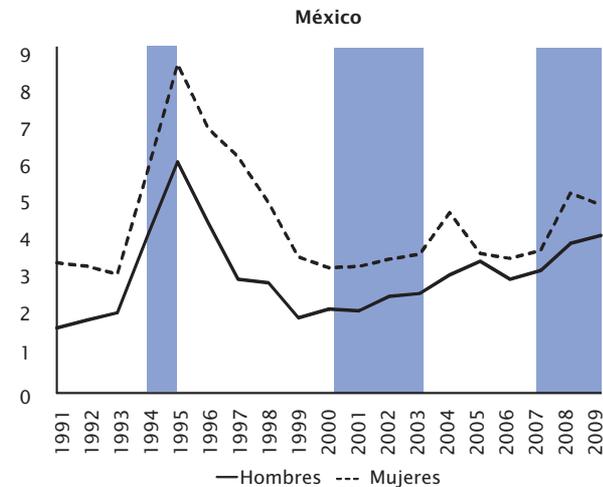
de crecimiento sin empleo. Durante las últimas recuperaciones, las empresas no han re-contratado y los trabajadores han estado atados a largos períodos de desempleo. Los mismos autores presentan tres hipótesis que podrían explicar el cambio estructural: i) la disminución observada en muchas industrias podría ser una reacción a un período de sobre-expansión, ii) mejores políticas monetarias y fiscales pueden haber reducido las fluctuaciones cíclicas en el empleo, dejando el cambio estructural como la forma prevalente de cambio y iii) las innovaciones en la gestión de la empresa pueden promover un cambio estructural hacia un nivel de empleo menor; es decir, las tecnologías de información pueden tener un gran impacto en la organización del trabajo.

Está sujeta a investigación la comprobación de la hipótesis de crecimiento sin empleo para los demás países diferentes a Estados Unidos. Antes de terminar, debemos reconocer sin embargo, la declaración de Gordon (1993): la productividad no debe verse como un factor que contribuye a aumentar el desempleo de largo plazo. Por el contrario, una mayor productividad se asocia a una mayor producción, empleo y a un mejor nivel de vida y los efectos de ajuste a corto plazo deben ser tratados con el seguro de desempleo y otras herramientas a disposición de los Estados contemporáneos.

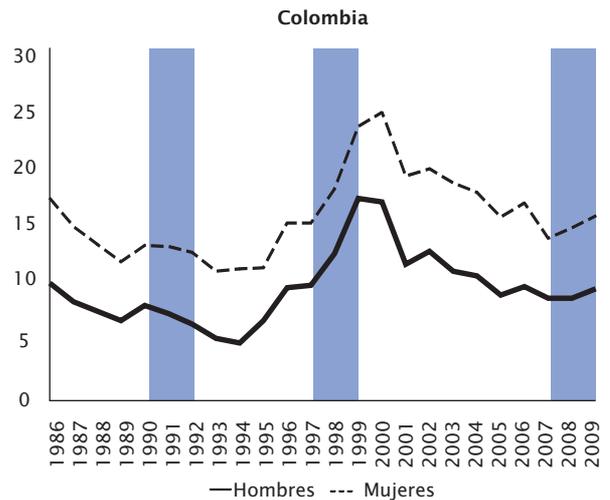
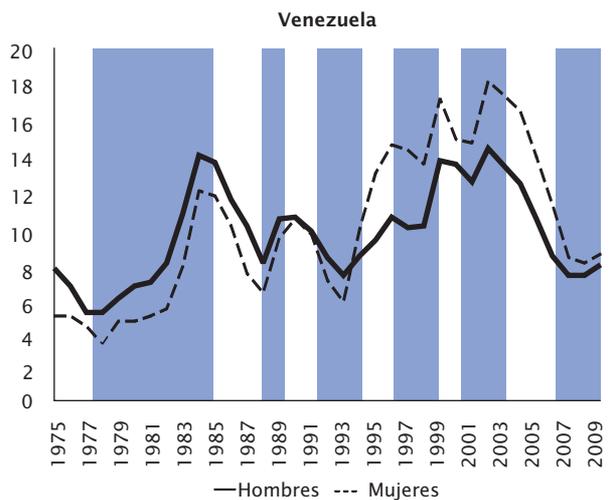
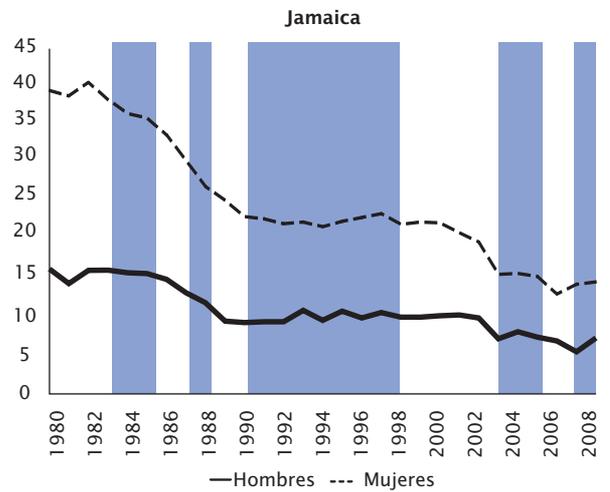
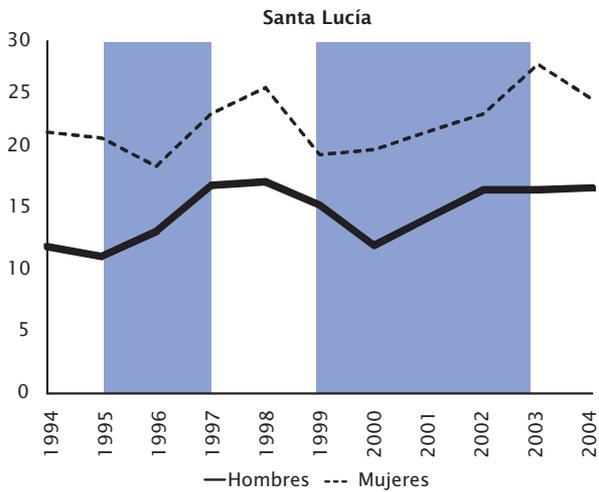
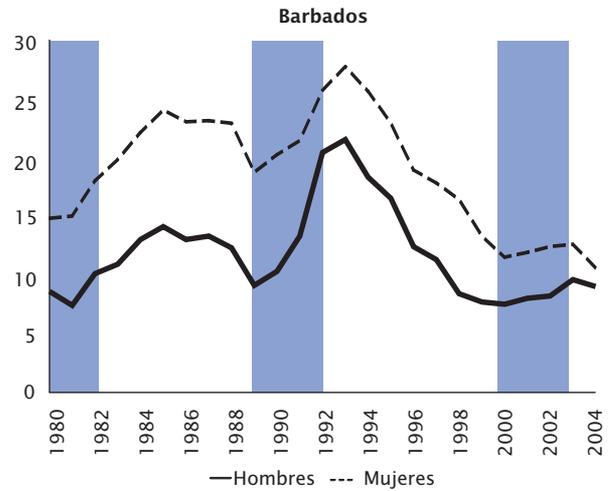
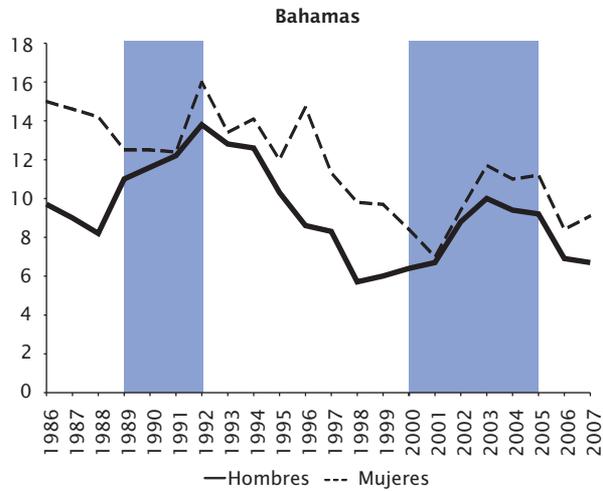
Gráfica II.4
Tasa de Desempleo y los Ciclos del PIB



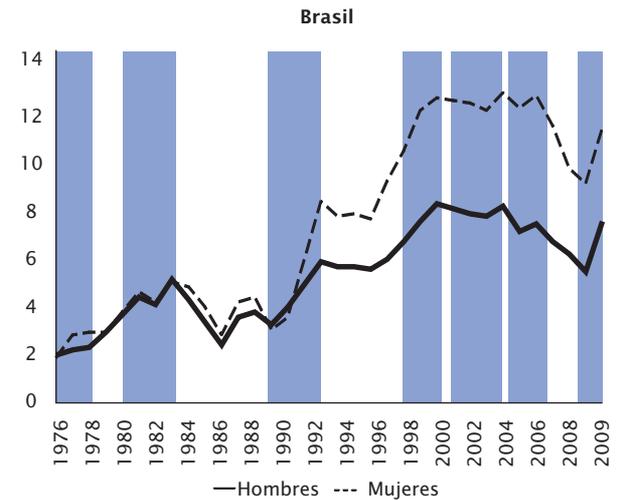
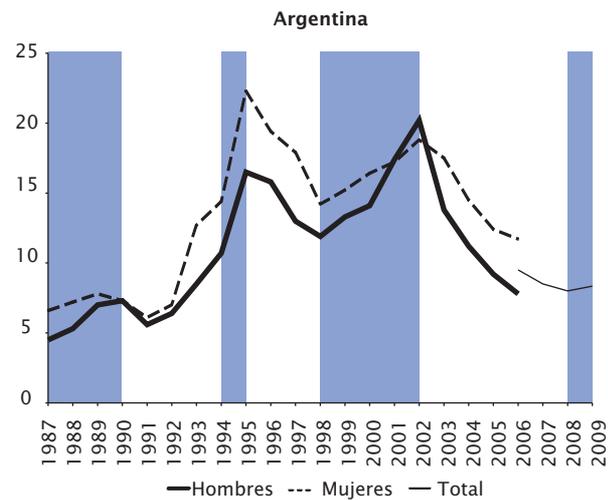
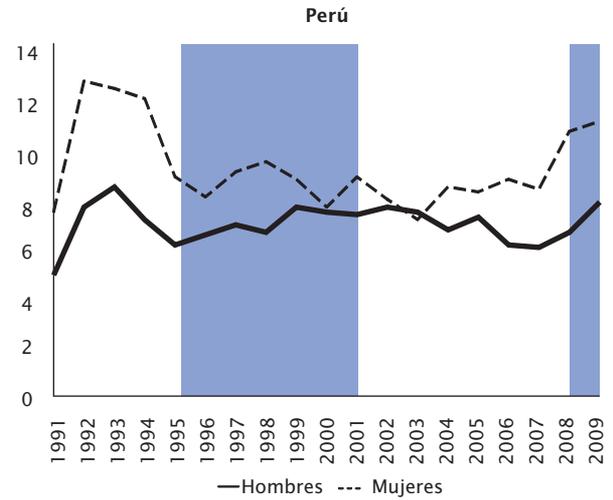
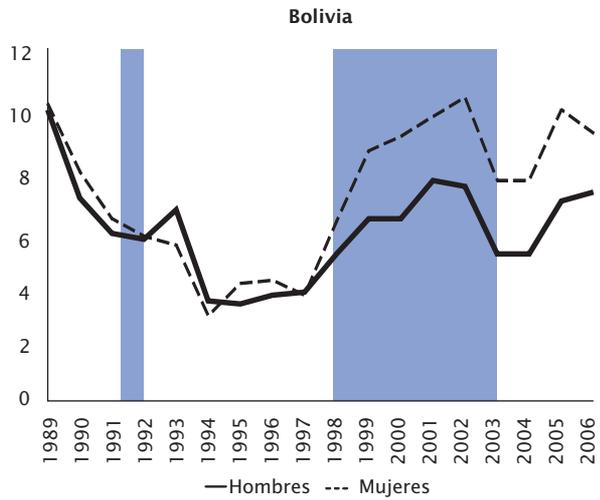
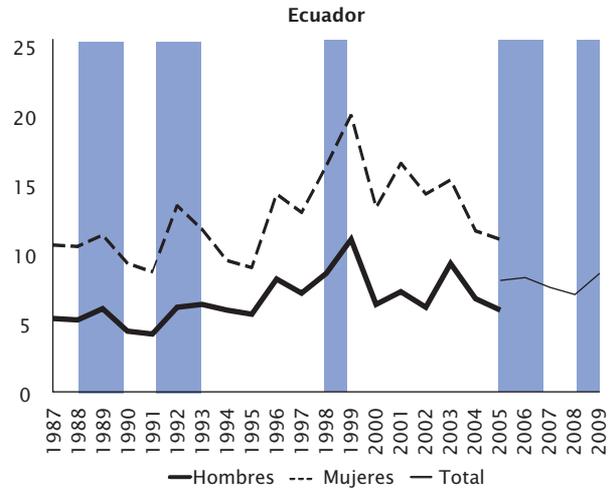
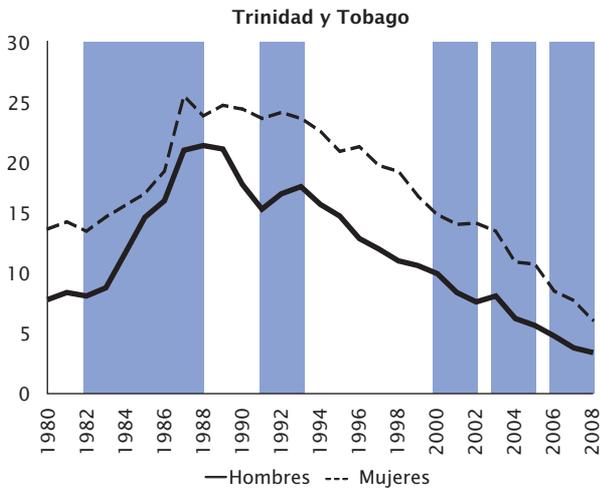
Gráfica II.4 (continuación)



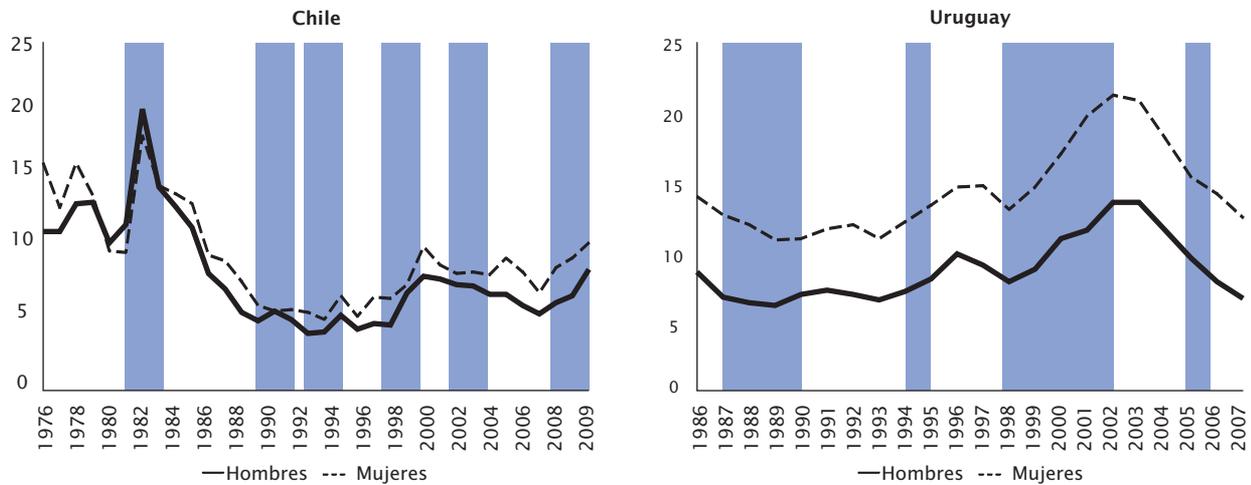
Gráfica II.4 (continuación)



Gráfica II.4 (continuación)

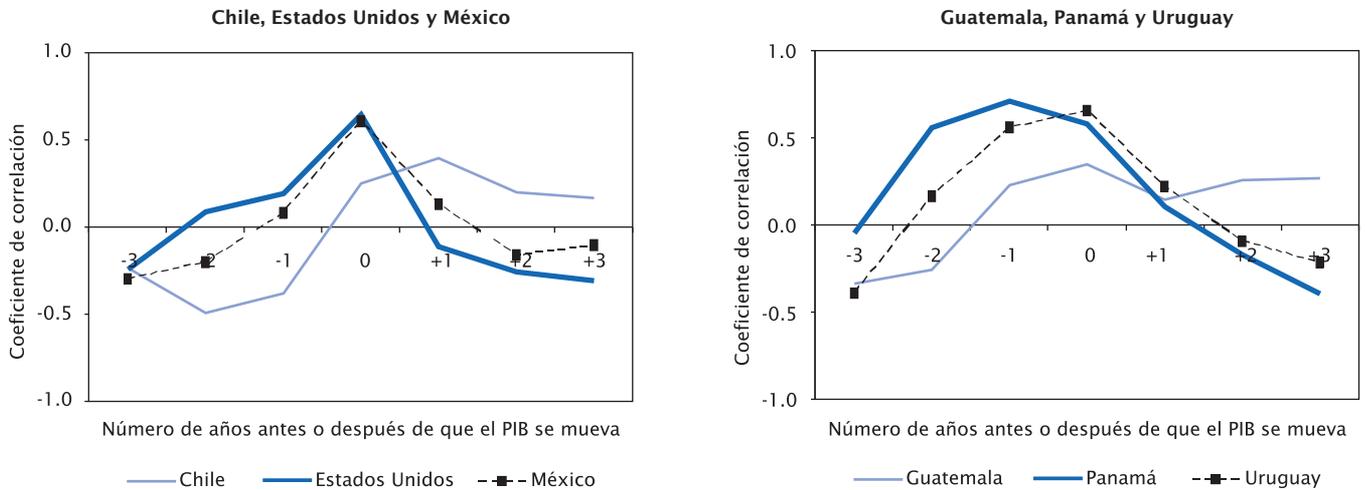


Gráfica II.4 (continuación)



Fuente: CISS 2009a.

Gráfica II.5
Movimiento del Número de Afiliados dado un Número Determinado de Años Antes y Después del Cambio en el PIB Real



Fuente: CISS 2009a.

II.2.2 Salarios

En esta sección nos centramos en la relación entre salarios reales y el ciclo económico. Las principales conclusiones son dos. En primer lugar, los salarios reales no se relacionan al ciclo económico de una manera tan simple y previsible, como la tasa de desempleo. En segundo lugar, cuando los países se agrupan de acuerdo a la relación entre movimientos salariales y movimientos del PIB encontramos que la participación en un bloque comercial se asocia con el comportamiento salarial común (Gráfica II.7).

En la Gráfica II.6 mostramos el índice del salario real en el mismo formato que utilizamos para el desempleo; es decir, referimos períodos de expansión económica en blanco y recesión en sombreado. A partir de aquí, no es posible encontrar patrones simples dentro de las regiones. Sin embargo, se puede mencionar que varias de las grandes caídas económicas para los países en nuestro análisis están asociadas a las grandes devaluaciones de la moneda nacional y la inflación. Eso ocurrió con más frecuencia en América Latina durante la década de los ochenta y con menos frecuencia, pero aún en un grado importante, durante la década de los noventa. Por lo tanto, es posible que la relación entre los salarios y el ciclo económico sea aún más baja para toda la región durante los períodos de estabilidad monetaria. Una investigación más a profundidad de este tema desafortunadamente está fuera del alcance de este Reporte.

La Gráfica II.7, en la cual hemos agrupado los países de acuerdo con la concurrencia de los salarios y el crecimiento del PIB, muestra el comportamiento

de los salarios y su correlación con el desempeño del PIB para los países en los cuales existen datos confiables. La correlación contemporánea, como lo hicimos en el caso de la tasa de desempleo, nos permite clasificar los países en dos grupos (en este caso, ningún país muestra importantes aumentos en los salarios durante los períodos de disminución del PIB). Una vez más, la mayoría de los grandes países muestran incrementos en los salarios durante ciclos al alza del PIB (Chile, México, Estados Unidos, todos los países de MERCOSUR, Costa Rica, Paraguay y Perú). El otro grupo está compuesto por aquellos que muestran una baja relación entre el salario y los ciclos del PIB (Canadá, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Colombia y Bolivia). Debemos señalar sin embargo, que inclusive para los países agrupados como procíclicos la correlación es menor que la del desempleo.

En la Gráfica II.7 también podemos observar el comportamiento del salario rezagado y adelantado respecto al PIB. Los resultados respecto a la mayor correlación observada son los siguientes: i) los salarios se ajustan antes que el PIB en Chile, Guatemala, México y Uruguay; ii) los salarios se mueven simultáneamente con el PIB en Perú, Costa Rica, Estados Unidos y en toda la zona MERCOSUR, excepto Uruguay y iii) no existe una relación marcada entre el crecimiento de los salarios y el crecimiento del PIB en Bolivia, Colombia, Nicaragua, Panamá y Canadá. Desafortunadamente una explicación completa de este resultado requiere de análisis que están fuera de este estudio.

Gráfico II.6
Índice del Salario Real y los Ciclos del PIB

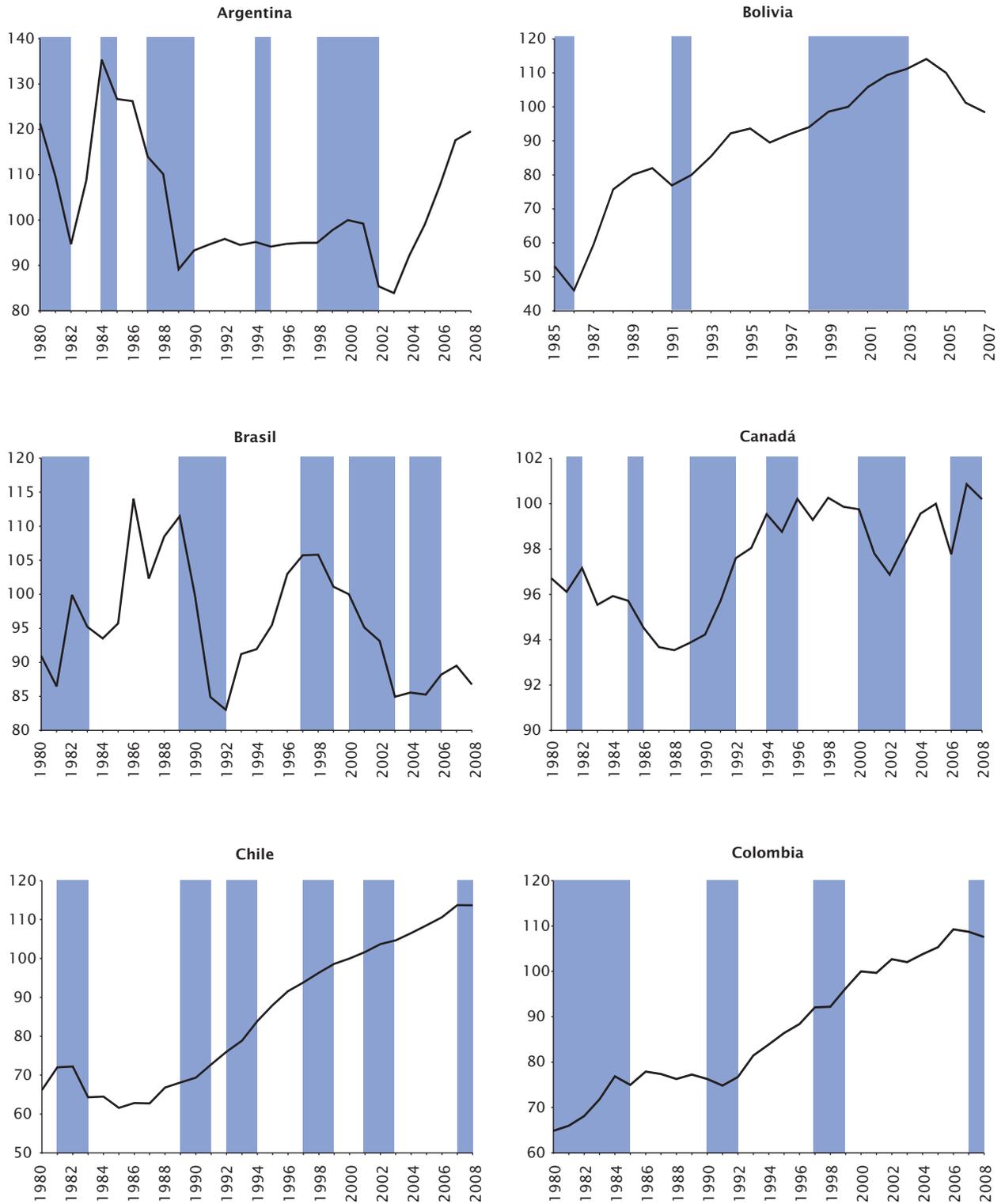


Gráfico II.6 (continuación)

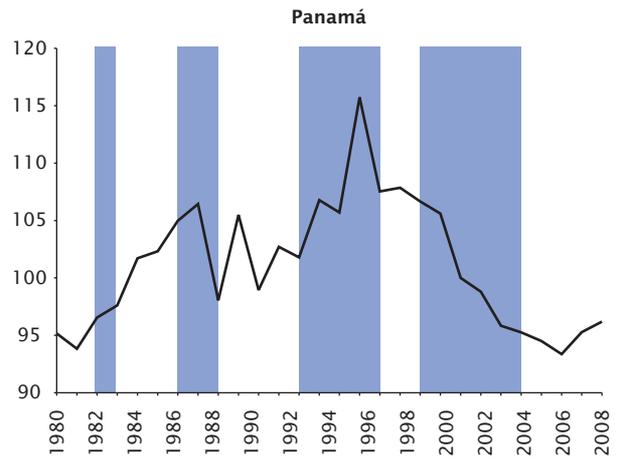
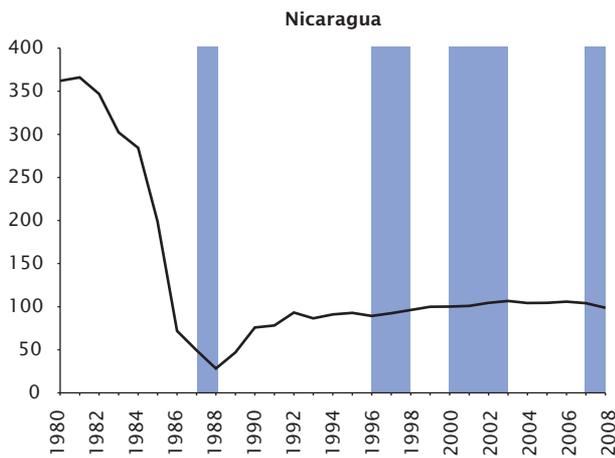
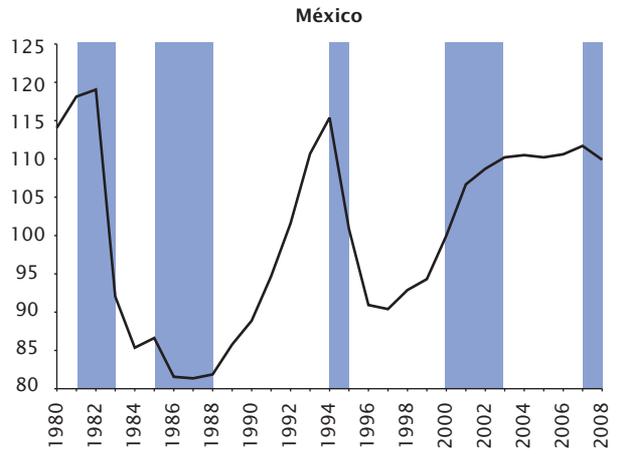
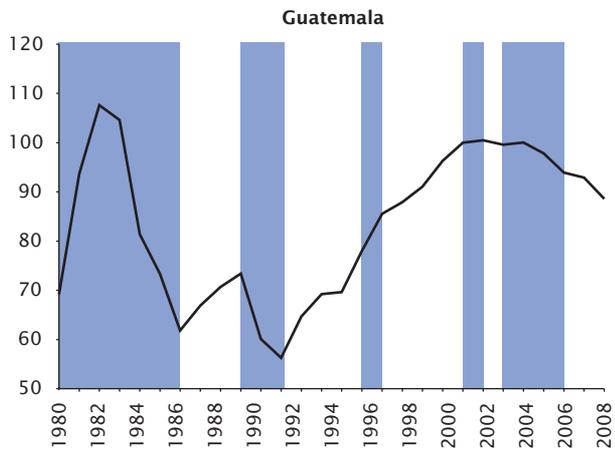
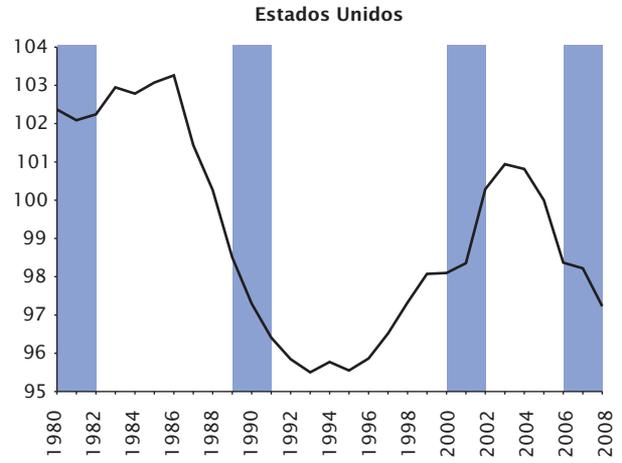
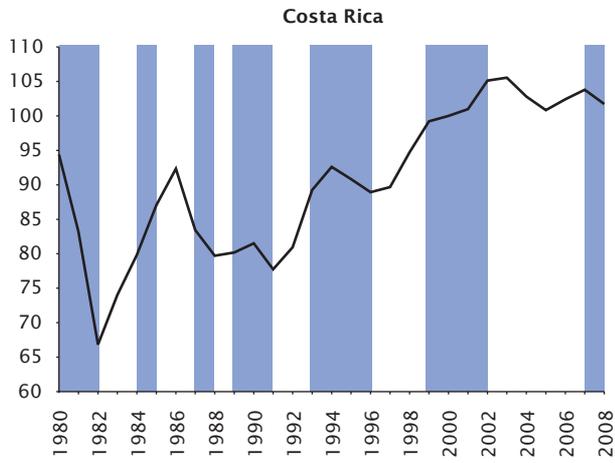
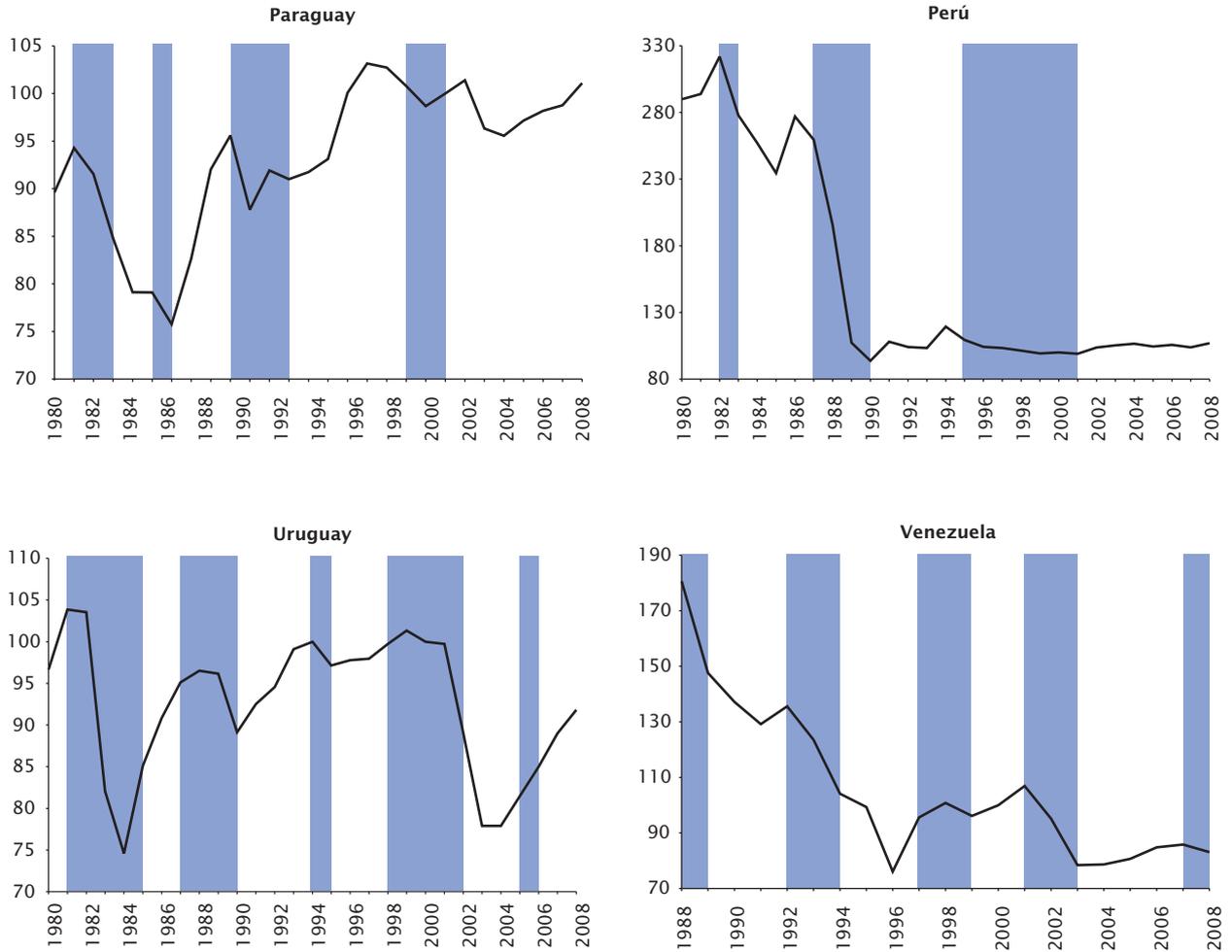
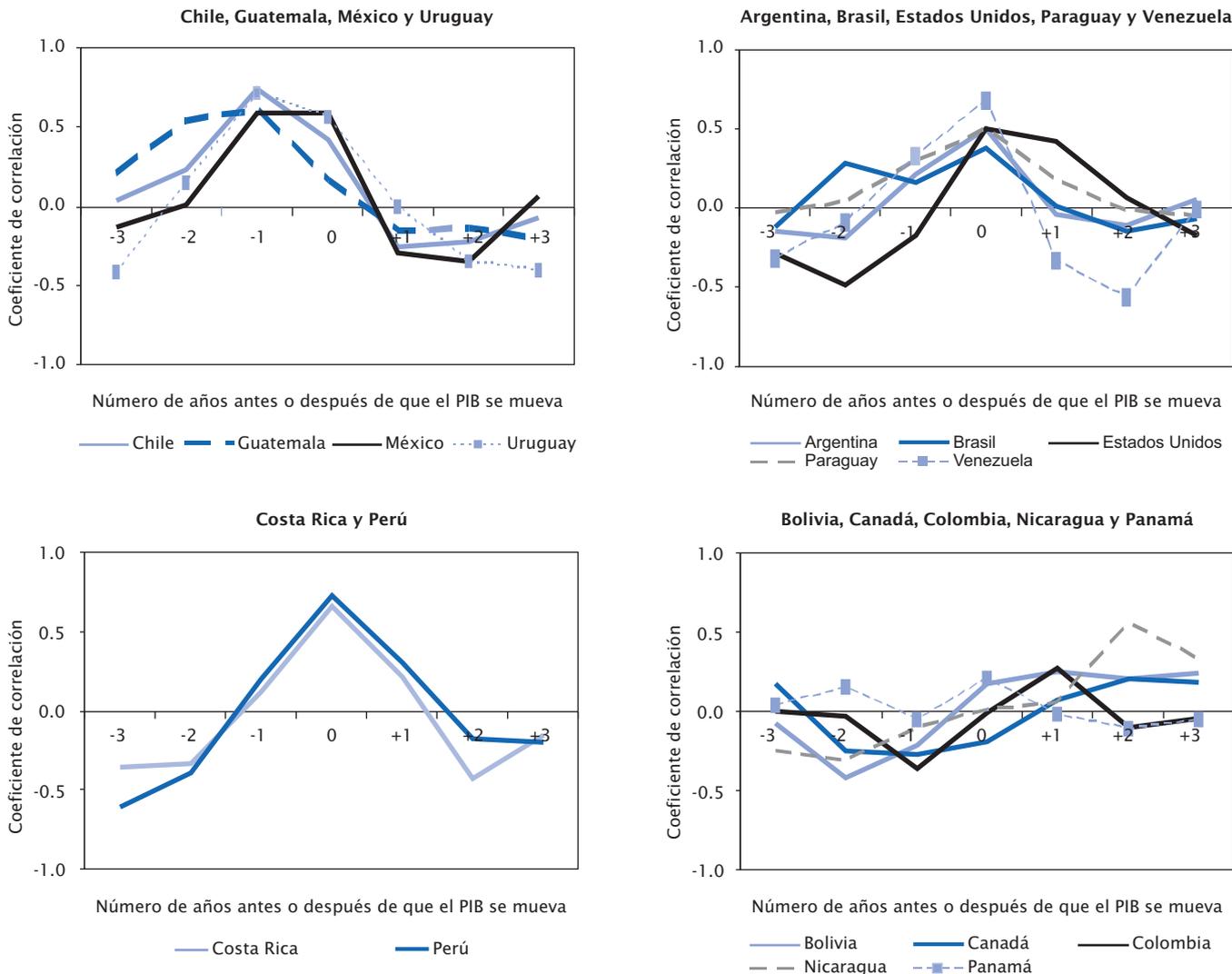


Gráfico II.6 (continuación)



Fuente: CISS 2009a.

Gráfica II.7
Movimiento del Índice de Salarios dado un Número Determinado de Años Antes y Después del Cambio en el PIB Real



Fuente: CISS 2009a.

Si combinamos la información de los salarios y el desempleo podemos observar que en el ciclo económico el mercado laboral se ajusta principalmente a través de la cantidad de horas de trabajo: el desempleo aumenta cuando la economía entra en un periodo de recesión pero mientras los salarios caen en algunos países con las recesiones, estos no caen mucho y en varios casos, se mueven básicamente en una forma neutral con respecto al ciclo.

Puede haber argumentos de medición que lleven a sesgos estadísticos. Si bien no los estudiamos aquí, no tenemos ninguna razón para creer que deban afectar la conclusión expuesta en el último párrafo. Nuestra principal preocupación es explorar la causa de este resultado y sus implicaciones sobre la seguridad social. Más o menos una pregunta obvia es si salarios más flexibles podrían ayudar a una economía nacional a eliminar más rápido el desempleo

producido durante una recesión. Podemos notar además, que los bajos niveles de empleo durante el ciclo económico no afectan a todas las familias en la misma proporción: algunas están desempleadas por un largo período de tiempo y por tanto pierden períodos de cotización a los sistemas de pensiones o pierden la totalidad o parte de sus derechos al seguro de salud. Por el contrario, dado que los salarios tienen una baja relación con el ciclo económico, aquellos que mantienen su empleo durante un decrecimiento de la economía pierden menos relativamente y puede que incluso no pierdan en absoluto en términos de ingresos de los hogares y beneficios de seguridad social.

El porqué los salarios no se mueven tanto como el desempleo también es relevante para pensar acerca de la adecuada respuesta pública a la recesión. Una conclusión puede ser que se debe tener especial cuidado con respecto a aquellos grupos que pierden el empleo durante una disminución de la actividad económica o encuentran inconvenientes para encontrar un empleo en esos momentos. Entre los primeros están normalmente los trabajadores en la industria manufacturera, trabajadores de las industrias de servicios con conocimientos especializados y los trabajadores en las industrias afectadas de una manera especial, como los de la minería después de la caída en el precio de una mercancía o aquéllos en turismo después del evento de la influenza. En el segundo grupo con frecuencia encontramos mujeres re-ingresando en el mercado

de trabajo y jóvenes que necesitan entrenamiento en el trabajo antes de ser considerados por los empleadores para posiciones más permanentes. Alternativamente, el apoyo al salario puede no ser tan necesario como el apoyo a los desempleados, porque el apoyo al salario ayuda a muchas personas que no sufren demasiado o no sufren en absoluto.

Sin embargo, el texto en el último párrafo no es un precepto. Evidentemente, las diferentes respuestas entre los países dependerán de cómo el mercado laboral responde a shocks comunes, a su composición y al sector industrial en la economía, a los vínculos con el resto del mundo como exportador de manufacturas, servicios o productos básicos, eventos específicos en cada recesión que enfrentan los países, a políticas fiscales y monetarias contracíclicas y probablemente al marco regulatorio y estructural.¹ Además, los gobiernos nacionales pueden pensar acerca de los salarios y el apoyo al empleo no sólo en términos de protección social, sino también de apoyo a los gastos agregados. Por último, la cuestión de la regulación del mercado laboral y el empleo es probable que reaparezca en algunos países como parte de los debates sobre la crisis económica. ¿Es la legislación de protección del empleo un obstáculo para la recuperación o es un marco institucional adecuado para proteger a los trabajadores precisamente durante tiempos de recesión? Ésta no es una pregunta fácil y el Recuadro II.1 reflexiona sobre estas cuestiones.

¹ Messina et al. (2008) por ejemplo encuentra para el caso de los países de la OCDE que economías más abiertas al comercio exterior y los países con los sindicatos más grandes tienden a tener menos movimientos pro-cíclicos de salarios.

Recuadro II.1 Regulaciones de Mercados de Trabajo y Empleo

Se cree que las regulaciones sobre los contratos laborales afectan el rendimiento del mercado laboral en todo el ciclo económico. Específicamente para el empleo y el desempleo microeconómico pueden afectar los costos y la probabilidad de despidos o la empleabilidad del trabajador. Por otro lado, estas normas pueden servir para proteger los trabajos durante una recesión.

En todo el continente el costo de contratar o despedir a un trabajador puede variar significativamente. El siguiente cuadro muestra el costo de la regulación siguiendo el enfoque de Heckman y Pagés (2004): el costo de la regulación es la suma del costo de los pagos a la seguridad social más el costo de permanecer en el trabajo. Este último componente incluye las normas que aumentan el costo de despedir un trabajador, lo que a su vez se clasifica en tres categorías: notificación previa, indemnizaciones por despido y prima de antigüedad. También hay gastos de juicio, pero no los consideramos aquí. Los costos de la regulación se calculan como un porcentaje de los salarios en el momento de la contratación de un trabajador; y los costos de la seguridad social como porcentaje del salario. Si la regulación puede afectar el comportamiento del empleo en todo el ciclo de la economía, entonces podemos plantear la hipótesis de que las diferentes variaciones que observamos en los diferentes países pueden tener como una de sus variables explicativas el costo de contratación. Además, este efecto puede estar influenciado por la prohibición explícita en algunos países para despedir a los trabajadores durante las crisis económicas.

Una respuesta a la pregunta sobre cómo estas regulaciones afectan el bienestar durante una recesión no es sencilla. No sólo los costos deben equilibrarse contra las ganancias en la estabilidad del empleo, sino que las regulaciones pueden beneficiar a algunos trabajadores, mientras que afectan a otros (por ejemplo, los empleados contra los desempleados, los sindicalizados contra los no sindicalizados).

Medidas de las Regulaciones del Trabajo Laboral Equivalente a los Pagos Mensuales, 2009

	Preaviso	Indemnizaciones por Despido	Prima de Antigüedad	Costo Total de Regulación de Protección al Empleo	Costos de Seguridad Social como Porcentaje del Salario
Argentina	0.90	2.84	0.00	3.74	0.41
Bolivia	1.77	2.97	0.00	4.74	0.26
Brasil	1.18	3.30	9.43	13.91	0.33
Chile	0.59	2.79	0.00	3.38	0.25
Colombia	0.29	3.10	9.43	12.82	0.49
Costa Rica	0.59	2.49	0.00	3.08	0.24
Ecuador	0.59	3.30	1.53	5.42	0.20
El Salvador	0.15	2.99	0.00	3.14	0.24
Honduras	1.00	2.49	0.00	3.49	0.11
Jamaica	0.47	1.73	0.00	2.20	0.05
México	0.59	2.50	0.13	3.22	0.22
Nicaragua	0.29	1.81	0.00	2.10	0.19
Panamá	0.59	1.81	3.29	5.69	0.21
Paraguay	1.26	1.49	0.00	2.75	0.23
Perú	0.00	4.26	9.43	13.69	0.23
República Dominicana	0.59	2.20	0.00	2.79	0.23
Uruguay	0.00	2.23	0.00	2.23	0.35
Venezuela	0.78	1.89	12.21	14.88	0.14

Fuente: Elaboración propia utilizando información proveniente de los Ministerios de Trabajo y Códigos Laborales de cada país y AISS 2009.

Recuadro II.1 (continuación)

También es clave considerar que, si bien este cálculo estandariza el valor de las normas, cada norma puede afectar el comportamiento de los trabajadores y de los empleadores de diferentes maneras. En particular, gran parte de estos costos se compensan por los beneficios de seguridad social o por las transferencias de efectivo a los trabajadores. En relación con la forma, las indemnizaciones por despido a veces se pagan por adelantado y en efectivo, como es el caso en Colombia, mientras que en otros casos son pagados hasta que se registra la separación del empleo y son con frecuencia sujetos de litigio.

II.3 Conclusiones

En la actualidad el mundo está sufriendo la peor recesión en décadas. Aunque la información del capítulo I indica que probablemente esta recesión no será tan profunda como la Gran Depresión, se observa que para la mayoría de los países del continente las variables del mercado laboral se ven afectadas por el ciclo económico. El empleo se reduce sustancialmente durante las recesiones. Los salarios caen, pero no tan sistemáticamente como el desempleo aumenta. La recuperación puede ser lenta y si recientes recesiones son un indicador de las tendencias de largo plazo, varios países grandes se enfrentarán a una recuperación sin empleo.

Si bien estos resultados son simples, el valor del análisis realizado se encuentra en la medición de la forma en cómo la respuesta varía según los países y porque proporciona una idea de lo que podemos esperar a finales de 2009 y principios de 2010, cuando la economía mundial probablemente inicie la recuperación. Veremos que en la mayoría de los países el empleo se recuperará lentamente y con ello la cobertura de los programas de seguridad social. Los salarios no parecen estar a punto de perder mucho terreno, aunque esta noticia sólo es buena para los que mantienen un puesto de trabajo. Los desempleados y los nuevos entrantes al mercado laboral pueden encontrarse en un largo período de estrés. En algunos países, la incidencia del desempleo de largo plazo es probable que aumente. El siguiente capítulo trata de las herramientas disponibles para

la seguridad social para hacer frente a la cuestión del desempleo.

CAPÍTULO III
SEGURO DE DESEMPLEO: UN INSTRUMENTO NECESARIO
PARA UN ESTADO CONTEMPORÁNEO

CAPÍTULO III

SEGURO DE DESEMPLEO: UN INSTRUMENTO NECESARIO PARA UN ESTADO CONTEMPORÁNEO

III.1 Introducción

Este capítulo presenta una descripción general del estado de las políticas de desempleo en la región, examina las principales cuestiones para ocuparse de este riesgo social, proporciona una descripción de los principales acontecimientos a nivel nacional y presenta recomendaciones. Los programas de seguro de desempleo (SD) han tenido importantes reformas desde la década de los noventa. Por lo tanto, es útil comprender la motivación para los cambios, y si la evaluación es favorable para los trabajadores y sus familias.

Como se observará en los estudios de país, los programas de SD se han movido hacia algunas características comunes, que aquí enumeramos desde las más a las menos comunes: i) transfieren a los trabajadores parte de la responsabilidad y motivan la actividad de búsqueda de trabajo por medio de reglas de tasa de reemplazo que disminuyen los beneficios al alargarse la duración del periodo de desempleo y en algunos casos también adoptan cuentas individuales para el desempleo; ii) amplían los beneficios durante la recesión, en algunos casos, de modo automático; iii) vinculan los beneficios de desempleo con programas para apoyar el auto-empleo y el entrenamiento; iv) desarrollan nuevos programas complementarios o fortalecen los ya existentes para

apoyar a aquellos que no son elegibles para obtener los beneficios del SD al tiempo que protegen la integridad de las normas del programa; y, v) encuentran formas para incluir trabajadores bajo contratos de medio tiempo y por obra determinada en el sistema.

La terrible imagen de trabajadores desempleados que forman largas filas para recibir un plato de sopa y de sus familias doblegadas bajo un considerable estrés son parte de las imágenes de la Gran Depresión de 1930 en el hemisferio. Cuando los expertos comenzaron preguntándose si la crisis financiera de 2008 evolucionaría hacia una Gran Depresión, reflejaron las preocupaciones de la gente de todo el mundo sobre la probabilidad de perder sus puestos de trabajo y de no ser capaces de generar dinero en efectivo para las necesidades básicas.

Sin embargo, un contrapunto se hizo evidente de inmediato: en contraste con las condiciones en los años treinta, hoy la seguridad social garantiza el acceso a prestaciones básicas que estabilizan el consumo de las familias en el tiempo. Así, un trabajador desempleado puede recibir los servicios de salud, incluyendo el cuidado preventivo; él o ella, mantiene su participación activa en el sistema de pensiones y si la edad de jubilación está cerca, puede pasar del desempleo a la jubilación; él o ella, reciben apoyo monetario y de salud en caso de discapacidad,

y él o ella, recibe un beneficio monetario del seguro de desempleo. Tampoco podemos hacer a un lado la importancia de la expresión "él o ella". En este contexto, esto denota más que una frase "políticamente correcta". En lugar de ello, transmite el mensaje de una gran participación de las mujeres en el mercado laboral y en el sistema de protección social: las viudas, los huérfanos y las madres solteras reciben hoy protección directa de la seguridad social.

Una diferencia significativa con el episodio de la Gran Depresión parece ser además que el desempleo no va a alcanzar los terribles niveles vistos entonces. Es demasiado temprano para determinar qué tan lejos llegará la recesión que comenzó en 2008. En el verano de 2009 las tasas de desempleo aún estaban subiendo alrededor del mundo y probablemente alcanzarán a finales de 2009 o principios de 2010 los niveles más altos en 50 años en varios países. Sin embargo, los salarios no han disminuido significativamente, lo que significa que los ingresos de los hogares no se han reducido para aquellos que han mantenido un empleo.

III.2 Definición de Desempleo

La "tasa de desempleo" (TD) es la figura estadística más común utilizada para medir el fenómeno de los trabajadores dispuestos a tomar un trabajo bajo las condiciones del mercado existente, pero que no pueden encontrarlo. La medición de la TD por los gobiernos nacionales usualmente sigue las directrices de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y es el cociente de dos números: aquellos que dicen que quieren trabajar y no tienen trabajo, y el número de personas en la fuerza de trabajo. Por lo tanto, la fuerza de trabajo está compuesta por los desempleados y los empleados.

La tasa de desempleo se enfrenta a una serie de problemas para ser una medida totalmente adecuada del problema enfrentado por los ciudadanos. Los problemas más importantes,

pasando de los menos a los más problemáticos son los siguientes:

- i) Una parte del desempleo es "friccional". Esto significa que como es costoso para los trabajadores y las empresas encontrarse entre sí, hay algún desempleo que no es socialmente dañino, porque refleja actividades productivas de búsqueda de corto plazo. Esto es útil para permitir, tanto a los empleadores como a quienes buscan trabajo, algo de tiempo para obtener empates más productivos, por lo que las políticas laborales no deben tener por objeto una TD cercana a cero.
- ii) Algunas personas deciden no participar en la fuerza de trabajo en absoluto cuando sus perspectivas de encontrar un trabajo son excesivamente malas y esto reduce la tasa de desempleo. Es decir, los trabajadores pueden ser desalentados incluso para buscar un puesto de trabajo cuando el mercado laboral es muy pobre y esta cuestión será encubierta por una baja TD.
- iii) La medición de la TD incluye un período de referencia (por ejemplo, el número de desempleados durante la última semana), y los países con tasa de rotación de trabajo más elevada en el corto plazo pueden terminar con niveles bajos de desempleo medido. En algunos países (por ejemplo, aquellos de Europa Occidental), los trabajadores tienden a permanecer más tiempo con el mismo empleador, pero los desempleados también tardan mucho tiempo en encontrar un trabajo. En otros (la mayoría de Latinoamérica y el Caribe), los trabajadores cambian de empleo con frecuencia y en un determinado mes o incluso dentro de una semana pueden moverse a través de estados de empleo y desempleo. Incluso si la duración promedio del desempleo fuera la misma en los dos tipos de países, para el primer grupo la TD medida sería mayor que para un

país en el que los trabajadores cambian de empleo con más frecuencia y permanecen desempleados durante períodos más cortos de tiempo.

- iv) Los trabajadores encuentran maneras de compensar su incapacidad para encontrar un trabajo de tiempo completo, o bien trabajando en la economía informal o en empleos de baja productividad. De esta manera, la TD puede ser baja, incluso cuando muchos trabajadores están en condiciones de baja productividad. Esto parece ser un acontecimiento muy importante en muchos países de América.

Para hacer frente a los problemas de la tasa de desempleo, los gobiernos han desarrollado nuevas maneras de medir el problema. Uno de ellos es simplemente proporcionar definiciones alternativas de desempleo, por ejemplo, incluyendo trabajadores en trabajos informales de baja productividad, como parte de los desempleados. Un segundo enfoque ha sido el de medir el problema del desempleo en función de su severidad entre los trabajadores. Esto ha significado principalmente el estudio de la duración de los períodos de desempleo para los diferentes tipos de trabajadores. Por último, los gobiernos han comenzado a desarrollar bases de datos sobre creación de empleo y destrucción de empleo. Si pudiéramos medir todas las nuevas contrataciones y todas las separaciones en la economía, lo ideal sería obtener la tasa de desempleo como consecuencia de ello. Cada una de estas estrategias es muy valiosa y proporciona una útil y nueva perspectiva sobre el problema. Sin embargo, al final, el principal problema no es cómo medir el evento, sino el dolor sufrido por las familias tras la pérdida de su principal fuente de sustento.

III.3 Evolución Reciente del Desempleo

La economía mundial estaba en recesión a principios de 2009. Sin embargo, los problemas habían comenzado por lo menos desde los últimos meses de 2007. La economía del área del TLCAN se estaba reduciendo desde entonces. América del Sur estaba creciendo fuertemente hasta bien entrado el 2008. Sin embargo, a principios de otoño de 2008 una crisis financiera se apoderó de la economía mundial, y la subsiguiente recesión ha sido generalizada. En el Capítulo II hicimos un esbozo de la forma en que la economía regional ha evolucionado. En la Gráfica III.1 se puede observar la evolución general de la tasa de desempleo para los países grandes. La Gráfica III.2 muestra la evolución general de la tasa de desempleo por región. En la Gráfica III.3 vemos las proyecciones obtenidas por investigadores de la OIT sobre el desempleo en Centroamérica. En el verano de 2009 los resultados no han mejorado mucho, y aun si se celebrase un período de recuperación económica a finales de año, es poco probable que el empleo se recupere rápidamente en 2010.

Las tasas de desempleo mejoraron a lo largo del Continente durante la década. Brasil tuvo a finales de 2008 su nivel más bajo de TD desde que la serie comenzó a calcularse. Argentina y Chile también tuvieron una mejora significativa en empleo. Las economías de América del Norte y México habían estado operando con tasas de desempleo bajas. Las cosas comenzaron a cambiar y primero las estadísticas de Canadá, Estados Unidos y México reportaron rezagos en el crecimiento del empleo durante el año 2007; en 2008 las tasas de desempleo eran cada vez mayores. Para 2009, la mayoría de las regiones vivían bajo presión sobre los niveles de empleo.

El desempleo es con frecuencia un problema mayor para los trabajadores con más capital humano. Las personas de baja habilidad pueden moverse con mayor facilidad entre sectores de la economía, mientras que aquellos con más habilidades se enfrentan a un reto más grande para encontrar un

empleo que coincida con sus posibilidades y expectativas. Por su parte, los desempleados en las zonas rurales pasan menos tiempo en la búsqueda de puestos de trabajo que los desempleados urbanos; La Gráfica III.4 muestra que con excepción de Brasil, estas diferencias no son pequeñas. Del mismo modo, la Gráfica III.5 muestra que los más instruidos tardan más en encontrar puestos de trabajo que los menos educados. En las economías centroamericanas, las mujeres y los jóvenes enfrentan también mayores tasas de desempleo (Gráficas III.6 y III.7).

Si el desempleo es más grave para los más instruidos y los trabajadores urbanos, ¿significa que los más instruidos y los países urbanos siempre tienen mayores tasas de desempleo? No es así. Las instituciones del mercado laboral también desempeñan un papel importante. Por lo tanto, obsérvese en la Gráfica III.8 que Europa continental tiene principalmente un desempleo de largo plazo (un año o más de duración), mientras que el área del TLCAN y de las naciones del área de la Mancomunidad Británica tienen fracciones más bajas de desempleo de largo plazo (aquí corto-plazo significa de un mes a un año). En este sentido, los resultados por género son en su mayoría los mismos. Podemos mencionar que Japón es un caso intermedio.

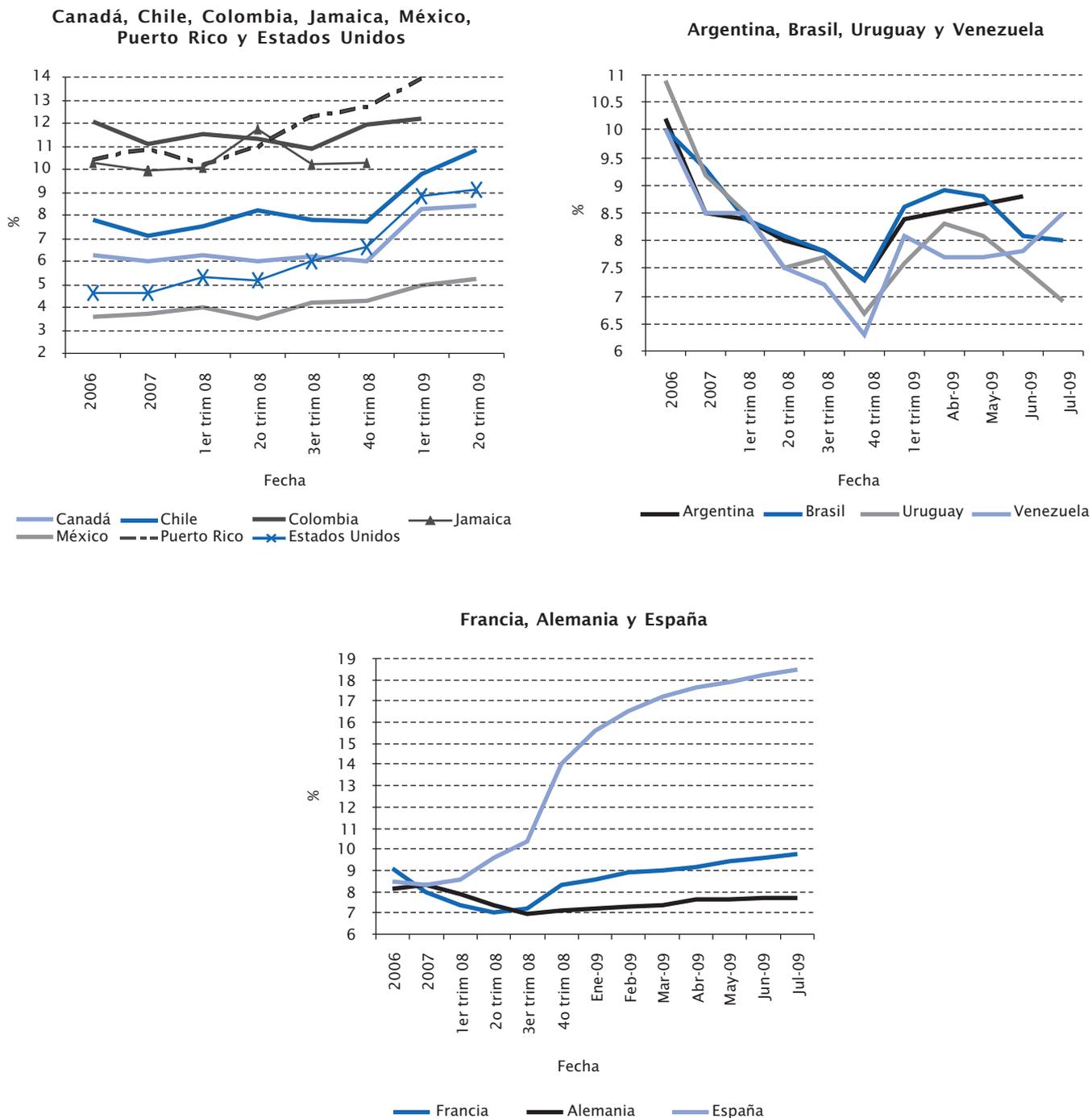
Sin embargo, no sería correcto pensar que las historias nacionales siguen un "guión regional". Como podemos ver en la Gráfica III.9, en los últimos 15 años Japón y algunas de las grandes naciones europeas (Francia y Alemania) efectivamente han sufrido aumentos en el desempleo de largo plazo (España es la excepción notable que logró una disminución), mientras que América del Norte avanzó en la reducción del desempleo de largo plazo aún más.

Los jóvenes también experimentan tasas de desempleo más elevadas (Gráficas III.6 y III.7). Desde la perspectiva de un trabajador joven, esto tiene que ver con los usos alternativos de tiempo (el estudio y "explorar el mundo"), con la posibilidad de ser financiados por su familia mientras están desempleados, y con su bajo desarrollo de capital humano especializado, lo que significa que los jóvenes están más dispuestos a buscar nuevas oportunidades y que los empleadores están más dispuestos a experimentar con la contratación de trabajadores jóvenes. Sin embargo, las altas tasas de desempleo juvenil se deben también a las políticas de personal en el sector público y privado para ajustarse mediante despidos o la no-contratación de personas jóvenes y de las bajas tasas de contratación durante las recesiones económicas.

La cuestión de la medición de la adhesión a la fuerza de trabajo sigue siendo una cuestión compleja en todo tipo de economías nacionales. Podemos ver en las Gráficas III.10 a III.12 que para Centroamérica y los Estados Unidos, la fracción de personas con desempleo "invisible" o "subempleadas" representa una parte significativa de la fuerza laboral.

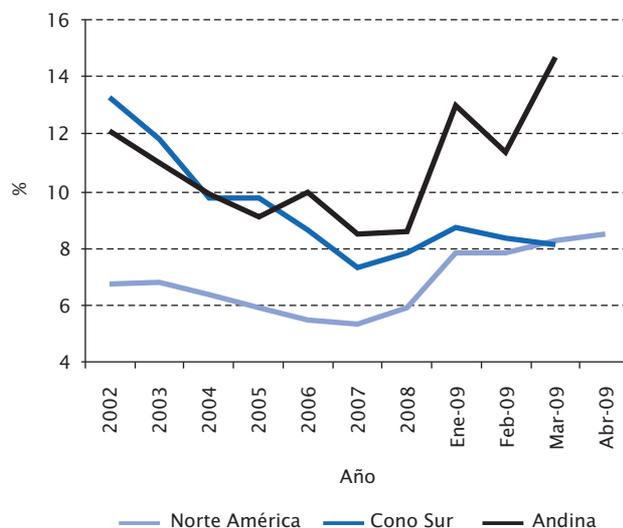
Gráfica III.1

Tasa de Desempleo Calculada a Partir de las Encuestas sobre la Fuerza Laboral, Promedio del Período



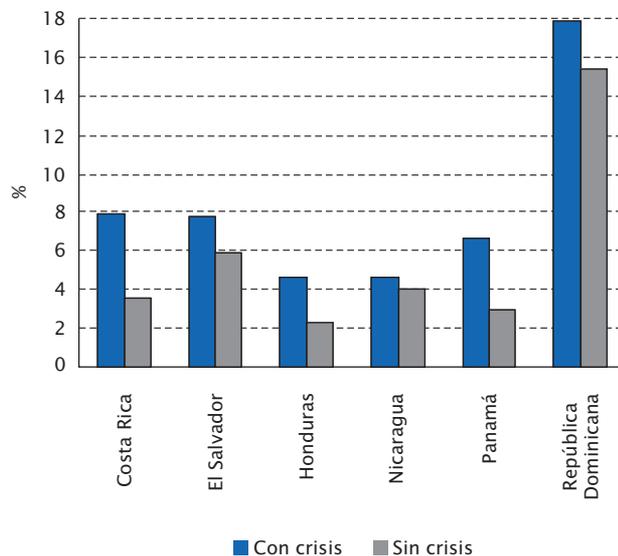
Fuente: ILO (LABORSTA), OECD.Stat, Eurostat y páginas de Internet de los institutos nacionales de estadísticas y censos de los países.

Gráfica III.2
Tasa de Desempleo por Región, Total, 2002-Abril de 2009



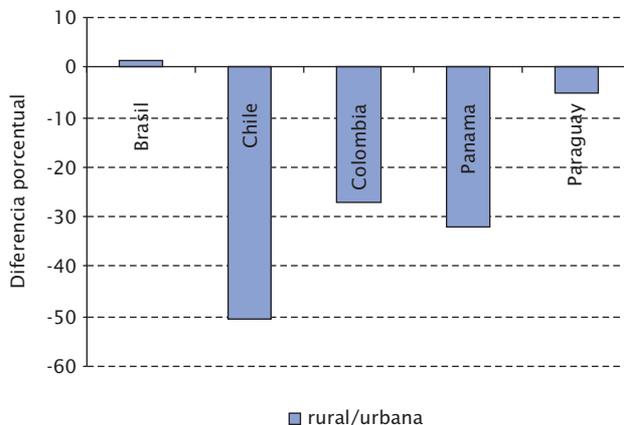
Fuente: OIT, LABORSTA, varios años.

Gráfica III.3
Estimaciones de las Tasas de Desempleo en dos Escenarios para Centroamérica y República Dominicana, 2009



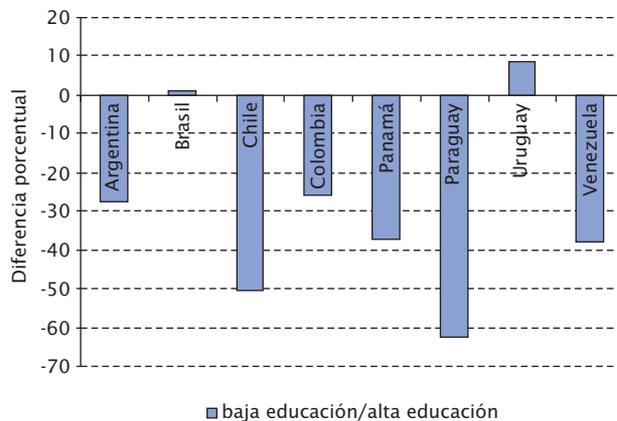
Fuente: OIT 2009.

Gráfica III.4
Diferencias entre el Período Promedio de Duración del
Desempleo en Zonas Rurales y Urbanas, 2003



Fuente: Elaboración propia utilizando datos del BID 2004.

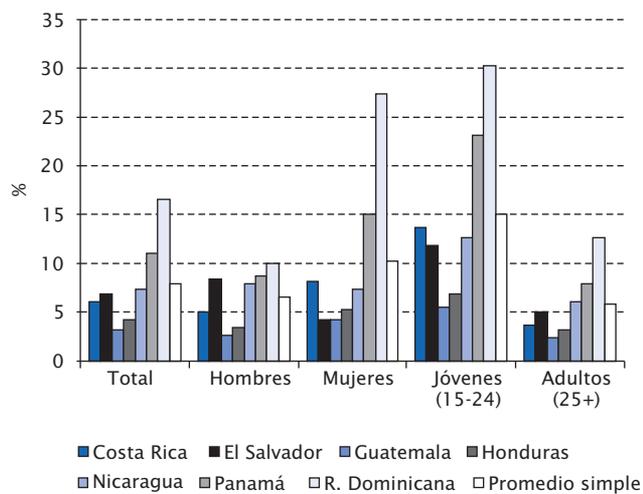
Gráfica III.5
Diferencias entre el Período Promedio de Duración del
Desempleo en Niveles de Educación, 2003



Nota: Argentina = 2002.

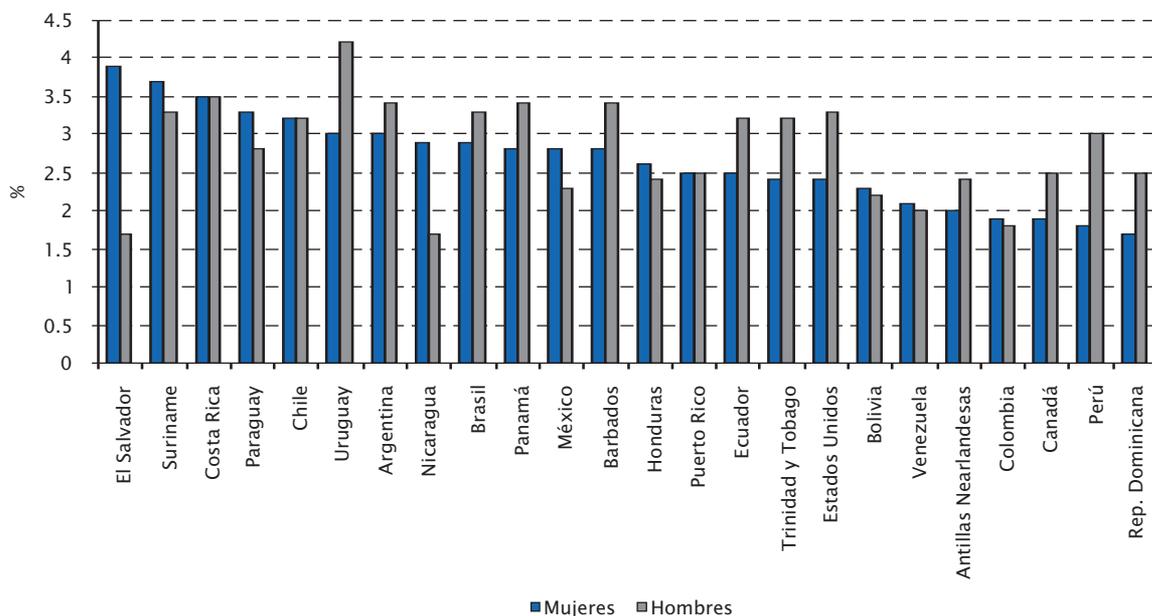
Fuente: Elaboración propia utilizando datos del BID 2004.

Gráfica III.6
Tasas de Desempleo en Centroamérica y República Dominicana, 2007



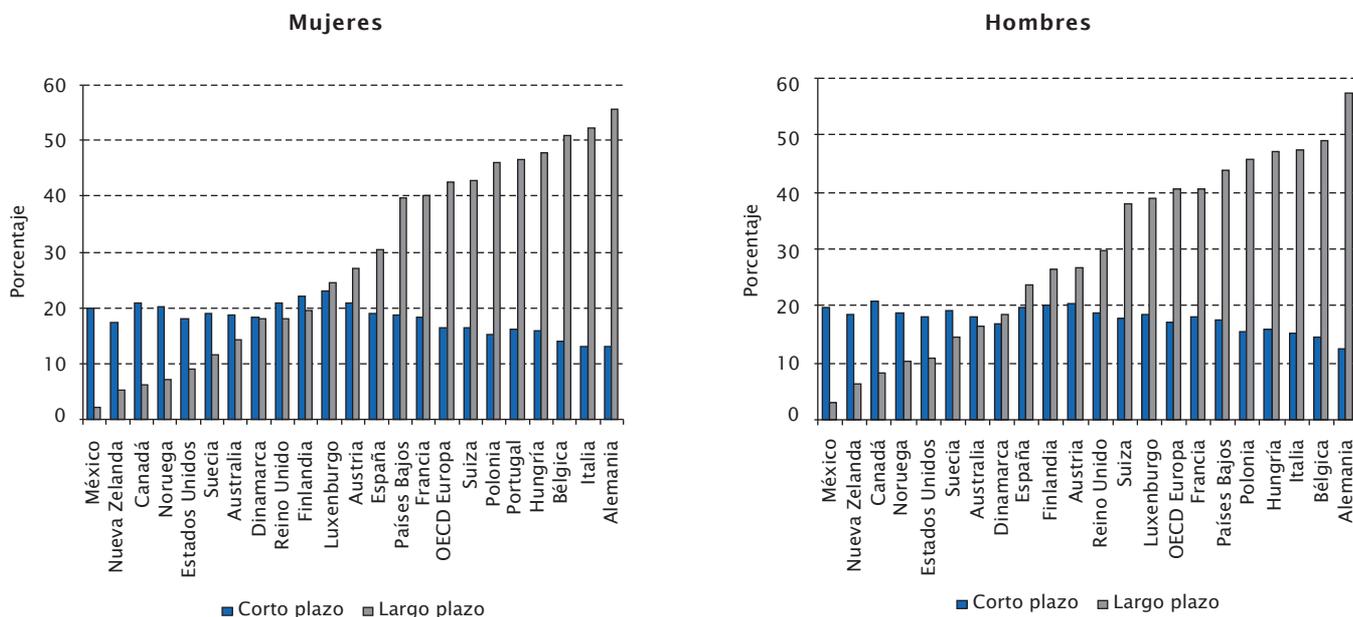
Fuente: OIT 2009.

Gráfica III.7
Cociente entre las Tasas de Desempleo Juvenil (15-24) y las de Mayores de 24 Años, Ambos Sexos, 2005



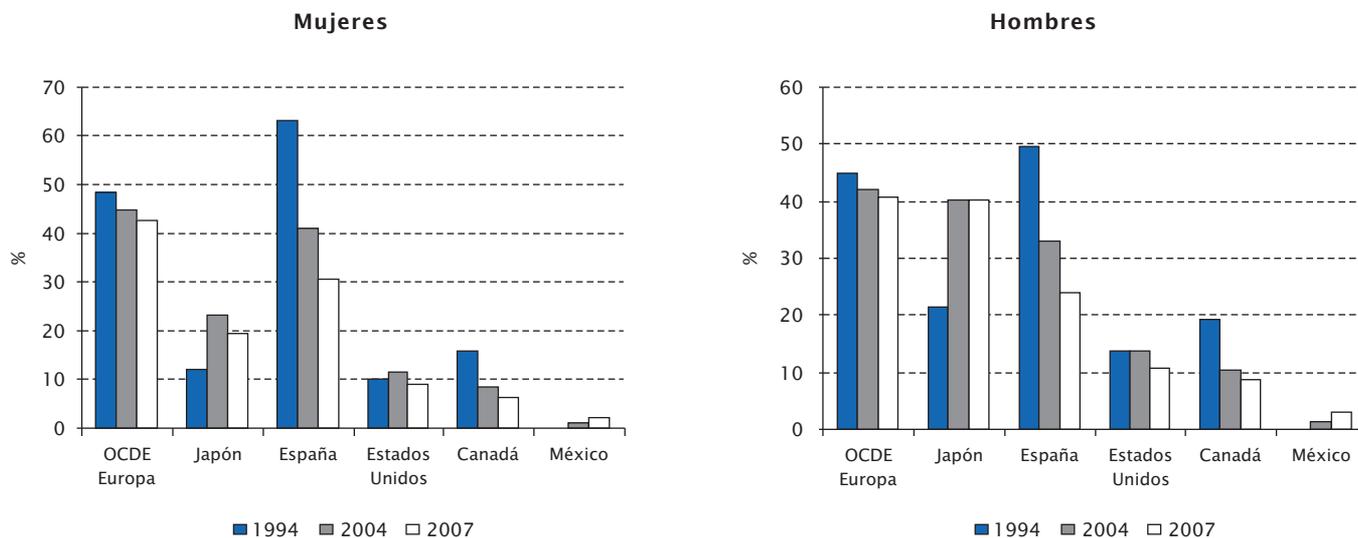
Fuente: ONU, IODM, 2005.

Gráfica III.8
Duración del Desempleo de Corto y Largo Plazo en los Países de la OCDE, 2007



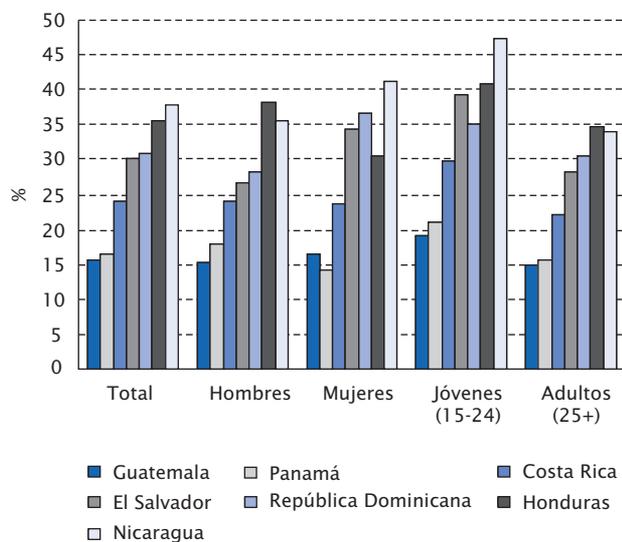
Fuente: OECD. Stat, 2007.

Gráfica III.9
Incidencia del Desempleo de Largo Plazo (12 Meses o Más) como Porcentaje del Desempleo Total



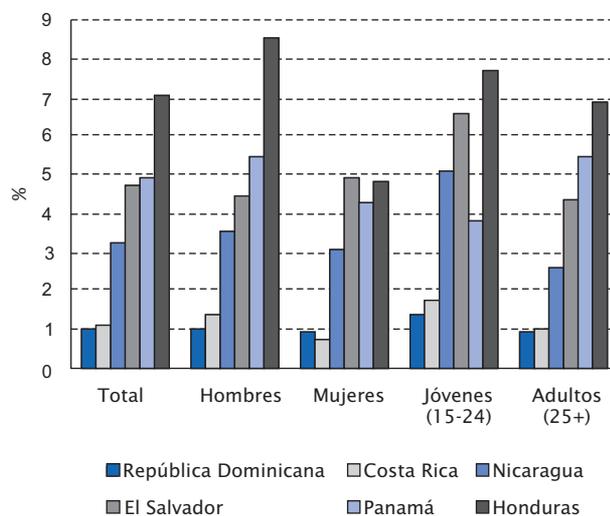
Fuente: OECD.Stat, varios años.

Gráfica III.10
Sub-Emplo en Centroamérica y República Dominicana, 2007



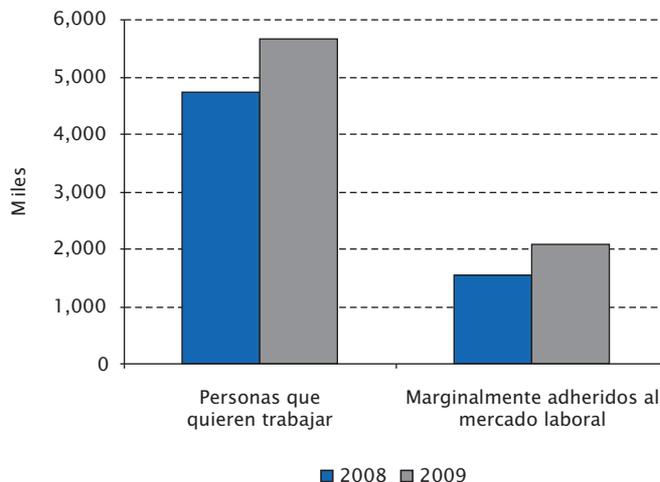
Fuente: OIT 2009.

Gráfica III.11
Cociente de Sub-Emplo Invisible^{1/} a Sub-Emplo Visible^{2/} en Centroamérica y República Dominicana, 2007



Notas: 1/Aquéllos que a pesar de trabajar una jornada completa ganan un salario inferior al mínimo establecido por ley. 2/Aquéllos que trabajan menos horas de las que desearían.
 Fuente: OIT 2009.

Gráfica III.12
Personas que No se Encuentran en la Fuerza Laboral y Desean Trabajo o Están Marginalmente Adheridos al Mercado Laboral, Estados Unidos, Primer Trimestre



Fuente: U.S. Department of Labor 2009.

III.4 Principales Programas de Seguro de Desempleo en América

Podemos distinguir siete países de la región con un programa de SD: Estados Unidos y Canadá con programas originados a partir de la Gran Depresión, el programa de Brasil que se plantea con el cambio constitucional en la década de los ochenta, y Argentina, Barbados, Chile y Uruguay, con programas más recientes adoptados entre las décadas de los noventa y la actual. Colombia también tiene un programa de SD pero es relativamente pequeño. Antes de describir las características de cada uno de estos casos, podemos señalar las tendencias generales. Los principales desarrollos desde la década de los noventa son los siguientes:

i) Considerar el programa del SD como una herramienta de seguro e introducir reglas de incentivos que limitan el riesgo moral por parte de los usuarios. Esto significa que los pagos se han vuelto más restrictivos, en particular, no se otorgan beneficios a personas que no buscan trabajo, no participan en actividades de formación o enfrentan limitaciones para trabajar

de forma que resulta improbable regresar a la fuerza de trabajo con éxito. Por otra parte, nuevos programas de transferencia de efectivo han sido adoptados para apoyar a los "permanentemente pobres", reconociendo que la pobreza y el desempleo son dos fenómenos diferentes. La utilización de cuentas individuales que fuerzan el ahorro mientras hay empleo, con el fin de que éste pueda ser utilizado cuando hay desempleo, también son vistos como un mecanismo para lograr la protección social al tiempo que se da a las personas más responsabilidad.

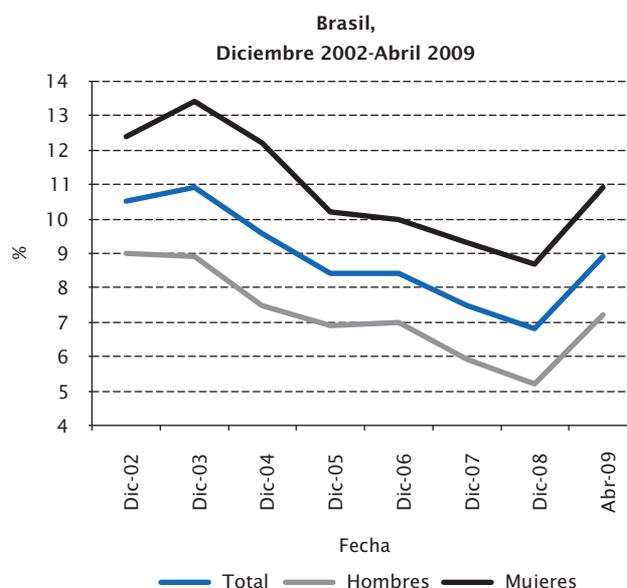
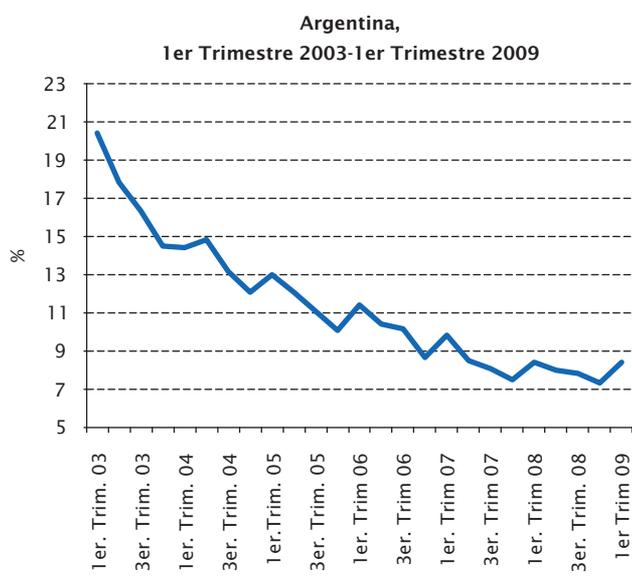
- ii) Las tasas de reemplazo se han movido hacia esquemas que reducen los beneficios con la duración del periodo de desempleo. La teoría detrás de este movimiento es que justo después de perder su trabajo, el trabajador necesita más liquidez y apoyo social, pero con el tiempo debe hacer un esfuerzo para encontrar un trabajo.
- iii) Reconocer el crecimiento de opciones de trabajo no asalariado, y utilizar el programa de SD para

- apoyar el micro-crédito y facilitar el desarrollo del auto-empleo.
- iv) Permitir al programa de SD pagar las prestaciones a las madres y a las personas que tienen que cuidar de un miembro de la familia con discapacidad.
- v) Incluir en el programa de SD a los trabajadores bajo contrato de tiempo parcial u obra determinada, así como los auto-empleados, que

han sido tradicionalmente excluidos de los beneficios.

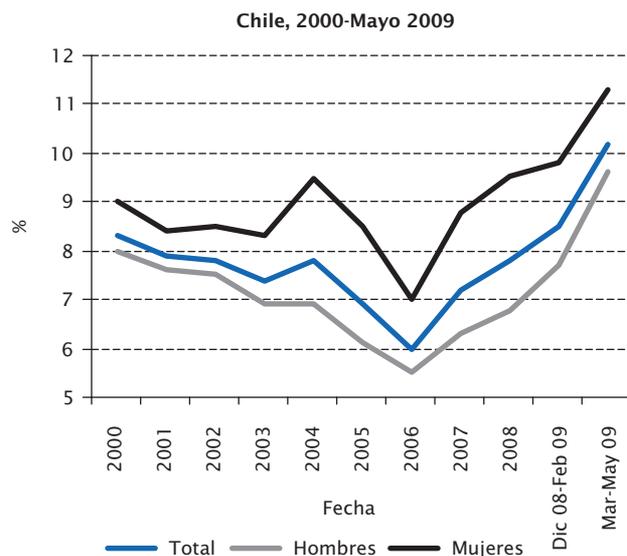
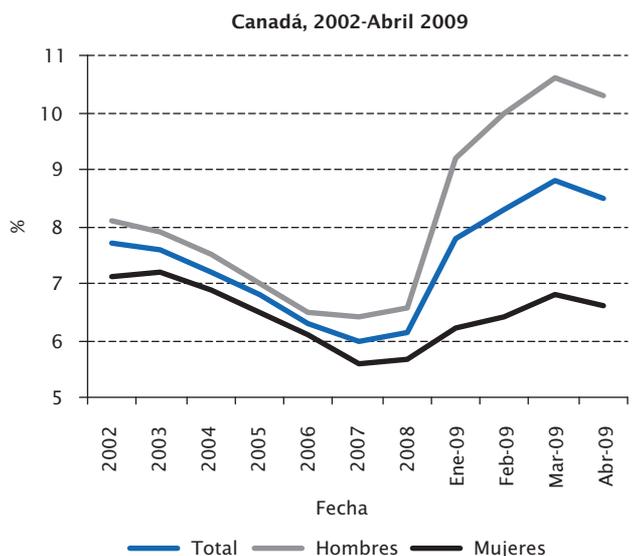
Si bien no todos los países listados han adoptado todos estos cambios, los puntos mencionados señalan las tendencias generales. La Gráfica III.13 muestra un resumen de la tasa de desempleo durante años recientes en países seleccionados.

Gráfica III.13
Tasa de Desempleo en Países Seleccionados Durante Años Recientes, Ambos Sexos



Fuente: INDEC, varios años.

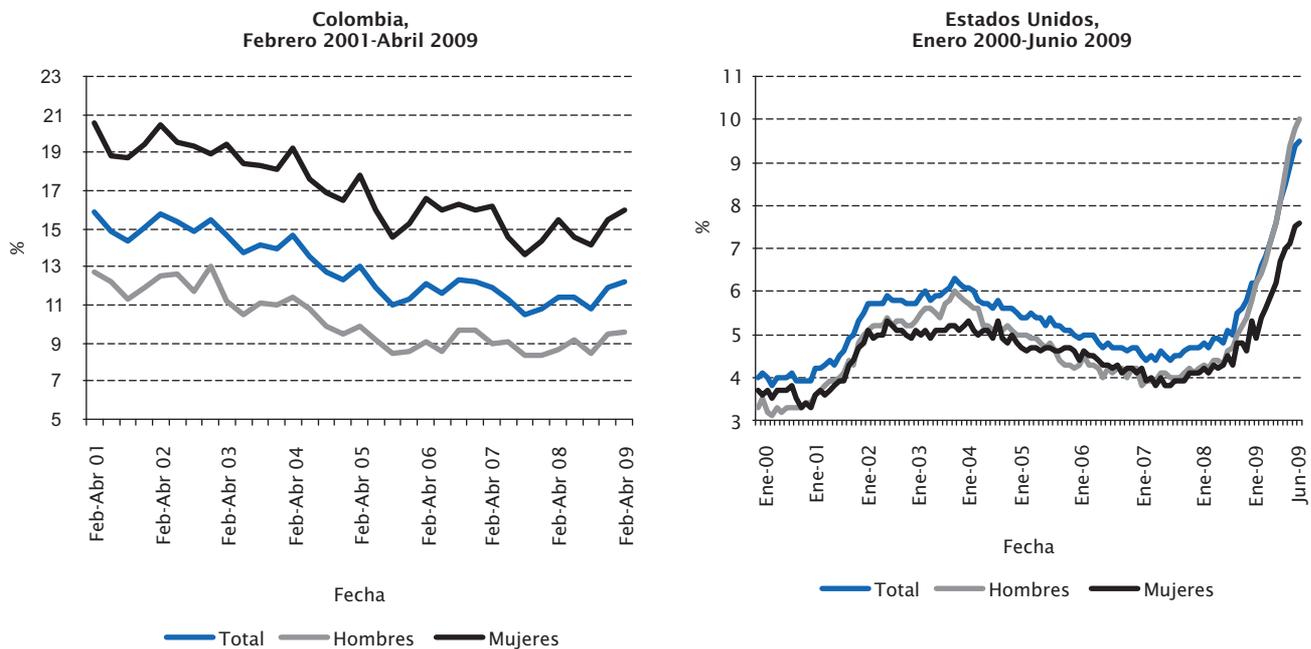
Fuente: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Sistema IBGE de Recuperacao Automatica (SIDRA), varios años.



Fuente: OIT, LABORSTA, varios años.

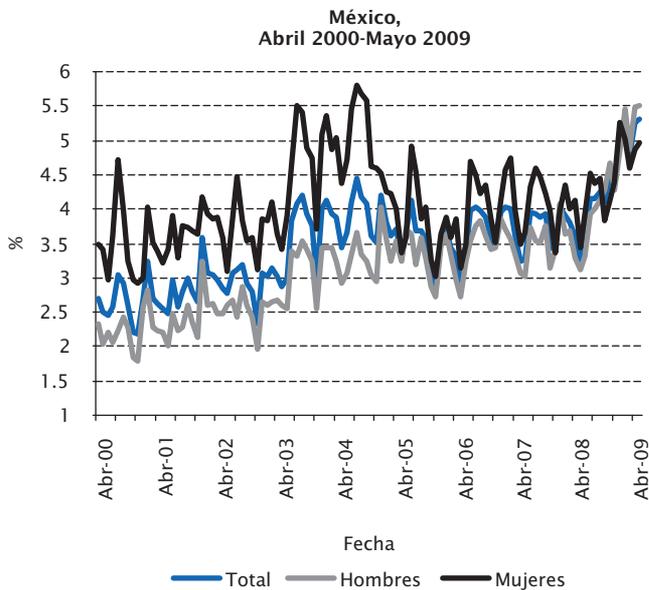
Fuente: OIT, LABORSTA, 2000-2008; INE 2009 a y b.

Gráfica III.13 (continuación)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), varios años.

Nota La serie "total" se refiere a la población de 16 años o más. Las series "hombres" y "mujeres" se refieren a la población de 20 años o más.
Fuente: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, varios años.



Fuente: INEGI, ENOE, varios años.

Vamos a pasar ahora a los acontecimientos nacionales específicos.

III.4.1 Argentina

Argentina tuvo una fuerte caída económica a principios de milenio, pero después de 2002 el país tuvo una extraordinaria recuperación económica. En 2007, la tasa de desempleo estaba cerca de los niveles más bajos en 15 años (8 por ciento para los hombres y 12 por ciento para las mujeres). Luego, hacia septiembre de 2008, se puso de manifiesto que la crisis mundial había llegado a la Argentina y las tendencias favorables de empleo se estaban revirtiendo (Gráfica III.13). Podemos ver en el Cuadro III.1 que el promedio del número de beneficiarios del SD se redujo a un mínimo entre 2004-5, pero a finales de 2008 casi se duplicó por encima de ese mínimo.

Además de la continua operación del programa del SD, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) adoptó las siguientes medidas para mitigar el impacto de la crisis: i) procedimientos de prevención destinada a preservar el empleo por contrato (suspensiones, adelanto de vacaciones, reducción de la jornada de trabajo), ii) apoyo a las empresas por medio de programas de reconversión productiva, iii) programa de obras públicas para generar empleos y para compensar la caída de la inversión privada, iv) créditos y disminución de la carga fiscal a las Pymes y a algunos sectores (maquinaria, agrícola), condicionado a preservar el empleo y la regularización de la contratación de personal, v) programas de crédito a tasas bajas para los electrodomésticos y automóviles (a diferencia de la mayoría de los países, Argentina se enfrentó a este problema a través de los consumidores y no por vía

Cuadro III.1
Número de Beneficiarios del Programa de Seguro de Desempleo en Argentina, 2001-2008

	Número de beneficiarios
2001	144,545
2002	200,200
2003	105,349
2004	62,478
2005	63,460
2006	80,689
2007	96,619
2008	107,769
Enero	111,789
Febrero	103,048
Marzo	108,470
Abril	104,490
Mayo	107,663
Junio	107,790
Julio	107,295
Agosto	111,257
Septiembre	113,429
Octubre	120,994
Noviembre	121,906
Diciembre	126,483

Fuente: MTESS, BEL, varios años.

del productor); vi) aumento de los subsidios concedidos a las personas de bajos ingresos ("Plan Familias", "Plan Jefas y Jefes de Hogar").

El programa de seguro de desempleo en Argentina se creó en 1991 con la Ley de Empleo. Éste es regulado por el MTESS, y administrado por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Cubre a los trabajadores asalariados del sector privado y no incluye a los trabajadores del sector público, trabajadores domésticos, ni auto-empleados. Entre los requisitos para tener derecho a los beneficios se encuentran los siguientes: i) los trabajadores permanentes deben haber pagado contribuciones durante un período mínimo de doce meses durante los tres años anteriores a la suspensión del empleo, ii) para que los trabajadores temporales sean elegibles se requiere un período mínimo de cotización de noventa días durante los doce meses previos al final de la relación de empleo. El Ministerio cuenta con el apoyo del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Este órgano estuvo inactivo entre 1991 y 2004, fecha en la que se emitió un decreto para relanzarlo.

El pago de los beneficios comienza sesenta días después de la pérdida del puesto de trabajo, pero el Consejo puede reducir este plazo en caso de emergencia. Si el trabajador ha recibido una indemnización por la separación, la duración de la demora puede extenderse hasta 120 días. El plazo de recepción de los beneficios depende del período de cotización dentro de los tres años anteriores: i) de 12 a 23 meses, 4 meses de beneficios, ii) de 24 a 35 meses, 8 meses de beneficios, iii) de 36 meses, 12 meses de beneficios. Para los trabajadores temporales la duración de las prestaciones es de un día por cada tres de trabajo, considerando exclusivamente contratos de trabajo superiores a treinta días.

La cantidad del beneficio es calculada como un porcentaje del monto neto del mejor salario mensual, remuneración normal y habitual del trabajador en los seis meses previos al desempleo. El porcentaje

aplicable durante los primeros cuatro meses del beneficio se fija por el Consejo y el beneficio mínimo era de \$300 en 2008 (unos 100 dólares aproximadamente). Desde el quinto al octavo mes el beneficio es equivalente al 85 por ciento de la cantidad que se aplica durante los primeros cuatro meses y entre el noveno y duodécimo es del 70 por ciento. El beneficio mensual tiene un mínimo y un máximo fijado por el Consejo. Además de los beneficios monetarios, el trabajador recibe prestaciones de salud y asignaciones familiares. La modalidad de pago único permite al trabajador obtener de una sola vez todo el beneficio monetario para convertirse en auto-empleado; el trabajador debe presentar un proyecto o afiliarse con una empresa propiedad de los empleados o una cooperativa.

Dos programas complementarios que han tenido un gran impulso son el "Plan Familias" y el Programa "Jefas y Jefes de Hogar". El Programa Jefes de Hogar comenzó sus operaciones en 2002 bajo el marco del MTESS. Éste proporciona un ingreso mensual mínimo garantizado a los jefes de hogar desempleados, con hijos o familiares discapacitados, así como a los hogares con una mujer embarazada. Cabe señalar que existe una superposición importante con la definición de los beneficiarios en Canadá después de la reforma de 1996 para el seguro de empleo. El programa es administrado en forma descentralizada por los estados y municipios. En 2004, el 16 por ciento de los hogares argentinos estaban recibiendo apoyo, con una alta concentración en las zonas rurales, donde el programa de seguro de desempleo tiene menor cobertura (<http://www.trabajo.gob.ar/jefes/infostats/index.asp>). El Plan Familias funciona bajo el marco de una oficina diferente, el Ministerio para el Desarrollo Social. Éste apoya a las familias con niños pequeños con transferencias en efectivo que van desde \$100 al mes por hijo hasta \$200 por familia (de 30 a 60 dólares aproximadamente). Para el año 2009 la cobertura benefició a más de 210,000 familias. Un decreto de 2004 estableció que cualquier hogar

no cubierto por el Programa Jefes sería apoyado por el Plan Familias. Por lo tanto, ésta es una red de seguridad adicional para aquellos no elegibles para recibir los beneficios regulares por desempleo (MTESS 2004).

III.4.2 Barbados

El programa de SD de Barbados inició sus operaciones en 1981 como un complemento del beneficio por separación que existía desde 1973. Desde sus inicios, fue visto como un seguro social y no como un programa de bienestar.

La experiencia inicial del programa fue dolorosa pero instructiva. Inicialmente, las contribuciones se fijaron en 1.5 por ciento del salario asegurable, las cuales se adicionaron al 0.5 por ciento del pago por separación. Las tasas de reemplazo se fijaron en 40 por ciento, y los beneficios podían ser pagados por un máximo de 13 semanas. Incluso cuando el desempleo era alto, el programa mostró un superávit. Esa mirada aparentemente favorable dio lugar a aumentos en la tasa de reemplazo al 60 por ciento, y en el máximo de semanas a 26, y al mismo tiempo se disminuyeron las contribuciones al 1 por ciento. En 1986, aun cuando la tasa de desempleo estaba disminuyendo, las solicitudes subieron un 90 por ciento y se experimentó un déficit por primera ocasión.

La prueba más difícil para el sistema estaba a la vuelta de la esquina. El número de desempleados comenzó a aumentar rápidamente en 1991, y hacia 1993 la tasa de desempleo pasó la marca del 24 por ciento. Durante 1991, la tasa de contribuciones se incrementó en dos ocasiones y se mantuvo en 5.5 por ciento hasta 1995. Más tarde, la evaluación de las políticas del *NIS* mostró que una tasa del 3 por ciento habría sido suficiente. Para 1988 la tasa volvió al 1.5 por ciento, monto que se divide por igual entre empresarios y trabajadores, y se paga solo por los trabajadores del sector privado y los empleados públicos de carácter temporal, las embajadas extranjeras y los aprendices. No es pagado por los

contribuyentes voluntarios, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores permanentes del gobierno y los trabajadores de 65 años de edad y mayores.

Hoy en día, el programa de Barbados requiere por lo menos 32 semanas de seguro, con al menos 20 contribuciones pagadas o acreditadas en los 3 trimestres consecutivos anteriores, y al menos 7 contribuciones pagadas o acreditadas en el trimestre anterior.

La tasa de reemplazo es 60 por ciento del salario asegurable. Los beneficios son pagados casi inmediatamente con excepción de un período de espera de tres días, lo cual es mucho más corto que en el resto de los países incluidos en este capítulo.

Las prestaciones se pagan durante un máximo de 26 semanas en un período continuo de desempleo, o se extienden 26 semanas en las 52 semanas inmediatamente anteriores a la semana actual de desempleo. Dos o más períodos de desempleo, que no están separados por más de ocho semanas, se consideran como un período no interrumpido de desempleo.

Barbados tuvo una regla de beneficios de desempleo decrecientes entre 1991 y 1996. En este último año restauró la regla de beneficios constantes. Sobre este punto, parece haber ido en contra de la tendencia en el resto de los países.

El beneficio por separación se paga a aquellos con 104 semanas de trabajo sin interrupción de labores de tiempo completo (al menos 21 horas por semana) y despedidos por redundancia. El beneficio es igual a 2.5 semanas de ingresos gravables por año hasta 10 años de empleo; 3 semanas para cada año entre 10 y 20; y de 3.5 semanas para cada año después de 20 hasta un máximo de 33 años. Existen disposiciones especiales para dar cabida a los trabajadores estacionales que a menudo no trabajan todo el año.

El mercado de trabajo de Barbados comparte las tendencias generales en el Caribe y en particular

en las Indias Occidentales. Durante la década de los ochenta las tasas de desempleo fueron altas, por lo general superiores al 15 por ciento. Esto reflejó un ajuste de la vieja economía, cuando la agricultura era una parte importante de la actividad y las tasas de fecundidad eran altas. Luego, después del pico de la tasa de desempleo durante la primera mitad de la década de los noventa, los mercados laborales comenzaron a apretarse, las tasas de desempleo fueron inferiores al 10 por ciento, y la escasez de mano de obra comenzó a ser previsible. En comparación con el territorio continental de América, el Caribe en general ha tenido menores tasas de fecundidad en décadas recientes, está envejeciendo más rápidamente, y tiene además un importante flujo de emigración. Barbados ha reformado su sistema de pensiones a fin de facilitar el ajuste en el mercado laboral. Entre otros cambios, se incrementó la edad de jubilación, pero aún así se espera que durante el siguiente siglo haya mayor estrechez del mercado de trabajo. La actual recesión ha tenido un impacto. Sin embargo, la tasa de desempleo ha aumentado considerablemente, pero no de manera espectacular, a 8.4% a finales de 2008.

Así, el programa de SD en Barbados parece haber llegado a una etapa de madurez y de estabilidad. El episodio de incertidumbre vivida durante la década de los noventa ha sido superado y el programa ha funcionado más de 10 años con normas estables. Como en la mayoría de todos los programas de SD existe una necesidad de equilibrio constante entre las demandas de los usuarios y las decisiones del personal. Será interesante observar el saldo de 2009, cuando los efectos de la recesión mundial se dejen sentir completamente.

III.4.3 Brasil

El programa de SD en Brasil es el más grande de América Latina, sirviendo a un promedio de 300,000 a 400,000 beneficiarios por mes. Se limita a los trabajadores del sector formal e incluye

componentes de solidaridad y de ahorro individual. Podemos notar que mientras Brasil no siguió una reforma del tipo chileno en su sistema de pensiones, adoptó un mecanismo de ahorro forzado para apoyar a los trabajadores después de la separación de un trabajo mucho antes que otros países de la región. Por lo tanto, en esta gran nación hay un programa colectivo de SD y otro basado en cuentas individuales.

El actual programa se creó en 1986, en el contexto de un plan de estabilización macroeconómico llamado *Cruzado*. Su alcance fue inicialmente limitado por los estrictos criterios de elegibilidad y graves limitaciones fiscales. Sin embargo, la nueva Constitución Federal de 1988 (artículo 239) cambió la fuente de financiación proveniente de los ingresos de la tesorería general al Fondo para la Protección de los Trabajadores (*Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT*). El FAT es un organismo del Ministerio de Trabajo y Empleo y desde 1988 financia varios programas: el Seguro de Desempleo, los Programas de Desarrollo Económico y Subsidio Salarial. El FAT obtuvo su dinero del Programa de Integración Social (*Programa de Integração Social, PIS*), y del Programa de Formación de Servidores Públicos (*Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, PASEP*), ambos creados en 1970.

La regulación para las provisiones del SD se publicó en 1990 en el artículo 239 de la Constitución. Se creó un órgano consultivo, el Consejo Deliberativo del Fondo de Protección del Trabajador (*Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, CODEFAT*). También en 1990, se adoptaron criterios de elegibilidad para ampliar la base de los trabajadores con acceso al SD y los niveles de beneficio se incrementaron. Como consecuencia, el número de pagos distribuidos a los desempleados se duplicó. En ese año, el SD abarcó el 43 por ciento de todos los despidos provenientes del empleo formal. Con el fin de llegar a ser elegible para obtener beneficios los trabajadores deben cumplir los siguientes criterios:

- i) El despido sin causa justa por el empleador o despido indirecto. El despido indirecto se refiere al caso en que el empleado solicita el despido de su puesto por decisión judicial, alegando el incumplimiento del contrato por parte de su empleador.
- ii) El empleo bajo un contrato laboral formal de por lo menos seis meses durante los tres últimos años o contrato formal de trabajo por cuenta propia durante al menos 15 meses.
- iii) Un período de desempleo por lo menos de siete días y un máximo de 120 días.
- iv) La falta de otras fuentes de ingresos para garantizar la subsistencia.

Con el fin de reclamar los beneficios del SD un trabajador requiere una certificación escrita de su antiguo empleador en la cual se especifique el tiempo de servicio, así como los ingresos recibidos en los tres meses anteriores al despido. Este formulario es revisado por un ente nacional, que certifica la

elegibilidad. Una vez aceptado, el trabajador recibe una prueba de elegibilidad estableciendo el valor de las prestaciones y el máximo de la duración del beneficio. Con el fin de recoger el pago mensual el trabajador debe presentar ésta junto con su tarjeta de trabajo en un banco federal u oficina de empleo. Tras el éxito de la reclamación, el trabajador no podrá optar de nuevo por el término de 16 meses.

El nivel de beneficios mensuales (*parcela*) depende del salario promedio durante los tres meses anteriores al desempleo. Este rango va desde un salario mínimo a aproximadamente dos veces el salario mínimo. Los beneficios no disminuyen con la duración del desempleo. Ni el nivel de las prestaciones ni su duración depende de la búsqueda de empleo. Si el trabajador no ha utilizado todos los pagos cuando encuentra un nuevo empleo, el remanente puede ser acumulado para una futura ocurrencia de desempleo. El Cuadro III.2 muestra las reglas de elegibilidad y los beneficios del seguro de desempleo en Brasil.

Cuadro III.2
Normas de Elegibilidad y Beneficios del Seguro de Desempleo de Brasil, 2009

Reglas de Elegibilidad	
Si en los últimos tres años el trabajador tiene un récord de empleo de:	Él o ella recibe:
6-11 meses	3 pagos
12-23 meses	4 pagos
Más de 24 meses	5 pagos
Beneficio	
Salario promedio:	Valor del pago ^{1/}
Hasta R\$767.60 (396 dólares americanos)	80%
R\$767.61 hasta R\$1,279.46 (396 a 661 dólares americanos)	R\$614.04 (317 dólares americanos) más 50% de ganancias por encima de R\$767.60 (396 dólares americanos)
Más de R\$1,279.46 (661 dólares americanos)	R\$870.01 (valor único, 449 dólares americanos)

Nota: 1/Salario mínimo: R\$465.00. El valor mínimo del pago es el salario mínimo y el valor máximo no puede exceder R\$870.01. Los beneficios se definen en términos del salario mínimo. El MTE calcula una tabla con los valores que aplicarán. Esta tabla aplica desde el 1 de febrero de 2009.
Fuente: www.mte.gov.br.

Además del SD los trabajadores que hayan sido despedidos reciben beneficios del Fondo de Garantía por Tiempo de Trabajo (*Fundo de Garantia do Tempo de Serviços, FGTS*). Este es un fondo individualizado que paga intereses. Cada mes el empleador hace un aporte equivalente al 8 por ciento del salario actual del empleado al fondo. Esto implica que la suma acumulada por año en un fondo del trabajador corresponde aproximadamente a un salario mensual. El trabajador tiene acceso al *FGTS* si es despedido sin justa causa, al momento de la jubilación o muerte, o como un medio de co-financiación para compra de vivienda o los gastos de salud. El *FGTS* es transferible entre los puestos de trabajo y genera intereses si no se utiliza en los período de desempleo. En el caso de despido sin justa causa, el trabajador no sólo tiene el derecho de acceso a la totalidad de su fondo, sino también recibe un pago por separación en proporción a lo acumulado en el último trabajo: Esta compensación adicional ascendió a 10 por ciento del balance del trabajador en el *FGTS* en el momento del despido y se incrementó a un 40 por ciento del balance en 1988 y al 50 por ciento en 2001.

Los trabajadores del sector informal tienen más probabilidades de convertirse en desempleados que los del sector formal. Cunningham (2006) y Paes de Barros et al. (2006) creen que el sistema de SD en Brasil contribuye a incrementar la informalidad. La explicación que ellos dan es que los empleadores pueden entrar en acuerdos con los trabajadores formales para que los despidan y después los recontracten bajo un contrato informal. Si bien este mecanismo aumenta la rotación del trabajo, no es evidente que aumente las tasas de desempleo.

La probabilidad de quedar desempleado disminuye con el nivel salarial. Sin embargo, Paes de Barros, Corseuil y Foguel (2001) encuentran que el 32 por ciento de los pobres y sólo el 7 por ciento de los extremadamente pobres reciben beneficios del SD.

III.4.4 Canadá

El SD Canadiense está regulado por la Ley del Seguro de Empleo. El sistema actual se estableció en 1996. Entonces, el término "empleo" sustituyó el término "desempleo". En efecto, si bien el seguro de desempleo sigue siendo un elemento principal, el Programa de Seguro de Empleo (*Employment Insurance, EI*) también apoya a las personas que no pueden trabajar por razones de enfermedad, por parto o la crianza de los hijos, y aquellos que prestan atención o apoyo a un miembro de la familia que está gravemente enfermo con un riesgo significativo de muerte. La información en esta sección se puede encontrar en www.hrsdc.gc.ca, a menos que se indique lo contrario.

La Comisión de Seguro de Empleo de Canadá (*CEIC*) es un órgano tripartito que apoya el Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de Canadá (*HRSDC*) en la gestión del programa del *EI*.

Con respecto a las tarifas, éstas se definen el 14 de noviembre de cada año, fecha en la que la agencia de *EI* de Canadá define la prima considerando la regla de financiación de un sistema de reparto, la opinión del actuario en jefe del seguro y cualquier otro insumo público. Hay un límite para el cambio anual de 0.15 por ciento de la remuneración asegurable. La tasa de la prima en 2008 fue 1.73 por ciento, por lo que para 2009 tenía que ser entre 1.58 por ciento y 1.88 por ciento. El máximo anual de la remuneración asegurable para el año 2009 fue de CAD 42,300.

Como ocurrió en todo el Continente, las condiciones económicas favorables permitieron que las reclamaciones por beneficios de desempleo disminuyeran entre 2002 y 2008. En 2007-2008, el promedio semanal de beneficio fue entre CAD 12 y CAD 347 y el beneficio semanal máximo alcanzó los CAD 435 en enero de 2008. El número promedio de semanas de beneficios regulares fue de 17.0 semanas.

En general, las condiciones de elegibilidad para los beneficios del *EI* son: estar desempleado durante al menos 7 días consecutivos sin pago de sueldo y haber trabajado un número mínimo de horas durante las últimas 52 semanas. La separación del trabajo debe ser involuntaria. El criterio de horas mínimas varía entre las regiones en función de la tasa de desempleo local. Por ejemplo, entre el 10 de mayo de 2009 y el 6 de junio del mismo año la región de Montreal tenía una tasa de desempleo del 9 por ciento, la cual determinaba un mínimo asegurado de 595 horas, así como un mínimo de 23 y un máximo de 47 semanas de cotización para obtener los beneficios regulares. Vancouver tuvo una menor tasa de desempleo, de sólo el 6.7 por ciento, y, por tanto, requirió más horas y permitió menos semanas para lograr derecho a los beneficios: 665 horas y un mínimo y máximo de semanas se fijaron en 20 y 43. Al contrario, Terranova, con una tasa de desempleo del 20.7 por ciento tenía un mínimo de horas de 420, y las semanas fueron de 37 el mínimo y 50 el máximo.

El programa Canadiense también incluye una posibilidad de trabajo compartido. Esto es similar a los programas existentes en México y algunos grandes países de América del Sur. El mecanismo es financiar la ayuda al ingreso a los trabajadores elegidos para los beneficios de desempleo para que permanezcan en el trabajo bajo un horario reducido. Estos acuerdos tienen que ser aprobados por el *CEIC*, y la duración es de 6 a 26 semanas, con prolongaciones de hasta 38 semanas. La utilización de una posibilidad de trabajo compartido empezó a crecer en 2008. Como en otros lugares, este tipo de soluciones funciona mejor para las grandes empresas de manufactura que operan en virtud de los convenios colectivos o que pueden disponer de un gran número de trabajadores y de gestión.

III.4.5 Chile

Las políticas de empleo chilenas con apoyo fiscal centran su atención en los jefes de hogares desempleados a través de la contratación directa, los subsidios a la contratación y apoyo a la iniciativa empresarial. Estos programas se iniciaron en 1999 y ofrecen beneficios a entre 1 y 2 por ciento de la fuerza de trabajo. El programa de Seguro de Cesantía (SC) comenzó a operar en octubre de 2002. Hacia los primeros meses de 2009 superó el número de 6 millones de afiliados y de 3 millones de contribuyentes para llegar a una tasa de cobertura del 78 por ciento de la fuerza de trabajo. Desde 2006 la participación de los trabajadores con contratos no permanentes ha aumentado del 50 a 57 por ciento.

El SC de Chile combina un fondo colectivo de reparto (el Fondo de Cesantía Solidario, FCS) con los ahorros individuales del trabajador para financiar beneficios. El fondo colectivo o de solidaridad se nutre con fondos fiscales y de un impuesto sobre la nómina. Los fondos son administrados por una empresa privada, la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), dedicada únicamente a esta tarea, propiedad de las Administradoras de Fondos de Pensiones. En el diseño del SC una recomendación básica fue seguida para dejar algo de riesgo en manos de las personas para limitar los incentivos de evitar el trabajo. Por lo tanto la liquidez se puede proporcionar a la persona en caso de un evento adverso de trabajo, pero el tener algo de su dinero en la cuenta individual constituye un incentivo para buscar empleo con más intensidad y también le proporciona una buena garantía para financiar un pequeño proyecto empresarial.

Con el fin de acceder a los beneficios existen normas para la parte de la cuenta individual y la parte de los fondos compartidos. El trabajador puede retirar de la cuenta individual si ha estado pagando durante 12 meses (consecutivos o no) para el caso de contratos indefinidos, y puede recibir el 50 por

ciento del pago mensual, por un máximo de 5 meses (véase el Cuadro III.3). Con el fin de acceder al fondo de solidaridad es necesario que la relación laboral se termine por despido, que la cuenta individual carezca de recursos suficientes, y que la persona no rechace una oferta de empleo existente.

El administrador del fondo recibe una comisión en función de la rentabilidad de los fondos de pensiones. Si los rendimientos del fondo del SC son muy elevados, el administrador toma parte de las ganancias, pero si son demasiado bajos debe asumir la pérdida. Durante los primeros años, el rendimiento de la AFC ha estado por debajo de los fondos de referencia, por lo que la comisión ha sido baja. El valor de los fondos alcanzó los \$1.3 billones (\$ US2.35 millones) en abril de 2009; casi las tres cuartas partes de ese dinero se encuentra en las cuentas individuales de desempleo y el resto en el FCS (Gráfica III.14). La Comisión recibida durante los primeros meses de 2009 es aproximadamente el equivalente a un 0.6 por ciento anual.

Durante los primeros años del sistema hay una baja tasa de acceso al fondo colectivo. Esto se asocia en gran medida al problema de la elevada rotación laboral que determina que muchos no alcanzan el período mínimo de cotización para adherirse al fondo. Sin embargo, el equilibrio social es favorable. Bernstein y Sánchez (2005) han modelado el aumento en las pensiones esperadas que se deriva del SC. Este efecto se debe a que gracias al programa los trabajadores no pierden todo el tiempo de contribución al sistema de pensiones mientras se encuentran desempleados. Por ejemplo, para los que nacieron en 1981 y esperan jubilarse entre 2020 y 2025, el impacto va desde 0.7 a 3.7 por ciento del valor de la pensión, dependiendo del nivel educativo de la persona. Conforme a esto, los autores calculan las variaciones en las primas que podrían tener lugar si el seguro es ajustado por la experiencia y el costo proyectado de las prestaciones. Esta variación puede ser considerable, del 1.0 por ciento para los

trabajadores de 56 o más años de edad y con un contrato laboral permanente y hasta el 5 por ciento de jóvenes de 19 a 35 años de edad con contratos de tiempo parcial.

En la ley chilena el total de la prima en caso de un contrato por tiempo indefinido es el 3.0 por ciento del salario, de los cuales 0.6 puntos son pagados por el trabajador y el resto por el empleador. De esa suma, 2.2 puntos van a la cuenta individual del trabajador, y el resto al FCS. Adicionalmente el gobierno aporta una cantidad al FCS. El SC paga beneficios en caso de separación laboral "en todo evento" y por "necesidad de la empresa". En los casos de separaciones por todo-evento los recursos provienen totalmente de la cuenta individual del trabajador, mientras que en caso de despidos por causas no atribuibles al trabajador se pueden utilizar los recursos del fondo solidario. En los contratos permanentes, si un trabajador tenía 12 cotizaciones continuas, pero aun así tiene un fondo individual de escaso valor, puede recibir hasta 5 pagos y acceder al FCS. En los casos de no tener el número requerido en la continuidad de los pagos o de tener un alto valor en el fondo individual, se pueden recibir 5 pagos pero sin derecho a los recursos del FCS (Cuadros III.3 y III.4).

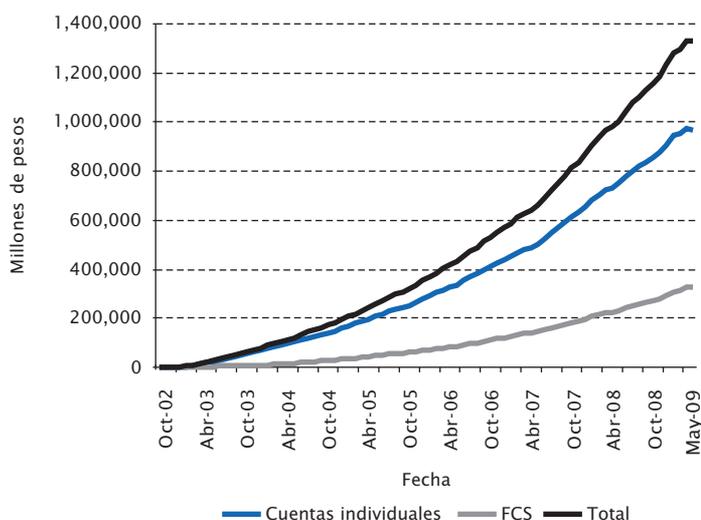
En contratos de tiempo parcial o por obra determinada el pago del 3 por ciento de los ingresos se efectúa sólo por el empleador y no hay contribución al FCS. En estos casos, se obtiene un único pago del balance de la cuenta una vez que las 6 contribuciones se acumulan.

La sociedad chilena también se ha visto afectada por la crisis mundial. En marzo de 2009 el crecimiento mensual de los beneficiarios aumentó un 47 por ciento con respecto al mismo mes del año anterior (Gráfica III.15). Para esa fecha, el beneficio promedio fue de 134 mil y 137 mil pesos para los trabajadores con contratos permanentes o con contratos de tiempo parcial o por obra determinada, respectivamente (alrededor de unos 240 dólares).

En mayo de 2009 la Presidenta Bachelet publicó la Ley No. 20.328 la cual reforma el SC. Este cambio permite el acceso al FCS a los trabajadores con contratos de tiempo parcial o por obra determinada. La reforma incorpora estrategias automáticas para responder a los eventos de recesión: cuando el desempleo es superior a la media de los últimos cuatro años en por lo menos un punto porcentual, se concederán dos pagos adicionales con una tasa de

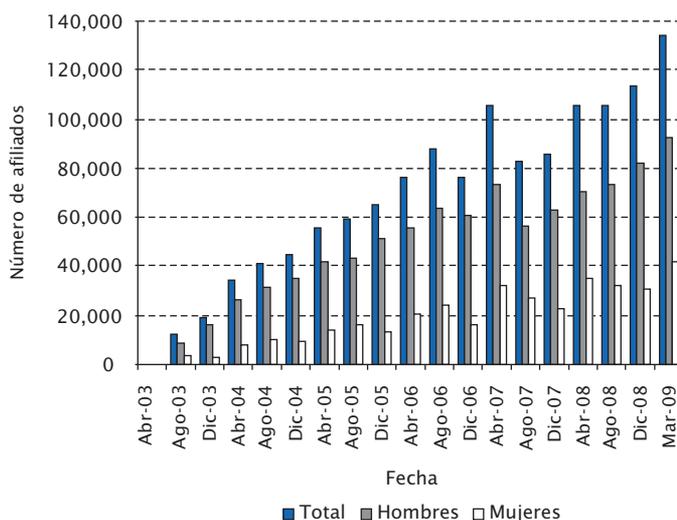
reemplazo del 25 por ciento, independientemente del tipo de contrato. La iniciativa también se preocupa por mejorar los mecanismos institucionales: la Bolsa Nacional de Empleo y los sistemas de información del mercado laboral, así como el uso responsable de los derechos por parte de los beneficiarios del SC para obligarlos a aceptar y participar en las ofertas de entrenamiento y empleo que se reciban (<http://www.safp.cl/573/channel.html>).

Gráfica III.14
Valor de los Fondos de Desempleo, Chile, Octubre 2002-Mayo 2009



Fuente: SP, Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, varios años.

Gráfica III.15
Personas que Recibieron Beneficios por Desempleo en el Mes, Abril de 2003 a Marzo de 2009



Fuente: SP, Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, varios años.

Cuadro III.3
Chile: Beneficios con Derecho al Fondo Solidario

Mes	Valor más alto		Valor más bajo		Porcentaje de remuneración gravable
	Moneda nacional	Dólares (EU) ^{1/}	Moneda nacional	Dólares (EU) ^{1/}	
1ro	158,882	280.90	82,617	146.06	50
2do	142,993	252.81	68,636	121.35	45
3ro	127,105	224.72	58,469	103.37	40
4to	111,216	196.63	48,936	86.52	35
5to	95,328	168.54	38,132	67.42	30
Total	635,524	1123.59	296,790	524.72	

Nota: 1/Tasa de cambio: 11 de junio de 2009.

Fuente: <http://www.safp.cl/573/channel.html>.

Cuadro III.4
Chile: Beneficios sin Derecho al Fondo Solidario

Meses contribuidos	Número de retiros permitido	Porcentaje del balance del primer retiro	Retiros posteriores ^{1/}			
			2do	3ro	4to	5to
Hasta 18	1	Balance total	0	0	0	0
19-30	2	53	Balance total	0	0	0
31-42	3	37	90	Balance total	0	0
43-54	4	29	90	80	Balance total	0
De 55 en adelante	5	25	90	80	70	Balance total

Nota: 1/ Porcentajes respecto al primer retiro.

Fuente: <http://www.safp.cl/573/channel.html>.

III.4.6 Colombia

Colombia cuenta con dos mecanismos para proteger a los trabajadores contra un episodio de desempleo. Se trata de un fondo colectivo para promover el empleo y proteger contra el desempleo (Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo, FONEDE) y el Fondo de Desempleo (Fondo de Cesantías), el cual se forma a través de depósitos en cuentas individuales de jubilación.

El FONEDE se gestiona a través del sistema de Cajas de Compensación Familiar (CCF). Este es regulado por el Ministerio de la Protección Social, y se financia con los impuestos sobre la nómina y las

transferencias directas del gobierno. Proporciona apoyo a los desempleados, al entrenamiento y al micro-crédito (ASOCAJAS 2009). El beneficio de desempleo es una transferencia en especie equivalente a 1.5 veces el salario mínimo, que puede ser utilizado para la alimentación, la educación o los servicios de salud. El segmento de microcrédito apoya la continuación del empleo de hasta cuatro meses, durante el cual el empleador se ve compensado por el impuesto sobre las cuotas para la salud, pensiones y riesgos laborales. Entre 1997 y 2001 el sistema se estancó en el número de empresas afiliadas, pero el crecimiento fue muy importante entre

2002 y 2008 (Gráfica III.16). Del mismo modo, la Gráfica III.17 muestra que el número de trabajadores protegidos aumentó considerablemente en esos años (ASOCAJAS 2009).

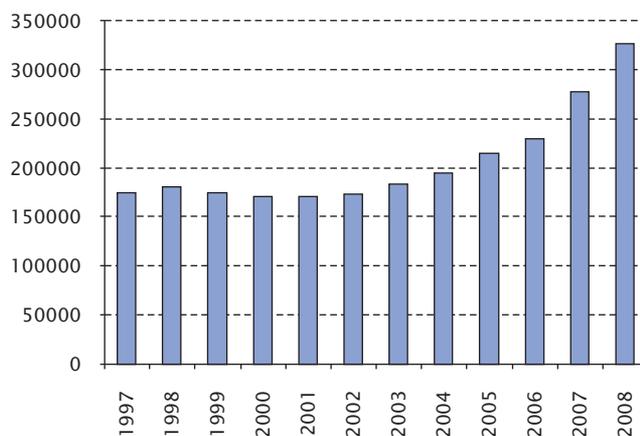
Las CCF se financian con un 4 por ciento de impuesto sobre la nómina, pero sólo el 7.3 por ciento de la cantidad total va al fondo de desempleo (por lo tanto, las prestaciones por desempleo se financian con menos de 0.3 por ciento del salario gravable. Durante 2008, este flujo fue equivalente a 85 millones de dólares (188 miles de millones de pesos colombianos), y pagó 437,363 en beneficios (ASOCAJAS 2009).

El valor de los fondos para desempleo gestionados a través de cuentas individuales son aproximadamente diez veces más grandes que el FONEDE en los flujos de efectivo anual. Cada año, los empleadores deben depositar el equivalente a un

mes de salario en la cuenta individual que el trabajador mantiene obligatoriamente con un administrador de fondos de pensiones. Los trabajadores pueden retirar estos fondos en caso de separación del puesto de trabajo, para pagar los gastos de matrícula para la universidad u otros gastos escolares, o para financiar la vivienda. En consecuencia, si bien estos fondos apoyan a los trabajadores en caso de terminación del trabajo, no incluyen ningún mecanismo de seguro.

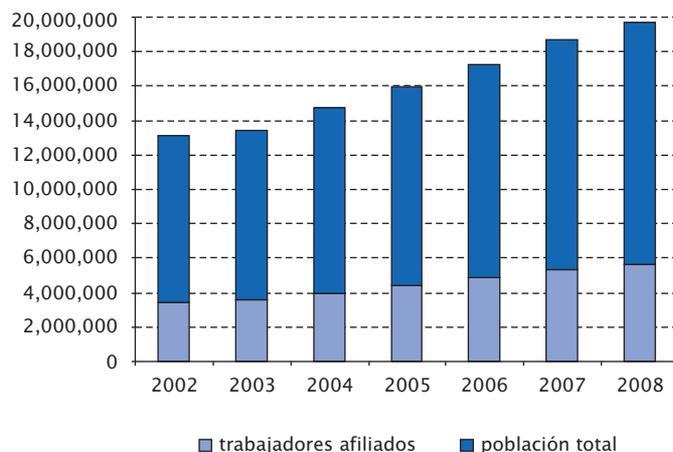
Resumiendo, el sistema Colombiano para la protección de los desempleados combina elementos colectivos e individuales. Los elementos del seguro son pequeños (menos del 10 por ciento de los fondos), y los fondos se pueden utilizar para una variedad de gastos diferentes al apoyo del ingreso del trabajador.

Gráfica III.16
Empresas Afiliadas a las Cajas de Compensación Familiar: 1997-2008



Fuente: ASOCAJAS 2009.

Gráfica III.17
Trabajadores Afiliados a las Cajas de Compensación Familiar: 1997-2008



Fuente: Ministerio de la Protección Social 2009.

III.4.7 México

México no tiene un programa de SD. Los trabajadores desempleados pueden retirar dinero de sus cuentas individuales de jubilación, hasta el equivalente de 30 días de la base salarial. El monto se aumenta con la antigüedad en el sistema. Esta opción sólo está abierta una vez cada cinco años y la utilización de ésta hace que el trabajador "pierda" el equivalente de semanas pagadas en el sistema de pensiones. Es posible indicar que el mecanismo disponible en México difiere del que se aplica en Chile, Colombia o Brasil, casos en los que el trabajador retira el dinero de sus propios ahorros en caso de desempleo, pero no pierde por ello los períodos de cotización en el sistema de pensiones. Teniendo en cuenta que la tasa de los salarios que va a cuentas individuales de jubilación es del 6.5 por ciento, el retiro de 30 días de los salarios es equivalente a la pérdida de antigüedad de aproximadamente 15 meses. Para una fracción importante de trabajadores, el uso de esta opción durante la vida laboral puede significar no llegar a cumplir con los requisitos de contribución requeridos para tener derecho a una pensión mínima.

Dada la falta de un SD federal se están buscando soluciones locales. El Distrito Federal opera un programa que proporciona un beneficio de un salario mínimo por un período de hasta seis meses. Los trabajadores tienen la posibilidad de recibir beneficios una vez cada dos años. Durante 2008, el programa pagó beneficios a casi 60,000 personas. El funcionamiento del programa de desempleo del DF está desconectado de la seguridad social, lo cual significa que no hay manera de verificar los períodos de cotización y de salarios, o de si se ha encontrado un nuevo empleo, ni está ligado a los programas federales de empleo.

III.4.8 Estados Unidos

Estados Unidos tiene varios programas de SD: el SD de los estados es el mayor de esos programas, proporcionando beneficios a los trabajadores despedidos involuntariamente; el programa de Asistencia en Desempleo por Desastre (*DUA*) apoya a aquellos que pierden sus puestos de trabajo después de un desastre declarado por el Presidente;

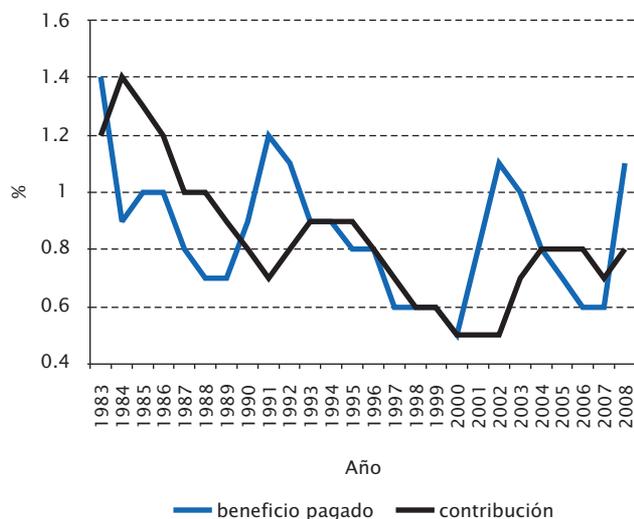
el programa de Compensación por Desempleo para Empleados Federales se especializa en esa clase de trabajadores; el programa de Compensación por Desempleo para Ex-miembros de las Fuerzas Armadas proporciona beneficios al personal ex militar; el programa de Beneficios Extendidos apoya a aquellos que han agotado los beneficios regulares; el programa de Asignaciones por Reajuste Comercial (TRA) provee beneficios a los trabajadores afectados por las importaciones; y finalmente el de Asistencia por Auto-Empleo proporciona subsidios a trabajadores desplazados que quieran iniciar un pequeño negocio (al inicio de 2009, sólo había 7 estados con este programa).

El programa general es administrado por cada estado, siguiendo los lineamientos federales. El SD fue originalmente un programa para trabajadores en la industria manufacturera. Sin embargo hoy en día las condiciones más difíciles de desajuste laboral

afectan también a los trabajadores más capacitados y educados en todos los sectores económicos. Quizás el principal cambio en la perspectiva del SD es que los programas tienen que estar más focalizados para adaptarse a las características de cada uno de los trabajadores.

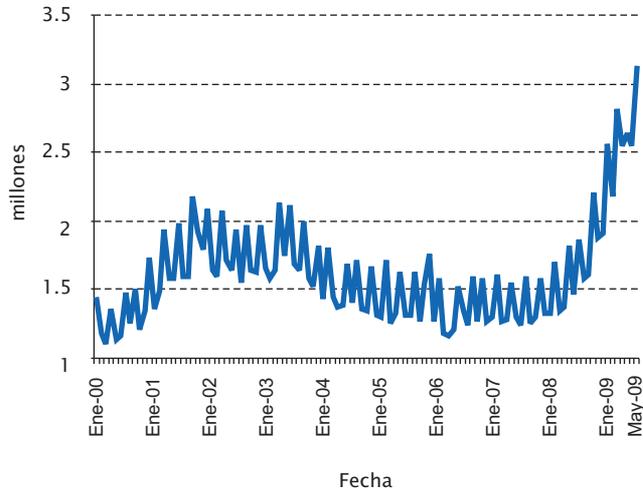
Los desarrollos recientes han sido significativos. Entre diciembre de 2007 y abril de 2008 la tasa de desempleo creció 4.5 puntos y el nivel de empleo cayó en más de 6 millones de personas. En la Gráfica III.18 observamos que los costos de los programas de SD alcanzaron un máximo cuando las recesiones tocaron fondo, sobrepasando las contribuciones. En la Gráfica III.19 observamos que el número de reclamos comienza a crecer durante 2007, y crece exponencialmente entre 2008 y 2009. Adicionalmente, casi se ha duplicado el número de individuos que reclaman el beneficio completo (Gráfica III.20).

Gráfica III.18
Contribuciones Recibidas y Beneficios Pagados:
Estados Unidos, 1983-2008
 (% de los salarios totales)



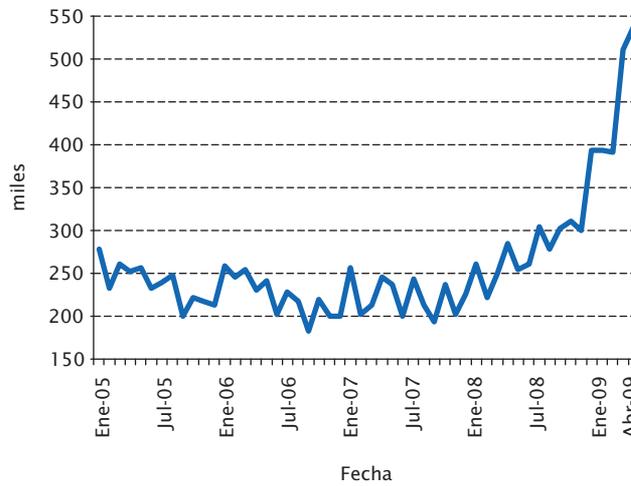
Fuente: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, varios años.

Gráfica III.19
Reclamos Iniciales del Programa Estatal de SD:
Estados Unidos, Enero 2001-Mayo 2009
 (ajustado por temporada)



Fuente: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, varios años.

Gráfica III.20
Personas que Agotan Totalmente los Beneficios por Desempleo^{1/}:
Estados Unidos, Enero 2005-Abril 2009



Nota: 1/Los datos mostrados corresponden al programa estatal.
 Fuente: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, varios años.

El promedio semanal de beneficios durante los doce meses finalizando en enero de 2009 fue \$298, y el promedio de duración fue de 14 semanas. En 2004 el promedio de duración fue de 16 semanas, pero en 2009 hay muchos "nuevos" desempleados, por lo que probablemente el crecimiento continuará en 2010. Los pagos en aquellos 12 meses alcanzaron \$45.4 miles de millones. Entre aquellos que comenzaron a recibir beneficios, 42 por ciento agotó por completo los beneficios por desempleo que les fueron concedidos. Para proteger a este grupo, en septiembre de 2009 el congreso prolongó a 13 semanas los beneficios de desempleo, pero únicamente para los trabajadores en estados con TD de 8.5 por ciento o mayores.

Por otro lado, entre los desempleados de años recientes, apenas un poco más de la tercera parte reciben los beneficios. Las razones más comunes para no recibirlos son que los trabajadores son recientes integrantes del mercado laboral, no han contribuido con suficiente dinero o tiempo para ser elegibles, o simplemente no son elegibles para recibir los beneficios (Nicholson y Needles 2006).

Durante 2008 el promedio de la tasa impositiva para el programa de SD fue 2.26 por ciento de los ingresos gravables. El promedio fue equivalente a \$274, pero el mínimo fue solamente \$58 y el máximo fue \$963.

Si bien los requisitos de elegibilidad varían según los estados, éstos tienen la estructura común encontrada en otros países: un requisito de pago mínimo para el fondo del seguro, un monto mínimo de tiempo de contribución dentro de un plazo y una razón válida para la separación laboral. La regla de contribución más típica es la de exigir a los trabajadores tener ingresos trimestrales de al menos US\$2,500-\$3,500. Esto ha sido criticado por dejar fuera a los trabajadores de bajos ingresos, y se ha propuesto un estándar de "promedio mínimo de horas". Los requisitos de ingresos también han sido criticados porque los trabajadores que pierden un trabajo recientemente obtenido se encuentran en desventaja debido a una realidad administrativa: los

sistemas de contabilidad para verificar ingresos operan con tres a seis meses de retraso. En este caso caen con más frecuencia los trabajadores de salarios bajos y los trabajadores temporales, incluyendo aquellos que han sido receptores de los pagos de pobreza bajo el programa de Ayuda Temporal a Familias en Necesidad (*TANF*). Por otro lado, este tipo de norma tiene por objeto reducir la probabilidad de renuncia voluntaria con la finalidad de cobrar los beneficios del SD. En efecto, los programas de SD en los Estados Unidos comparten con la mayoría de los países el objetivo de proporcionar beneficios sólo a los trabajadores que se encuentren desempleados involuntariamente, condición que es difícil de observar en muchos casos. No sólo el comportamiento no se puede observar perfectamente, sino que algunas renunciaciones "voluntarias" pueden justificar los pagos procedentes del SD sobre los principios del seguro social: por ejemplo, cuando un cónyuge tiene que cambiar de trabajo porque el otro cónyuge emigra.

Los programas de SD de los Estados Unidos también han avanzado hacia la promoción de empleo, bajo la bandera de la "continuación de las normas de elegibilidad". Esto significa que el trabajador debe estar disponible para el trabajo y ser un buscador activo, o bien participar en un programa de capacitación.

La cobertura se considera bastante elevada en los Estados Unidos, pero el empleo estacional y el trabajo por cuenta propia son dos grandes excepciones. Por lo tanto, los trabajadores de la agricultura, transporte y venta al por menor no pueden ser cubiertos en muchos casos. Sin embargo, la administración de estos casos se considera difícil y hay cuestiones conceptuales. Como hemos visto Chile ha abordado el problema mediante el uso del programa de SD que incluye cuentas individuales, lo cual fuerza a los auto-empleados a ahorrar, pero esa opción no se ha tratado en los Estados Unidos. Algunas evaluaciones académicas (Gruber 1997 y Hamermesh y Slesnick 1995) concluyen que los

beneficios del SD hacen un trabajo adecuado para proteger a los trabajadores contra las principales caídas en el consumo. Sin embargo, estos estudios se refieren al promedio de los casos, y sólo a los que realmente reciben los beneficios.

La mayoría de los estados tienen un límite entre el 50 y el 70 por ciento sobre los beneficios, en relación con el salario promedio semanal. Los estados usualmente no permiten ingresos "parciales" mientras se estén recibiendo beneficios. Esto significa que la tasa impositiva marginal es con frecuencia del 100 por ciento, y los trabajadores de tiempo parcial están excluidos de recibir la cobertura. Por otra parte, algunos estados ofrecen beneficios para la reducción de horas trabajadas, pero ese no es un fenómeno importante.

Las leyes federales y estatales determinan la duración de los beneficios. Por lo general, las leyes estatales definen los beneficios básicos y las leyes federales los beneficios "extendidos" durante las recesiones. La duración máxima normal es de 26 semanas, pero los trabajadores poco calificados a veces enfrentan duraciones máximas de 10 a 12 semanas. Para los Estados Unidos es normal que los beneficios se "extiendan" durante las recesiones, y durante cada recesión las normas han sido diferentes. En este sentido, el programa de Compensación de Desempleo por Emergencia (*EUC*) fue creado en junio de 2008 para proporcionar beneficios hasta de 13 semanas adicionales. La Ley de Extensión de Compensación por Desempleo amplió el *EUC* a 20 semanas en noviembre de 2008 a

nivel nacional y abrió la posibilidad de más de 13 semanas para los trabajadores en estados con altas tasas de desempleo. Más recientemente, en febrero de 2009, la Ley de Recuperación y Reinversión de Estados Unidos de 2009 amplió el período de tiempo durante el cual las solicitudes para el *EUC* se pueden presentar, así como el tiempo durante el cual los beneficios pueden ser pagados (<http://www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/>).

Estados Unidos goza de una alta tasa de cumplimiento con respecto a las normas fiscales, por lo que el fenómeno de trabajo informal observado en América Latina no es tan importante en este país. Sin embargo, existe un importante número de "trabajadores desalentados", que no aparecen en las estadísticas de desempleo, ya que no están buscando un empleo (Cuadro III.5).

III.4.9 Uruguay

El programa de seguro de desempleo de Uruguay fue creado en 1981. En 2008 fue reformado de manera importante. Actualmente, el requerimiento de contribución es de 6 meses de los últimos 12 meses, o 12 de los últimos 24 meses, de acuerdo a la actividad del sector. La reforma de 2008 duplicó el plazo de beneficios para los trabajadores de más de 50 años de edad. También se adoptó una tasa de reemplazo que disminuye al hacerse más largo el periodo de desempleo, con el propósito de estimular la búsqueda de empleo. Antes se pagaba una tasa de reemplazo del 50 por ciento de los salarios, la

Cuadro III.5
Personas que No se Encuentran en la Fuerza Laboral, Primer Trimestre de 2008 y 2009,
sin Ajuste por Temporada, Estados Unidos

	2008	2009
Personas que actualmente quieren un trabajo	4,719	5,663
Marginalmente adheridas al mercado de trabajo	1,555	2,096

Fuente: U.S. Department of Labor 2009.

cual subía al 70 por ciento si había familiares dependientes. Las nuevas tasas de reemplazo se encuentran entre el 66 y 79 por ciento al comienzo del período de desempleo, y bajan al 40 por ciento en el sexto mes. Uruguay permite que los trabajadores con más de un empleo reciban los beneficios del SD si los trabajadores pierden el que tiene mayor salario, así como un beneficio por suspensión temporal o reducción de trabajo. El beneficio se calcula con respecto a la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) que en 2009 es de \$1,944 pesos (aproximadamente 85 dólares). El monto mínimo se incrementó con la reforma de medio BPC a un BPC; el máximo es de ocho múltiplos del BPC en caso de paros, mientras que en el caso de despido hay una escala decreciente: 11 BPC durante el primer mes, nueve y medio en el segundo, y así sucesivamente, hasta llegar a seis en el sexto mes.

III.5 Diseño de Política y Administración de Seguro de Desempleo

III.5.1 Teorías que Mejoran el Diseño de un Programa de Seguro de Desempleo

El Informe sobre la Seguridad Social en América 2007 explicó las teorías contemporáneas del desempleo. Éstas se basan en la comprensión de la forma en que los trabajadores buscan empleo y se encuentran y negocian con los posibles empleadores. Estas teorías explican por qué una sociedad no necesariamente quiere impulsar la tasa de desempleo a cero: hay productividad y ganancia salarial que beneficia a todos cuando el proceso permite mejores empates de empresas y trabajadores. Por otra parte, estas teorías también sirven para comprender por qué a veces los trabajadores caen en situaciones de desempleo excesivamente largas: pocos podrían argumentar que tener trabajadores en busca de un puesto de trabajo durante más de 12 meses es un buen resultado social.

El mencionado informe también explicó la distinción entre las políticas activas y pasivas del mercado laboral. El arquetipo de una política pasiva es un programa "tradicional" de SD que paga un beneficio monetario en caso de desempleo, mientras que las políticas activas suelen pagar beneficios sólo si la persona participa en un programa de entrenamiento o en un programa de búsqueda de trabajo reconocido públicamente.

Las políticas activas del mercado laboral en general se consideran exitosas en la reducción de las tasas de desempleo. Este resultado proviene de la mejora del control sobre el problema de "riesgo moral", lo que significa que las personas tienen la opción de no hacer un esfuerzo para encontrar un empleo debido a que están recibiendo dinero del programa de SD.

Por otro lado, también se ha reconocido cada vez más que existe una necesidad de SD libre de ataduras a la participación en entrenamiento o actividades de búsqueda. Esto es así porque a veces las personas se enfrentan a condiciones que hacen muy poco probable que un puesto de trabajo se encuentre disponible para ellos, y a veces estas condiciones pueden durar mucho tiempo. Por ejemplo, las industrias afectadas por grandes cambios en los precios, el cambio tecnológico o la competencia global pueden despedir una parte grande de la fuerza de trabajo, a menudo con concentración en una región, y estas crisis generalizadas no pueden ser absorbidas a través de una evolución progresiva de la demanda laboral.

Así, es necesario diseñar un programa de SD sin disculpas para enfrentar de manera correcta el problema de pérdida de ingresos. Esto no significa de manera alguna que las políticas activas se reduzcan en importancia. Más bien, significa que una buena protección social y las políticas laborales deben tener un programa de SD "pasivo" como una herramienta importante. Existen 3 aspectos importantes que se han de definir correctamente en

un programa de SD: i) la duración y la forma de pago de los beneficios, ii) supervisión y sanciones, y iii) el requisito de participación en las actividades o programas de capacitación.

III.5.2 Diseño Administrativo

Dentro de los países de la OCDE el SD es uno de los pilares de la protección social. En América Latina, Brasil inició la operación de un programa en 1990 y Chile lo hizo en 2004. Sin embargo y debido a la existencia de la "economía informal" en un grado importante, incluso en los países de la región que tienen un programa de SD, surgen dudas sobre el alcance que puede tener. Lamentablemente, hay argumentos en contra de su establecimiento en muchos países y el avance ha sido lento, pero de hecho no existe una evaluación clara y concreta de los argumentos. En este capítulo esbozamos cómo obtener la medición de los costos y ganancias en el bienestar de un programa de SD.

Los programas de SD han tenido históricamente las siguientes funciones: i) proteger a los trabajadores contra la caída inesperada de los ingresos causados por factores ajenos a su control; ii) la protección de los trabajadores contra una caída en los ingresos debido al "cambio estructural" en la economía, posiblemente esperados pero fuera del control de los trabajadores; iii) facilitar el "ajuste estructural" por las industrias o regiones que enfrentan cambios tecnológicos de nueva competencia (especialmente extranjera); y, iv) proteger los ingresos de los trabajadores haciendo frente a acontecimientos que si bien son predecibles se consideran riesgos socialmente asegurable, sobre todo la maternidad y la discapacidad de un familiar que requiera de atención por parte del trabajador.

Como hemos observado en las secciones de país, el programa de SD requiere definir tres condiciones que deben cubrir los trabajadores para ser elegibles para recibir beneficios: i) una cantidad

mínima de tiempo de trabajo dentro de algún marco temporal; ii) estar desempleado debido a una causa "aceptable"; y, iii) permanecer desempleado de una forma "justa" (estándar de elegibilidad continua). Estos aspectos generales definen la agenda específica para diseñar un programa. Los pasos específicos son los siguientes:

- i) Definir la población objetivo. El SD no da beneficios a todos los desempleados. El desempleo es un fenómeno voluntario en diferentes grados: para algunos, el costo en el bienestar de desempleo puede ser muy elevado, mientras que para otros la espera de mejores oportunidades no provoca un daño en las oportunidades de consumo y en las posibilidades de inversión de la familia. Por esa razón, es necesario examinar a detalle los criterios generales que definen la población objetivo siguiendo las características de cada mercado laboral nacional.
- ii) Definir las normas generales de contribución y beneficio. Para poner en marcha un programa que tendrá que estar basado en el impuesto sobre la nómina, es necesario investigar cómo la opción de ocupación en la economía informal afecta al SD óptimo. El problema no sólo es estudiar la situación de los "afiliados normalmente" a la seguridad social, sino también la de quienes pasan la mayor parte del tiempo sin seguro. Asimismo, parece recomendable evaluar aquí la función de normas de separación del trabajo de la legislación laboral, que son sustitutos parciales de un SD.
- iii) Evaluar las diferentes opciones de contribución y beneficio. El debate teórico sobre el SD indica los parámetros generales a estudiar. Éstos son las normas de tiempo de trabajo requerido, normas para reconocer las separaciones aceptables y permanencia justificada en el desempleo. Naturalmente, el problema se presta para medir el impacto que se derivaría de la

aplicación de las normas utilizadas en otros países. La evaluación tiene que hacerse desde una perspectiva de bienestar: en qué medida puede equilibrarse el consumo, en qué medida el SD facilita la movilidad laboral, y en qué medida se crea un riesgo fiscal por abuso del sistema. Como parte de la evaluación del bienestar, naturalmente, se plantea también la evaluación fiscal relacionada con los posibles costos. Sin embargo, uno de los avances en el análisis y la aplicación del programa de SD es el entendimiento de que éste opera mejor cuando se aplica correctamente como un seguro, dejando el tema de la redistribución de la renta para ser tratado con otras herramientas de política. En consecuencia, el costo fiscal en un programa debidamente diseñado debe ser bajo.

III.5.3 Diseño de Políticas

Para entender cómo diseñar un programa de seguro de desempleo, una referencia académica útil es el artículo del profesor Raj Chetty de la Universidad de Stanford. Él hace referencia al modelo de Martin Baily (1978), una de las primeras expresiones de la visión contemporánea del problema. En este enfoque, los beneficios de desempleo dependen de tres variables críticas: ¿qué tanto valoran las familias tener un flujo de consumo estable (lo que los economistas llaman la aversión al riesgo)?, ¿qué tan valioso es estabilizar el consumo a través de un SD?, y, ¿qué tanto crece el desempleo cuando aumentan los beneficios de desempleo (el problema de riesgo moral).

De acuerdo con Chetty (2005) los resultados presentados por Baily son muy generales. Con esto quiere decir que no se ven afectados por la presencia de cualquiera de los siguientes puntos: las familias tienen limitaciones financieras, las familias acumulan capital humano, hay mercados de seguros privados que reducen la necesidad de una intervención pública, las familias ahorran dinero para tiempos difíciles, o las personas pueden tener actividades valiosas

diferentes del trabajo mientras que están desempleados. La importancia de esta opinión radica en que un programa de SD debe seguir reglas sencillas para gestionarse de manera eficaz. Un programa basado en muchas condiciones terminará con costos administrativos muy altos. Alternativamente, un programa puede llegar a ser demasiado complejo si se quieren reducir los beneficios de aquellos que tienen ahorros, de aquellos que tienen mejor educación, de aquellos que tienen algo más que hacer en adición a trabajar por un salario, y así sucesivamente. La razón por la cual este enfoque funciona es que cualquier restricción sobre el consumo de una persona desempleada puede ser relajada mediante un incremento en beneficios, y cualquier restricción sobre el consumo de una persona empleada puede ser relajada mediante una disminución de los impuestos.

La "regla" de Chetty-Baily señala que un gobierno que desee evaluar o diseñar un programa de SD debe trabajar en el desarrollo de la siguiente información: ¿en qué medida el consumo de los trabajadores se afecta por el desempleo?, ¿qué tanto afectan los beneficios en efectivo a los esfuerzos de búsqueda de empleo?, y ¿qué tan efectivo es el beneficio en estabilizar el consumo? Estos datos deben obtenerse a nivel individual, porque los promedios de población son de escasa utilidad para estudiar este problema.

III.6 Conclusiones

Los programas de SD han evolucionado de forma previsible y favorable. El principal punto de vista es que estos programas deben funcionar como mecanismos de seguro. Por lo tanto, los gobiernos se han centrado en la protección de aquellos que se han visto afectados por las separaciones de empleo fuera del control de los trabajadores y han incluido normas para incentivar la búsqueda de empleo y actividades de re-entrenamiento. Por otra parte, los gobiernos con programas importantes de SD también han ampliado la red social de apoyo a aquellos que

no puedan acogerse a sus beneficios. Éste es un desarrollo útil para contrarrestar el argumento de que el SD es sólo para los países "ricos" con "pequeñas" economías informales. El SD merece atención y debe ser parte de la mano de obra y la política social para la gran mayoría de los países. Para los países que ya cuentan con un programa de funcionamiento, no hay escasez de retos: la cobertura es baja para algunos, para otros las normas para controlar el abuso puede resultar en que parte de la población que amerita el beneficio quede fuera (como estacionales, temporales y auto-empleados), y en general, la dinámica cambiante del mercado laboral y las necesidades de la población demandan evaluaciones periódicas y la evolución. Por ejemplo, entre los desarrollos más interesantes de los últimos años está la adición de beneficios para las madres o para aquellos que utilizan el tiempo para atender a los discapacitados, la manera de tratar con personas con múltiples puestos de trabajo y en general, la forma de combinar el SD con la seguridad social. Por último, cabe señalar que las tendencias que han sido relacionadas se pueden catalogar como las "mejores prácticas" en el sentido de ajustarse a la prescripción de los mejores estudios académicos y de tomar el cuidado apropiado de las limitaciones fiscales.

Los debates de política social suelen fijarse en "blanco y negro". En realidad, los distintos gobiernos nacionales a menudo llegan a caminos similares para hacer las cosas de la manera correcta. Los programas de SD son un ejemplo de ello. Varios gobiernos han encontrado formas de estabilizar los ingresos de las familias al tiempo que mejoran los incentivos para que las personas busquen un nuevo empleo. En esa línea de razonamiento, una cuestión que debe ser debidamente enmarcada se refiere a las cuentas individuales de jubilación como parte de un programa de SD. Chile lo ha hecho explícitamente, pero en realidad lo hizo antes Brasil y Colombia también lo hace. Probablemente, la gran incidencia de la economía informal en América Latina ha proporcionado el impulso para tal desarrollo institucional. De una

forma más general, los trabajadores estacionales y de tiempo parcial no están bien cubiertos en muchos programas "tradicionales" de SD, y las cuentas individuales para el retiro pueden facilitar la aplicación de un sistema obligatorio para beneficiar a los trabajadores bajo este tipo de contratos.

Notamos un importante acuerdo de convergencia en los programas de seguro de desempleo de Canadá a Chile, incluyendo los Estados Unidos, Argentina, Barbados, Brasil y Uruguay. Una cuestión principal es si otros países de la región tendrán éxito en el futuro para avanzar en esta dirección.

CAPÍTULO IV
CRISIS FINANCIERA Y LOS SISTEMAS DE PENSIONES

CAPÍTULO IV

CRISIS FINANCIERA Y LOS SISTEMAS DE PENSIONES

IV.1 Introducción

Los sistemas de pensiones son un elemento fundamental dentro de los programas de seguridad social en países de todo el mundo. El denominador común de estos programas es proporcionar un seguro público contra las eventualidades de la vida (enfermedad, invalidez, desempleo, muerte). En el caso particular de los sistemas de pensiones, el riesgo que cubren se relaciona principalmente con la eventualidad de vivir más tiempo de lo esperado y el no contar con suficiente ingreso personal para asegurar la auto-subsistencia durante los últimos años de vida.

En este capítulo vamos a analizar los desafíos que enfrentan los sistemas de pensiones en todo el mundo, principalmente aquellos relacionados con las recientes tendencias demográficas, y a referir algunas de las características de las principales reformas que se han implementado en los últimos tiempos en torno a la actual crisis económica mundial. En las secciones principales del presente capítulo, evaluaremos más en detalle el impacto de las condiciones económicas actuales sobre el desempeño y la sostenibilidad financiera de los planes de pensiones, así como de sus consecuencias desde una perspectiva macroeconómica. En particular, evaluaremos la forma en la que se espera que interactúen las crisis financiera y fiscal, experimentadas en tiempos recientes, con la operación de los sistemas de pensiones.

En una sección final, evaluamos las lecciones aprendidas tanto de los últimos acontecimientos económicos como del desempeño histórico de los regímenes de pensiones y sugerimos una reconsideración sobre el tipo de reformas que deben implementarse. Este enfoque difiere, en esencia, de la tradicional discusión entre la operación pública frente a la privada y promueve la discusión sobre temas de gobernanza, supervisión y bienestar social general.

IV.2 Antecedentes de la Crisis de 2008: Reformas de los Sistemas de Pensiones desde los años Ochenta

Las tendencias demográficas han impuesto una presión cada vez mayor en la estabilidad financiera de los planes de pensiones tradicionales, lo que ha llevado a varios países a realizar ajustes en sus sistemas de pensiones, y en algunos casos, ha generado una transición hacia una estructura de pensiones totalmente diferente.

En las últimas décadas, varias economías desarrolladas y en desarrollo han iniciado procesos de reforma a sus sistemas de pensiones que han comprendido, entre las características más relevantes: cambios en las tasas de contribución, disminución en las tasas de reemplazo para beneficios, incrementos en la edad para la elegibilidad de los beneficios de retiro, penalizaciones adicionales por el retiro temprano y privatización parcial o total

del sistema de pensiones. Con relación a los ajustes de los beneficios, los sistemas reformados usualmente han adoptado reglas para la determinación de beneficios que utilizan el ingreso promedio del trabajador a lo largo de su vida, en lugar de utilizar el salario de los últimos años. Esto tiende a mejorar la sustentabilidad financiera y la imparcialidad del sistema, ya que los trabajadores con salarios más altos tienden a tener salarios que aumentan más rápidamente con la edad en comparación con los trabajadores con salarios más bajos.

Otro ajuste común que tiene como objeto aumentar la solvencia del sistema ha sido el cambio en la edad para la elegibilidad de retiro con beneficios de pensiones totales. Tradicionalmente la edad de retiro se consideró en 60 años para muchos sistemas de pensiones en todo el mundo. Sin embargo, muchos países ya han adoptado disposiciones para aumentar gradualmente la edad de retiro para los planes de pensión pública.

Es importante reconocer que el nivel de cobertura de la población de los sistemas de pensiones es muy diferente entre regiones, los países Europeos y de Norte América suelen tener una mayor cobertura que los países de América Latina y Asia. Esta diferencia en la cobertura podría determinar también diferentes consideraciones de política sobre las reformas necesarias. En las regiones con menor cobertura, la prioridad debería ser un aumento en la afiliación. Sin embargo, en países con una gran cobertura, la prioridad tiene que centrarse en ajustar el nivel actual de beneficios o aumentar las restricciones en la elegibilidad de la pensión con el fin de mejorar la solvencia de los sistemas. En los países de la OCDE, en promedio, el 70% de la población en edad de trabajar tiene derecho a una pensión y en la región de América Latina la cobertura es de aproximadamente el 30% de la fuerza laboral. Sin embargo, en el Este de Asia la cobertura es del 18%, mientras que en el Sur de Asia sólo el 7.5% de la población en edad de trabajar está cubierta por un plan de pensiones.

Sin embargo, en las últimas décadas, el cambio principal de la mayoría de los sistemas de pensiones ha sido la transición de los sistemas tradicionales de reparto hacia un sistema de cuentas individuales para el retiro operado de manera privada. El país que fue pionero en esta transición fue Chile, el cual introdujo en 1981 un sistema privado de fondos de pensiones como plan obligatorio para sustituir el sistema de reparto tradicional para la fuerza laboral civil. En las décadas siguientes, muchos otros países de América Latina y de Europa siguieron el ejemplo de Chile (Cuadro IV.1). Los países europeos han encontrado más resistencia a cambios en la provisión principal de pensión pública, pero algunos de esos países han logrado introducir planes de pensión privados individualizados como complemento a sus esquemas de pensión pública. En el caso de otras economías desarrolladas, la tendencia ha sido la de alentar la expansión de los planes privados patrocinados por el sector corporativo (planes ocupacionales) además de los beneficios de pensión provistos públicamente.

Entre las principales ventajas que comúnmente se argumentan a favor de los sistemas de cuentas individuales, se encuentran: mayor transparencia, dada por la relación directa entre las contribuciones individuales y los beneficios individuales; fomento de la responsabilidad individual para la acumulación de ingresos para el retiro; mayor rendición de cuentas por parte de los administradores de pensiones; fomento del ahorro nacional y reducción a la presión de la solvencia impuesta por las tendencias demográficas bajo los planes de reparto tradicionales.

Además de mejorar la solvencia financiera del sistema de pensiones, la creación de cuentas individuales para el retiro también podría ejercer un efecto económico potencialmente positivo en la economía, a través de los mercados de trabajo y financiero. Bajo el marco de los planes del sistema de cuentas individuales para retiro, los trabajadores generalmente perciben contribuciones como un

beneficio diferido directo, en lugar de un impuesto al trabajo, como en los esquemas de reparto anteriores. Esta percepción podría motivar una mayor participación en la fuerza de trabajo bajo el sistema de cuentas individuales para retiro. En cuanto a los mercados financieros, el principal efecto positivo percibido, proveniente de los planes de cuentas individuales, es la transferencia efectiva de fondos provenientes del público hacia los administradores privados de pensiones, con el supuesto de que el sector privado podría administrar

esos fondos de una manera más eficiente e invertirlos de una forma más productiva en los mercados financieros.

Sin embargo, una de las principales desventajas de los planes de cuentas individuales es el hecho de que se elimina el efecto de redistribución disponible de los planes de reparto. En los planes tradicionales, los actuales jubilados podían recibir beneficios de pensión que no fueran directamente proporcionales a sus contribuciones, dando a los hacedores de política la posibilidad de ajustar los beneficios en

Cuadro IV.1
Cuentas de Retiro en el Mundo

País	Año	Ocupac.	Personal	BD	CD
América Latina:					
Argentina	1994		x		100
Bolivia	1997		x		100
Brasil	1977	x			100
Chile	1981		x		100
Colombia	1994		x		100
Costa Rica	2001		x		100
El Salvador	1998		x		100
México	1998		x		100
Perú	1993		x		100
Uruguay	1996		x		100
Europa Oriental:					
Rep. Checa	1994		x		100
Estonia	2002		x		100
Hungría	1998		x		100
Polonia	1999		x		100
Kazajistán	1998		x		100
Norte América:					
Canadá	1965	x		84	16
Estados Unidos	1947	x		71	29
Países Bajos	1952	x		95	5
Suecia	2000	x		90	10
Reino Unido	1834	x		79	21
Japón	1944	x		99	1
Australia	1992	x		10	90
Hong Kong	2000	x		0	100

Nota: BD= beneficio definido. CD= contribución definida.

Fuente: Tapia 2008 y Global Pension Statistics, OECD 2009.

términos de las necesidades económicas percibidas. Sin embargo, el efecto de redistribución que generalmente se pierde, se compensa en los nuevos sistemas con la creación de provisiones para pensiones mínimas suplementarias para la población de adultos mayores de bajos ingresos.

Otra desventaja que se observa comúnmente relacionada con los sistemas de cuentas individuales es el gran costo asociado con su operación privada, lo que ha llevado a rendimientos reales bajos para los beneficiarios jubilados. Los datos disponibles para la región de América Latina (Cuadro IV.2), lugar en donde prevalecen dichos planes, indican un alto nivel de concentración del mercado, incluso en presencia de un gran número de participantes, como en México. También existe una tendencia al alto costo operacional y cargos de comisiones por trabajador, incluso en economías como Chile, donde el régimen privado del sistema de cuentas individuales para el retiro ha operado por más de dos décadas. La evidencia sugiere que la competencia en el mercado en sí misma no es ninguna garantía de un funcionamiento eficiente del mercado de pensiones y que las provisiones adicionales sobre la gobernanza y la supervisión son necesarias para lograr un

desempeño adecuado en los planes de pensiones de cuentas individuales.

Por último, la transición hacia un nuevo sistema de cuentas individuales requiere de un pago significativo por adelantado de parte del gobierno, con el fin de cubrir las pensiones heredadas del sistema anterior. Esta carga fiscal parece haber impedido la transición a la alternativa del sistema de cuentas individuales a países que enfrentan ya elevados déficits fiscales. Parece también, que existen algunas resistencias políticas y sociales al nuevo sistema, debido a la incertidumbre acerca del beneficio final que cada persona retirada espera recibir y la falta de conocimientos financieros de los trabajadores sobre cómo manejar sus cuentas individuales; y en algunos casos, también el reto de hacer frente a un posible sector financiero privado sin experiencia que pudiera no ser capaz de administrar e invertir eficazmente los fondos de pensiones en las etapas iniciales de operación.

Es importante reconocer que la tendencia de los países a la transición hacia los sistemas de cuentas de retiro individuales está en crecimiento. Sin embargo, la experiencia también indica que la opción de los planes del sistema de cuentas

Cuadro IV.2
Parámetros Competitivos del Mercado de Cuentas Individuales para el Retiro
Región de América Latina

País	Número de fondos	Participación de mercado de las dos mayores	Gastos operacionales por miembro	Comisiones cobradas por miembro
Bolivia	2	100	\$21.78	\$43.96
Chile	5	55	\$75.16	\$83.90
Colombia	6	52	\$95.83	\$130.99
Costa Rica	8	55	\$25.84	\$25.83
El Salvador	2	100	\$48.11	\$95.04
México	19	33	\$59.90	\$76.74
Perú	4	63	\$100.94	\$143.92
Rep. Dominicana	5	61	\$17.09	\$37.59
Uruguay	4	75	\$49.24	\$79.17
Promedio región	6	66	\$54.88	\$79.68

Fuente: Datos de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS).

individuales no ha demostrado claramente ser una mejor alternativa sobre los planes de reparto tradicionales, especialmente en términos de garantizar un menor costo operacional y un mayor rendimiento neto. Además, la falta de efectos redistributivos directos en los sistemas de cuentas individuales representa una desventaja importante para los sistemas capitalizados que pretenden mejorar las condiciones sociales. En las secciones siguientes vamos a analizar más en detalle el desempeño, bajo ciertas condiciones, de esos sistemas de pensiones. También evaluaremos sus fortalezas y limitaciones percibidas en términos de su impacto macroeconómico general.

IV.3 Debate sobre la Reforma de Pensiones

Con el advenimiento de la crisis financiera mundial de 2008 (quizás no tanto de la recesión mundial), el debate sobre la reforma del sistema de pensiones se renovó. Este debate comenzó de forma modesta en los años ochenta, cuando una serie de acontecimientos comenzaron a reconocerse: el proceso de envejecimiento iba a afectar en gran medida las finanzas de los fondos de seguridad social, los programas con frecuencia habían prometido demasiado y debían ajustar tanto los beneficios como las contribuciones, o ambos, para sobrevivir -algunos ya tenían problemas para pagar y los gobiernos utilizaban la inflación para reducir el valor de los pasivos.

En la década de los noventa, el debate tomó tonos más fuertes. Las reformas se estaban llevando a cabo. En un escenario en donde la seguridad social representa un programa muy popular en cualquier país, que involucra a grandes y variados actores, y que por su naturaleza, realiza grandes transferencias de riqueza a través de grupos sociales y generaciones, el debate no podría haber permanecido "técnico". En el calor del debate político, con posiciones a favor y en contra de determinadas propuestas de reforma, se dijeron cosas que no fueron bien comprendidas por todos o no fueron

pertinentes para el proceso de reforma. La complejidad del debate también significó que la mayoría de los países terminaran con elementos idiosincrásicos en sus sistemas.

En la década actual el debate se mueve hacia el papel de la evaluación y el rol de las reformas graduales. En parte, el gradualismo es el resultado de una mejora general en la gestión de los programas: incluso aquellos que no reformaron vieron la necesidad de resolver temas tales como capitalizar los sistemas para hacer frente al proceso de envejecimiento, avanzar hacia servicios orientados al ciudadano y mejorar el equilibrio y la coordinación entre el ahorro público y privado.

La evolución del debate también se beneficia de una mejor comprensión de algunos aspectos básicos con respecto a la forma en la que trabajan los sistemas de pensiones. Gran parte del debate durante la década de los noventa se centró en el contraste entre dos enfoques que a menudo fueron vistos como mutuamente opuestos el "reparto/solidaridad/público" y el "capitalizado/individual/privado". Este fue principalmente un debate financiero. Uno de los resultados favorables de la investigación es que podemos movernos desde el punto de vista financiero hacia un planteamiento más correcto que tiene como principal preocupación el bienestar de los individuos.

Dos parejas de autores que simbolizan este cambio son Murphy y Welch (1998) y Barr y Diamond (2008). Cada uno tiene una forma diferente de tratar los temas y es probable que tengan preferencias políticas diferentes, pero sus conclusiones básicas son similares en el punto principal: la estructura financiera del sistema de pensiones es importante, pero la mayoría de los problemas relacionados con la seguridad social pueden ser tratados de manera adecuada en virtud de las estructuras financieras alternativas.

Vamos a observar estos problemas. Todos estos han sido tratados como temas que deben abordar las reformas.

- i) Los sistemas de seguridad social se crearon (principalmente entre los años treinta y cincuenta), con un modelo, que de manera inevitable, provee bajas tasas de retorno a los ahorros, lo que genera una distorsión permanente en los mercados de trabajo y financiero.
- ii) El tema de la privatización es secundario para la solución de la mayoría de los problemas que enfrenta la seguridad social. Los beneficios de pasar a un sistema de cuentas individuales pueden obtenerse a través de reformas al sistema tradicional.
- iii) Existen grandes ganancias de proveer un marco adecuado para incentivar al trabajo. Por ejemplo, al evitar impuestos marginales al trabajo de casi 100% que se observan en muchos sistemas de seguridad social. Mientras que las reformas a los sistemas de cuentas individuales han lidiado de forma más cercana con este tema, esto puede resolverse dentro de un sistema colectivo.
- iv) Los gobiernos deben hacer frente, tarde o temprano, al problema de deuda pública no fondeada, de promesas que no se pueden mantener. En la mayoría de los casos es preferible hacer esto a través de impuestos sobre el consumo, para evitar poner demasiado peso sobre las generaciones de trabajadores y evitar la adopción de grandes impuestos sobre el trabajo y el ingreso.
- v) No es posible argumentar que la inversión de los fondos financieros por los agentes privados mejorará los rendimientos y reducirán el déficit del sistema de pensiones.
- vi) El sistema de seguridad social está sujeto a considerables riesgos políticos y las reformas deben trabajar en la definición de normas de gobernanza adecuada para reducir el problema de decisiones de corto plazo que generen problemas a largo plazo.

Optimistamente (tal vez, probablemente no), el debate sobre la reforma de las pensiones durante los años posteriores a la crisis cambiará hacia una comprensión general de estas cuestiones. Sin embargo, el último de los temas en la lista indica por qué tales resultados pueden no ser siempre fáciles de lograr. Como el profesor Gary Becker (2009) ha dicho: "Si no existe una ganancia evidente de permitir a la mayoría de los individuos invertir en acciones para ayudar a cubrir su retiro, y si no existe un problema fundamental de transición, ¿cuáles, si existen, son las ventajas de un sistema privatizado fondeado? Creo que las ventajas son principalmente políticas, no 'económicas', que la privatización ayuda a separar el ahorro para el retiro de las políticas de grupos de interés, impuestos y gasto del gobierno".

No obstante, somos optimistas en que gran parte de los conocimientos procedentes de evaluar las reformas de los últimos 30 años puede servir para mejorar los sistemas de pensiones en cualquier país. Sin embargo, para poner los problemas de la gobernanza cerca o en la parte superior de la agenda puede ser necesario lograr un sano proceso de reforma, así como la evolución a largo plazo del sistema.

IV.4 La Tormenta Económica Perfecta

En términos meteorológicos, una tormenta perfecta es una situación en la que la aparición simultánea de determinados fenómenos meteorológicos causa mucho más daño que lo que haya generado cada evento individual como un factor separado; implica que el acontecimiento simultáneo magnifica los daños provenientes de cada evento. Esto es lo que muchos temen podría estar sucediendo en el caso de una posible crisis de los sistemas de pensiones en todo el mundo, una vez que esta se combine con el acontecimiento generalizado de las crisis financieras y fiscales.

Durante muchos años se ha reconocido que las tendencias demográficas, las cuales se han generalizado a nivel mundial, están ejerciendo ya una presión cada vez mayor sobre la estabilidad financiera de los planes de pensiones en el mundo: un número cada vez mayor de jubilados, aumento de la longevidad, disminución de las tasas de natalidad, tendencias crecientes en el retiro temprano y retiro de la generación nacida en el periodo de la postguerra (1946-1965) conocidos como "baby boomers". Estas tendencias han incrementado el costo total de los beneficios en proporción a las contribuciones actuales. Se espera que la presión demográfica sea especialmente grave para los sistemas de reparto tradicionales, pero también podría tener un impacto negativo significativo en los sistemas de cuentas individuales privadas, a través de su efecto sobre los mercados financieros.

La crisis financiera que comenzó en 2007 y la consiguiente disminución drástica en el valor de los activos financieros impuso una presión adicional sobre la solvencia de los planes de pensiones en todo el mundo, aumentando su efecto de daño potencial sobre el futuro de los beneficios de pensiones y sobre la condición fiscal de los gobiernos que operan o implícitamente garantizan dichos planes. Al mismo tiempo, el fracaso de los principales sistemas de pensiones podría ejercer una presión adicional sobre la estabilidad actual del mercado financiero, al agotarse los valiosos fondos de largo plazo provenientes de los planes de pensiones.

Un mayor deterioro del mercado financiero y una potencial insolvencia de largo plazo de los planes de pensiones, podría requerir un mayor apoyo fiscal del sector público, que implicaría una carga fiscal sobre los contribuyentes, mayores contracciones de los mercados laborales y productivos y un mayor deterioro de las condiciones generales a nivel global.

Esta sección identificará en detalle las interconexiones específicas que se esperan tengan lugar entre las crisis financieras y fiscales y la pensión. Vamos a evaluar en detalle la forma en la que los sistemas de pensiones específicos y las regiones se ven más o menos afectadas por la confluencia de estos hechos y se derivan algunas consideraciones generales acerca del tipo de acciones que es preciso tomar para reducir los impactos.

IV.4.1 Impacto de la Crisis Financiera sobre los Planes de Pensiones

A partir de finales de 2007 el mundo experimentó lo que ha sido considerado como la más grave crisis financiera desde la Gran Depresión. En el centro de la turbulencia estaba un mercado mundial prácticamente no regulado, en donde instrumentos complejos y de alto riesgo fueron comercializados en forma creciente. El mercado llegó a ser tan sofisticado que muy pocos inversionistas fueron capaces de percibir el riesgo que implicaba y pérdidas importantes fueron absorbidas al final tanto por inversionistas individuales como por inversionistas institucionales experimentados.

El colapso financiero, provocado por el estallido de la burbuja inmobiliaria a principios de 2007, afectó inicialmente a las hipotecas y a los bienes raíces, pero su efecto devastador se amplió también a la mayoría de los sectores financieros de todo el mundo. El Cuadro IV.3 ilustra el impacto internacional de la crisis sobre los rendimientos reales de activos financieros clave y una comparación con sus tendencias históricas.

Cuadro IV.3
Rendimientos Reales Anuales sobre Activos Financieros

	1989 - 2008			2007-2008		
	Acciones	Bonos	Bonos del gobierno	Acciones	Bonos	Bonos del gobierno
Estados Unidos	8.12	7.11	2.5	-37.06	19.13	1.15
Reino Unido	9.09	6.98	4.27	-30.59	16.73	4.27
Japón	2.85	5.79	1.83	-40.85	3.79	0.34
Canadá	5.76	8.35	3.47	-33.77	13.18	1.19
Alemania	6.81	6.27	3.09	-43.22	14.4	2.15
Índice mundial	7.01			-40.39		
Bienes raíces E.E.U.U	6.67			-17.61		

Fuente: Estimaciones utilizando datos del Global Financial Data y del S&P/Home Price Index.

Como indica la información, el impacto más dramático proveniente del desplome financiero se reflejó sobre el rendimiento de las acciones. La tasa internacional de retorno sobre las acciones se contrajo en promedio 40% durante el período de 2007 a 2008. En contraste, los activos de renta fija, como los bonos de largo plazo, experimentaron un aumento significativo de los retornos reales durante el mismo episodio financiero. El incremento en el rendimiento de los bonos experimentado en este período podría ser en parte relacionado con la contracción general en la demanda por activos (que causa que los precios de los bonos baje y el rendimiento de los bonos se incremente). Es probable que el mayor impacto negativo sobre las acciones sea consecuencia de una combinación de depreciación y disminución de sus dividendos. Sin embargo, el efecto sobre el rendimiento de los activos puede también relacionarse con el cambio de preferencia de los inversionistas de poseer activos menos líquidos (como los bonos de largo plazo o incluso de acciones) hacia la posesión de un tipo de instrumentos de mayor liquidez y más seguros (como el efectivo o bonos de corto plazo del gobierno). Esta última propuesta también es apoyada por los datos disponibles en el Cuadro IV.3, que sugiere un aumento en la demanda por activos líquidos (bonos del gobierno) y la consecuente declinación en los rendimientos reales recibidos por instrumentos altamente líquidos.

También es interesante observar que el impacto estimado sobre los activos de bienes raíces (la presunta causa del colapso financiero) no fue tan dramático como lo fue el de los mercados de valores. Estimaciones procedentes del índice de precios de casas para Estados Unidos S&P/Case-Sgiller indican que los rendimientos sobre la inversión en casas se redujo 17.6% durante el último episodio de crisis, porcentaje que resulta significativamente menor que la contracción experimentada en el nivel de acciones para el mismo período (-40,4%), incluso después de reportar tasas de rendimiento históricas similares para las décadas anteriores (6,7% para los bienes raíces en Estados Unidos y 7.0% para el índice mundial de acciones).

En general, los datos sugieren que los inversionistas, tanto en el nivel institucional como en el individual, realizaron ajustes dramáticos en sus distribuciones de portafolio durante la reciente tormenta financiera, alejándose de activos riesgosos; como las acciones y bonos de largo plazo, y moviéndose hacia activos de alta liquidez; como de la deuda a corto plazo. Esta reacción generó también cambios drásticos en el valor de los activos de todo el mundo. La evaluación de los datos indica también que el impacto negativo total de la actual crisis financiera no fue sólo el resultado de un choque exógeno a la economía (el colapso del mercado de

bienes raíces), sino también se agravó por la drástica respuesta de los inversionistas, lo cual contrajo la demanda por cierto tipo de activos financieros y creó nuevas distorsiones en el mercado financiero. En concreto, las expectativas económicas negativas creadas por el colapso inmobiliario alimentaron un ataque de pánico en la comunidad de inversionistas, provocando que los inversionistas se alejaran del riesgo y de los instrumentos de largo plazo y se movieran hacia activos altamente líquidos.

El mercado financiero global es un sector en continuo crecimiento que en 2006 había alcanzado un valor total de \$ 167 billones de dólares (2,5 veces el PIB mundial). Este sector está también muy concentrado en un pequeño número de regiones. Sólo Estados Unidos controla más del 34% de los activos financieros del mundo (\$56 billones de dólares), seguido por la región de Europa Central, con un 23% adicional de la participación del mercado. Japón, Reino Unido y China son algunos países más con que tienen una presencia relevante en los mercados financieros mundiales (Cuadro IV.4). Los datos recogidos por el

Instituto Global McKinsey proporcionan también una imagen más cercana de la magnitud y la estructura de activos del sistema financiero mundial en los años anteriores al actual colapso financiero. En el Cuadro IV.4 podemos ver que la mayoría de los activos mundiales acumulados en 2006 se concentraron en la categoría de acciones (32%), mientras que el resto de la riqueza financiera se distribuyó proporcionalmente entre los bonos públicos y privados, más los depósitos bancarios. Considerando el hecho de que las acciones han sido históricamente el tipo de activo más volátil, estos datos ponen entonces de manifiesto un significativo nivel de alto riesgo asociado con la composición global de los activos financieros.

En cuanto a la composición regional de los activos, los datos también revelan que las economías emergentes de Asia, América Latina, India y Rusia, mantuvieron una proporción significativa de acciones en sus distribuciones de portafolio en años anteriores a la crisis, pero su proporción de acciones también fue comparable al caso de economías más

Cuadro IV.4
Total de Activos Financieros Globales en 2006
(miles de millones de dólares americanos)

Región	Acciones	Bonos	Bonos públicos	Depósitos bancarios	Miles de millones de dólares americanos
Mundo	\$54,000	\$43,000	\$26,000	\$45,000	\$167,000
(Porcentaje de activos totales por región)					
Mundo	32	26	15	27	\$167,000
Estados Unidos	35	36	11	18	\$56,100
Europa	23	32	17	27	\$37,600
Japón	24	10	35	31	\$19,500
Reino Unido	38	25	8	29	\$10,000
China	30	5	10	55	\$8,100
Asia Emergente	33	19	17	31	\$4,300
América Latina	34	11	26	28	\$4,200
India	45	2	17	36	\$1,800
Rusia	66	4	4	26	\$1,600
Europa Oriental	29	3	25	43	\$1,400

Fuente: Global Financial Report. McKinsey Global Institute (enero 2008).

desarrolladas. Sin embargo, la acumulación de bonos corporativos reportó que las regiones emergentes tendían a ser más pequeñas en comparación con otras economías desarrolladas. Un caso extremo es Rusia, en donde el 66% de su composición de activos se concentró en acciones, y sólo el 8% fue absorbido por los bonos. En general, los datos sugieren que el nivel de riesgo financiero que prevalece en las economías emergentes es comparable con los países más desarrollados en términos de la distribución de acciones, pero en términos de activos de renta fija, las nuevas regiones, como América Latina, tienden a tener más deuda pública en comparación con otras regiones desarrolladas.

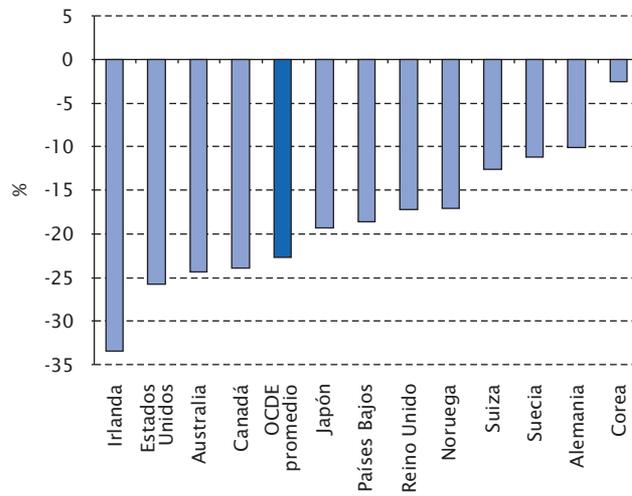
Como resultado del colapso financiero los fondos privados de pensiones, como uno de los principales inversionistas institucionales en el mercado, han experimentado reducciones significativas en sus rendimientos reales de activos, principalmente entre los países desarrollados. La Gráfica IV.1 describe la verdadera rentabilidad financiera reportada por los planes de pensiones en varios países de la OCDE para el período de enero a octubre de 2008, cuando la crisis alcanzó su mayor impacto. El retorno promedio de la pensión reportado en la región fue cerca de -25% para el período, Estados Unidos se encuentra entre los países más afectados por la contracción. Como describiremos en detalle más adelante, el impacto de la crisis financiera sobre los fondos de pensiones parece ser más dramático en las regiones con sistemas financieros más desarrollados y en regímenes donde los fondos de pensiones estaban altamente concentrados en acciones.

También es importante reconocer que la naturaleza de los instrumentos financieros ha evolucionado sustancialmente en la última década. Como resultado de la innovación financiera, el mercado ha creado un nuevo conjunto de instrumentos altamente complejos, apalancados y riesgosos que derivan su valor de un rendimiento probabilístico futuro estimado a partir de otros

activos tradicionales más estándares. Estos nuevos instrumentos financieros, también identificados como derivados, no habían sido plenamente captados en los informes oficiales, debido a la novedad de sus características. Algunos de éstos son comercializados a nivel mundial como instrumentos financieros altamente rentables y estaban conectados a los activos respaldados con hipotecas de Estados Unidos, contribuyendo en gran medida a las pérdidas masivas que llevaron al reciente colapso financiero. Algunas estimaciones informales sugieren que el valor total de estos instrumentos financieros era de \$60 billones de dólares, monto mayor que el valor total de acciones a nivel mundial (International Swaps and Derivatives Association 2007).

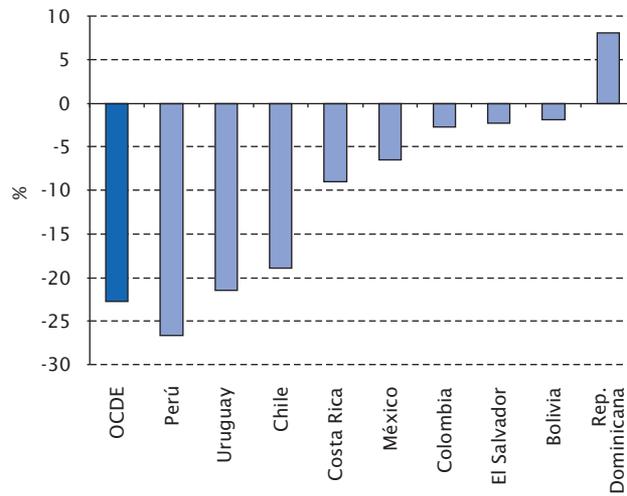
El impacto de la crisis financiera en el mercado de pensiones de América Latina ha sido más heterogéneo que en la región de la OCDE. Países como Perú, Uruguay y Chile sufrieron las contracciones más dramáticas (cerca del 20% del rendimiento de los activos) en comparación con el promedio de los países de la OCDE. Sin embargo, dentro de la misma región también se observa el caso de economías como Costa Rica, México y Colombia, que reportaron relativamente un impacto modesto en los rendimientos reales (una disminución de menos del 10%), mientras que economías como Perú sufrieron un impacto más espectacular de más de 25% en la depreciación de activos. Como consecuencia, hubo una gran pérdida inmediata del valor de los fondos durante 2008 (Gráfica IV.2 y 3).

Gráfica IV.1
Pensiones OCDE: Tasas Reales de Rendimiento
Enero - Octubre 2008



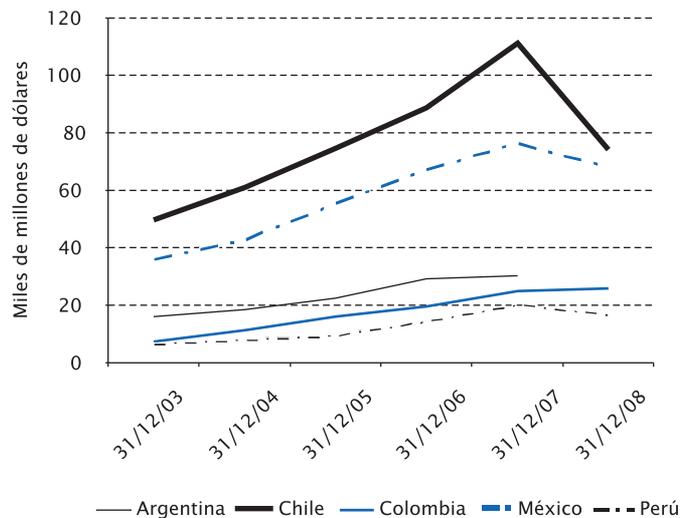
Fuente: Global Pension Statistics, OECD 2009.

Gráfica IV.2
Pensiones de América Latina: Tasas Reales de Rendimiento
Enero - Diciembre 2008



Fuente: AIOS 2008.

Gráfica IV.3
Valor Acumulado de los Fondos de Cuentas Individuales
de Pensiones en América Latina



Fuente: AIOS 2008.

De forma similar al caso de la región de la OCDE, se percibió que los planes de pensiones de América Latina más afectados fueron, en general, los que tenían una distribución de activos con una presencia predominante de acciones. En concreto, los planes del sistema de cuentas individuales de Colombia y México son algunos de los menos afectados en la región; los cuales se estuvieron integrando principalmente por bonos del gobierno y corporativos. En contraste, las economías como Chile o Perú, que se han caracterizado por planes de pensiones con una considerable proporción de activos en su portafolio, se encuentran entre los más afectados por el colapso financiero. También es interesante observar que Chile, que cuenta con una larga experiencia en el funcionamiento de los planes de cuentas individuales, fue uno de los más afectados por la crisis financiera. Esta es una prueba importante para argumentar que, incluso en los mercados maduros de fondos de pensiones, la falta de una adecuada supervisión y regulación podría conducir a resultados muy adversos.

A pesar de una clara diferencia en la percepción de la magnitud del impacto financiero entre regiones desarrolladas y en desarrollo, los datos reportados sobre los rendimientos de las pensiones necesitan evaluarse con algo de precaución. Es importante reconocer que cada país tiene sus propias regulaciones particulares, las cuales varían considerablemente entre regiones. En el caso particular de América Latina, así como en Europa Central y la región de Europa Oriental, existen regulaciones detalladas sobre la forma de calcular e informar los rendimientos de las pensiones. Las regulaciones en estas regiones requieren a menudo que los fondos de pensiones mantengan un mínimo de rendimiento garantizado, lo que podría motivar a los administradores de pensiones a exagerar sus rendimientos reportados, a fin de cumplir con las regulaciones. Sin embargo, en Europa Occidental, América del Norte y los países de Asia-Pacífico, los rendimientos reportados se basan normalmente en fórmulas estándar seguidas por el mercado financiero en aquellas regiones particulares. Además, la mayoría de los países de América Latina reportan rendimientos sin descontar las comisiones de costos de operación, en tanto que varias economías de la región de la OCDE

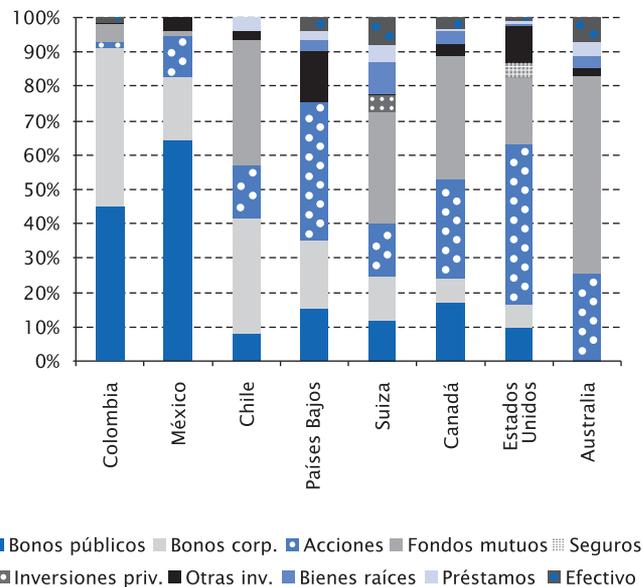
reportan los rendimientos después de descontar cualquier costo administrativo (Tapia 2008).

La composición del portafolio de los fondos de pensiones también varía considerablemente entre países. La Gráfica IV.4 ilustra la estructura de la distribución de activos en los fondos de pensiones para determinados países. Los datos indican que los países de la región de América Latina tienden a concentrar sus fondos del sistema de cuentas individuales para el retiro en activos de bajo riesgo (bonos corporativos y gubernamentales), mientras que en el caso de algunos países europeos y de Norte América, así como de Australia, la tendencia es mantener mayor proporción de activos riesgosos, como son los fondos de acciones y los fondos mutuos.

En particular, los fondos mutuos pueden considerarse un activo con un nivel más alto de riesgo que las acciones estándar. Este instrumento financiero implica una inversión en una composición de activos diversa, que con frecuencia incluye activos altamente riesgosos como son los derivados. La distribución

de activos en fondos mutuos es también ajustada de forma continua por el administrador privado de inversión, con el fin de alcanzar máximos rendimientos de corto plazo. Como indica la Gráfica IV.4, esta forma de inversión entre los planes de pensiones tiene un papel predominante en muchas economías avanzadas, como Australia, Canadá y Estados Unidos y, en algunos países en desarrollo con sistemas de pensiones maduros como Chile. Se podría argumentar que la inclusión de los fondos mutuos como estrategia de inversión para los planes de pensiones podría aumentar la eficiencia, al permitir que el plan de pensiones subcontrate la operación de la distribución de activos con administradores de inversión profesionales y mejore la diversificación del riesgo. Sin embargo, su creciente presencia también podría crear algunos problemas, debido al aumento en los costos operativos que los planes de pensiones tienen que absorber y la alta exposición al riesgo que imponen los fondos mutuales sobre los planes de pensiones.

Gráfica IV.4
Distribución de Activos de Pensiones Privadas,
Países Seleccionados



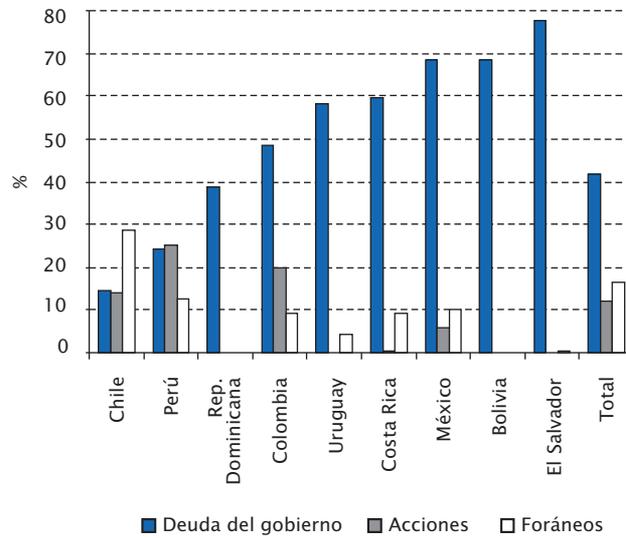
Fuente: Global Pension Statistics, OECD (2008).

Es importante notar que las distribuciones de los activos en los planes de pensiones privados no sólo son determinadas por las estrategias de inversión óptima o por las preferencias de los administradores privados de pensiones, si no que son a menudo objeto de reglas específicas sobre la distribución de activos impuestas por las entidades públicas que regulan los planes de pensiones. En el caso de América Latina, específicamente, es común observar regulaciones que obligan a los planes de pensiones a absorber una cantidad mínima de bonos públicos como proporción del total de la asignación de pensiones. Parte de la racionalidad de tales regulaciones es reducir la exposición al riesgo en los planes de pensiones, especialmente en sus etapas iniciales de operación y en economías con mercados financieros no desarrollados por completo. Sin embargo, en países con un sector financiero más desarrollado, la tendencia es mantener un enfoque más liberal en términos de regulaciones de asignación de activos. En estas regiones la regla principal que prevalece es lo que está caracterizado como el "enfoque del Principio de Persona Prudente", lo que representa un requisito básico para los fondos para invertir en estrategias que sean consecuentes con un nivel de diversificación bien equilibrado, pero con restricciones no específicas sobre el tipo de composición de activos adoptado por los planes (OECD 2008).

Los datos disponibles procedentes de AIOS proporcionan una descripción más detallada de la forma en la que están estructurados los portafolios

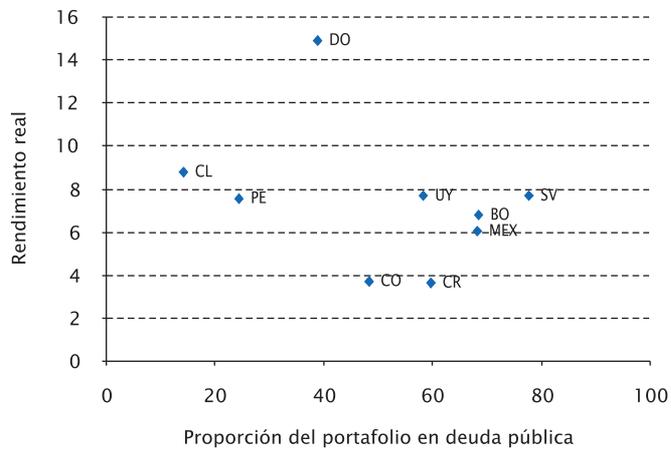
de fondos de pensiones en la región de América Latina. La Gráfica IV.5 muestra que la Deuda Pública es un componente predominante en los fondos del sistema de cuentas individuales en la región, con una proporción muy limitada asignada en acciones domésticas y extranjeras. Chile es una excepción para la región. Con un sistema más maduro de cuentas individuales, este país tiene también normas más flexibles en la asignación de pensiones, lo cual ha permitido una incrementada acumulación de activos privados extranjeros para los planes de pensiones de Chile. Para el resto de la región, el promedio de la asignación de activos en títulos públicos es del 60% y del 10 al 15% para la asignación de acciones y activos extranjeros. Esto refleja las preferencias de los legisladores nacionales, los reguladores y los administradores de los fondos, pero también, posiblemente, la influencia del gobierno en inducir decisiones de inversión. Vemos en la Gráfica IV.5 que más de la mitad de los países que tuvieron reformas hacia los sistemas de capitalización tenían más del 50% de sus portafolios en deuda pública. Esto no es necesariamente un mal resultado. En la Gráfica IV.6 podemos ver que los países con una mayor proporción de inversiones en deuda pública han tenido rendimientos más bajos a largo plazo. Para el año en crisis de 2008, los países con mayor participación de deuda pública en el portafolio tuvieron pequeñas pérdidas. La Gráfica IV.6 y 7 muestran la relación existente entre el rendimiento real de los fondos de pensiones y la participación en portafolios de deuda pública, para el corto y largo plazo.

Gráfica IV.5
Principales Inversiones por Tipo en América Latina



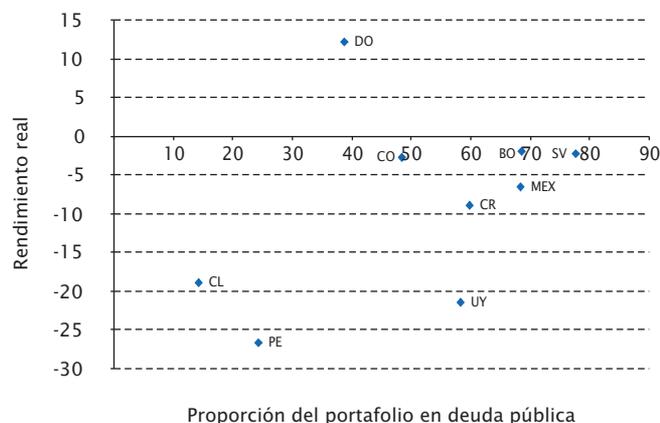
Fuente: AIOS 2008.

Gráfica IV.6
Rendimiento Real de los Fondos de Pensiones y Proporción del Portafolio en Deuda Pública: Histórico



Nota: CL = Chile, PE = Perú, DO = República Dominicana, CO = Colombia, UY = Uruguay, CR = Costa Rica, BO = Bolivia, MEX = México, SV = El Salvador.
Fuente: AIOS 2008.

Gráfica IV.7
Rendimiento Real de los Fondos de Pensiones y
Proporción del Portafolio en Deuda Pública: 2008



Nota: CL = Chile, PE = Perú, DO = República Dominicana, CO = Colombia, UY = Uruguay, CR = Costa Rica, BO = Bolivia, MEX = México, SV = El Salvador.
Fuente: AIOS 2008.

Es importante notar que los países con alta proporción de sus portafolios de pensiones invertidos en bonos del gobierno (El Salvador, Bolivia y México) observaron también la declinación menos dramática en rentabilidad como resultado de la crisis financiera. Este efecto apoya la política de mantener estrecho control sobre el tipo de activos que los fondos de pensiones tienen permitido adquirir. Sin embargo, también es importante reconocer que incluso un elevado nivel de inversión en deuda pública no garantiza la inmunidad proveniente de la actual crisis financiera (caso de Uruguay). Chile es un caso regional poco usual en donde una elevada proporción de los fondos estaban invertidos en activos de alto riesgo, como acciones y activos extranjeros, lo que probablemente contribuyó a la drástica disminución de la rentabilidad de su fondo durante la crisis financiera de 2008. Por lo tanto, las decisiones sobre la proporción de la deuda pública en portafolios de retiro no parece ser neutral y es probable que éste sea uno de los principales canales a través de los cuales las decisiones políticas pueden afectar el buen funcionamiento de un sistema de pensiones.

En general, la continua contracción de los mercados financieros y el consecuente deterioro adicional de las condiciones económicas generales probablemente significarán rendimientos reales más bajos para los fondos de pensiones en todo el mundo. La baja rentabilidad financiera llevará también a una disminución en los niveles del nivel de vida de las generaciones mayores; debido a una disminución de los beneficios acumulados. Al mismo tiempo, es razonable esperar que la contracción económica general también cause una disminución en el total de las contribuciones a los sistemas de pensiones, lo que complica aún más la sostenibilidad de los planes de pensiones.

IV.4.2 Impacto Financiero de la Crisis de Pensiones

Hemos analizado el dramático impacto de la actual crisis financiera sobre el valor de los activos de pensiones y el consiguiente deterioro en la solvencia de los planes de pensiones. Sin embargo, se requiere más debate sobre el impacto que el deterioro

continuo de largo plazo en la solvencia de los fondos de pensiones podría tener sobre la eficiencia de los mercados financieros. En esta sección vamos a analizar en detalle tal efecto.

En general, la existencia de planes de pensiones privados, constituye una fuente importante de financiamiento de largo plazo. Específicamente, las contribuciones recibidas por los planes de cuenta individuales se espera permanezcan en el fondo durante un largo período de tiempo y puedan ser utilizadas para financiar proyectos con maduración de largo plazo. La disponibilidad de este financiamiento de largo plazo, también ha motivado el crecimiento de los mercados financieros domésticos, al facilitar el comercio de activos de largo plazo como los bonos públicos y corporativos y ampliar la financiación para el comercio de otros activos.

Los fondos de pensiones privados en todo el mundo han aumentado significativamente durante la última década. Los informes oficiales más actualizados indican que esos fondos habían alcanzado en 2006 un valor estimado de \$17 billones de dólares de los Estados Unidos (Cuadro IV.5). Según la OCDE las estadísticas mundiales de pensiones, el promedio anual de crecimiento en los fondos de

pensiones a nivel mundial ha sido del 9% durante la última década, pero los crecimientos regionales fueron considerablemente más altos para la región de América Latina (27%) y en varias otras economías emergentes como las de Brasil, Rusia, India y China, donde los fondos han venido creciendo a una tasa promedio del 23% al año (véase OECD 2009). Este crecimiento acelerado también indica un aumento de la presencia de tales fondos en los mercados internos para las regiones consideradas.

En el caso particular de América Latina, los datos detallados procedentes de la AIOS (Cuadro IV.6) revelan que aún cuando la región ha experimentado en total un aumento considerable en el valor de los fondos de pensiones, la experiencia ha sido muy variada a través de las economías en el área. Como un porcentaje del PIB nacional, los fondos de pensiones de los planes del sistema de cuentas individuales para el retiro han representado un promedio de 16% en América Latina. Sin embargo, podemos observar un par de casos extremos, como el de Chile, con una presencia de pensiones de más de 50% de su PIB, debido principalmente a su estado de madurez en el mercado de pensiones y el caso de República Dominicana, con una nueva y relativamente limitada presencia doméstica de los fondos de

Cuadro IV.5
Inversión Total en los Fondos Privados de Pensiones

Región	2006 (USD miles de millones)	Crecimiento promedio (%)
Total OCDE	16,244	9.01
Total G10	14,832	8.07
Estados Unidos	11,100	8.07
Área euro	1,475	13.62
Asia	1,267	7.77
América Latina	331	26.92
BRIC ^{1/}	243	23.3
Total Mundo	16,860	9.02

Nota: 1/ Incluye Brasil, Rusia, India y China.
Fuente: Global Pension Statistics, OECD 2009.

cuentas individuales (3% del PIB). Después de excluir estos dos casos, la región reporta activos de pensiones con un tamaño del 13.7% del PIB en promedio para la región.

Los datos provenientes de los informes de AIOS revelan también un porcentaje de aumento más dramático en los fondos de pensiones en aquellas economías con sistemas relativamente nuevos de cuentas individuales (República Dominicana y Costa Rica), mientras que en casos como Chile, en donde la operación de los sistemas de cuentas individuales ha prevalecido desde 1980, el crecimiento anual reciente ha sido considerablemente más modesto (8% de crecimiento promedio anual). Una vez más, después de excluir los casos extremos, los datos de AIOS para la región de América Latina sugieren un crecimiento regional anual promedio del 22.7% en los fondos de pensiones individualizados, lo cual es sustancialmente más alto que el estimado a nivel mundial del 9%.

En términos de la rentabilidad de pensiones histórica, existe también una heterogeneidad

sustancial en la región de América Latina. El Cuadro IV.6 reporta un rendimiento promedio real de 5% para el período de 2003 a 2008, pero una evaluación más cercana revela que planes maduros, como el del sistema de pensiones Chileno, han reportado niveles sustancialmente más altos que los niveles promedio de 8.8% (incluso más altos que los rendimientos reales reportados por el índice mundial de inversiones en el Cuadro IV.3 que era de 7%). Sin embargo, después de ajustar los valores extremos, los rendimientos históricos estimados para la región resultan en promedio del 6.3%, cercanos en valor al nivel histórico observado en otras economías desarrolladas como Canadá y Alemania (Cuadro IV.3 y 6). Los datos también sugieren que aquellas economías con los niveles más altos de rendimientos históricos también experimentaron, en general, el más dramático descenso en la valoración de activos durante 2008, lo cual está probablemente relacionado con el hecho de que tales economías han acumulado una mayor proporción de activos de tipo riesgoso en sus portafolios de pensiones.

Cuadro IV.6
Fondos de Pensiones de Cuentas Individuales para el Retiro en América Latina
(2003 - 2008)

País	Valor		Rendimientos reales	
	% PIB 2008	Crecimiento anual	Tasas históricas	Tasas 2008
Argentina ^{1/}	11.5	16.9	N.D.	N.D.
Bolivia	22	21.1	6.8	-1.9
Chile	52.8	8.4	8.8	-18.9
Colombia	16	28.9	3.7	-2.7
Costa Rica	5.3	37.8	3.6	-9
Rep. Dominicana	3.5	109	1.2	8
El Salvador	24	23.3	7.7	-2.3
México	7.7	13.7	6	-6.5
Perú	13.8	21.5	7.5	-26.7
Uruguay	9.6	18.4	7.7	-21.5
Promedio total	16.6	29.9	5	-6.7
Promedio ajustado ^{2/}	13.7	22.7	6.3	-8.9

Notas: N.D. = no disponible. 1/Datos disponibles hasta 2007. 2/Promedio ajustado excluye Chile y República Dominicana.
Fuente: Datos de la AIOS.

Como se identificó anteriormente, la disminución en el valor de los activos en poder de los fondos de pensiones ha motivado dos diferentes tipos de reacciones por parte de los administradores de pensiones. Por un lado observamos el caso de los fondos de pensiones, principalmente bajo la categoría de contribución definida (CD), moviéndose hacia estrategias de inversión más conservadoras en el largo plazo. Estos planes de pensiones están aumentando su participación en bonos y otros activos de renta fija y reduciendo la tenencia en acciones y fondos mutuos. La mayor demanda por instrumentos de bajo riesgo (efecto "Fly to quality"), ejercerá en consecuencia una presión creciente en la demanda de rendimiento esperado de los inversionistas sobre activos riesgosos, mientras que disminuirá el retorno esperado en los activos de renta fija.

La estrategia de una asignación de activos conservadora podría crear incluso una presión mayor en los mercados financieros, ya que el aumento en los rendimientos esperados de las acciones y activos similares limitará la capacidad de la empresa para utilizar estos instrumentos como una fuente de financiación. Además, muchos fondos conservadores podrían ser aún más drásticos, optando por invertir principalmente en bonos del gobierno, lo cual disminuirá aún más la posibilidad de financiamiento del sector privado. Se espera que este efecto prevalezca en la región de América Latina y en otras economías emergentes, donde operan principalmente los planes de CD.

La otra reacción alternativa es el caso de los fondos que se mueven hacia estrategias más riesgosas, al incrementar su proporción en activos de alto rendimiento (principalmente acciones y fondos mutuos). Esto es especialmente probable en el caso de los fondos de pensiones de beneficio definido (BD), los cuales están comprometidos a alcanzar cierto nivel de beneficios. Muchos de esos fondos absorbieron fuertes descensos en el valor de sus activos acumulados y han considerado la posibilidad de adoptar estrategias agresivas a fin de

compensar las pérdidas recientes. El efecto analizado aquí es experimentado probablemente por las economías de América del Norte y la región de Europa Central, donde prevalecen los planes del BD.

Al mismo tiempo, podríamos argumentar que, en cierta medida, el explosivo aumento de los fondos privados de pensiones en algunas regiones han contribuido no sólo a la expansión de los mercados de crédito, sino también podría haber generado un incremento en el nivel general de la exposición al riesgo en el sistema financiero. Los fondos de pensiones son uno de los principales inversionistas institucionales en el mercado y sus decisiones de inversión podrían tener un impacto importante sobre la composición del mercado financiero. Sin embargo, a diferencia de muchos otros inversionistas, los fondos de pensiones tienen pasivos de larga maduración (contribuciones) que les permite incurrir en mayor riesgo, dado el horizonte temporal más largo que tienen disponible para la recuperación.

Además, los fondos de pensiones tienen la capacidad de movilizar, dentro de un período corto de tiempo, cantidades masivas de fondos de una proporción a otra. Esta constante reasignación de activos también crea mayor volatilidad en el sistema financiero. En general, podemos concluir que la expansión de los fondos privados de pensiones tienen efectos positivos al expandir los mercados financieros, pero también podría tender a aumentar el riesgo y la volatilidad en el sector financiero y por esta razón es recomendable imponer ciertas restricciones sobre los fondos de pensiones, a fin de mantener un nivel de riesgo equilibrado y moderado en su distribución de portafolio y reducir la volatilidad en el mercado financiero general.

Es importante notar que incluso en los regímenes tradicionales de sistemas de reparto, las operaciones y la solvencia de los planes de pensiones podrían afectar la estabilidad de los mercados financieros. El continuo deterioro de estos planes de pensiones, debido a las tendencias demográficas, implicará un aumento en la presión sobre la deuda pública. Dado

el hecho de que los gobiernos operan tales planes, existe una garantía implícita de cubrir cualquier déficit del fondo de pensiones con fondos públicos. Sin embargo, una masiva absorción de las obligaciones de pensiones y sus consecuentes déficits públicos, podría aumentar el riesgo crediticio de los bonos gubernamentales. La pérdida de la confianza del mercado en instrumentos de deuda pública podría también deteriorar el nivel general de confianza en el mercado financiero nacional, conduciendo a una mayor inestabilidad económica.

Los planes de pensiones corporativos han sido también severamente afectados por las condiciones actuales en el mercado financiero. Como resultado de la caída de valor de los activos, muchos planes corporativos de BD se han encontrado en gran medida sub-financiados y patrocinando empresas que han requerido incrementar el financiamiento de dichos planes, a expensas de la rentabilidad de la empresa. El hecho de una menor rentabilidad para las empresas patrocinadoras ha reducido su acceso al financiamiento externo a través de deuda en acciones, y en algunos casos incluso, ha obligado a tales empresas a ir a la quiebra, con el fin de evitar pasivos de pensiones.

IV.4.3 Impacto Fiscal de la Crisis de Pensiones

En un inicio, cuando los planes tradicionales de pensiones de reparto fueron introducidos, el total de las contribuciones recaudadas fue en general mayor que los correspondientes beneficios cubiertos. Dado que estos sistemas típicamente cubrían sólo a aquellos retirados que contribuyeron al sistema durante un número mínimo de años, los primeros pensionados en el sistema fueron considerablemente pocos en proporción a toda la fuerza de trabajo realmente contribuyendo. Al madurar los sistemas, el cociente de pensionados a contribuyentes tendió a disminuir. Este proceso implicó que en sus etapas iniciales, los planes de pensiones de reparto generaran de manera común un ingreso extra y que

tales ingresos eventualmente disminuirían en tanto los sistemas maduraban.

Los primeros ingresos adicionales recaudados en virtud de los planes de reparto generaron un excedente de fondos disponibles para el sector público. Estos fondos adicionales dieron también una falsa sensación de prosperidad fiscal y motivaron que muchos gobiernos incurrieran en gastos públicos adicionales. En varios países, los gobiernos tomaron prestado el superávit inicial de los fondos de pensiones prácticamente con un costo financiero presente de cero, pero a expensas de la expansión de los déficits fiscales futuros.

Las tendencias demográficas que se discutieron anteriormente están imponiendo también cada vez más una presión sobre los presupuestos públicos. En particular, el retiro de la generación de *baby boomers* durante un período de disminución de la participación de la fuerza de trabajo se espera que aumente sustancialmente el costo de los beneficios por encima de lo recaudado por las contribuciones bajo los planes tradicionales de reparto, lo cual a su vez también ampliará los pasivos de pensiones a pagar con fondos públicos. Las tendencias demográficas también ejercerán una presión mayor sobre los gastos públicos relacionados con la atención a la salud para población en envejecimiento. El Cuadro IV.7, basado en estimaciones recientes generadas por el FMI, informa sobre el impacto fiscal proveniente de los pasivos de pensiones y de la atención a la salud para los países donde se disponía de datos. Los datos sugieren un impacto considerable para las economías con población más vieja y para los regímenes que se apoyan en gran medida en programas de pensiones públicas para apoyar el retiro, con valores del costo fiscal estimado por año para el cuidado de una sociedad que envejece que oscilan entre 2.4 a 13% del PIB.

Cuadro IV.7
Costo Fiscal del Envejecimiento
 (% del PIB)

	Pensión	Cuidados de la salud	Total
Corea	8	5.4	13.4
España	7.1	1.7	8.8
Canadá	5.7	2	7.7
Australia	1.6	2.2	3.8
Francia	2	1.5	3.5
Reino Unido	2	1.4	3.4
México	0	3.2	3.2
Rusia	3	0.2	3.2
Japón	0.6	2.5	3.1
Alemania	1.7	1.3	3
Estados Unidos	1.8	1.1	2.9
Turquía	0	2.5	2.5
Italia	0.5	1.9	2.4
Promedio	2.6	2.1	4.7

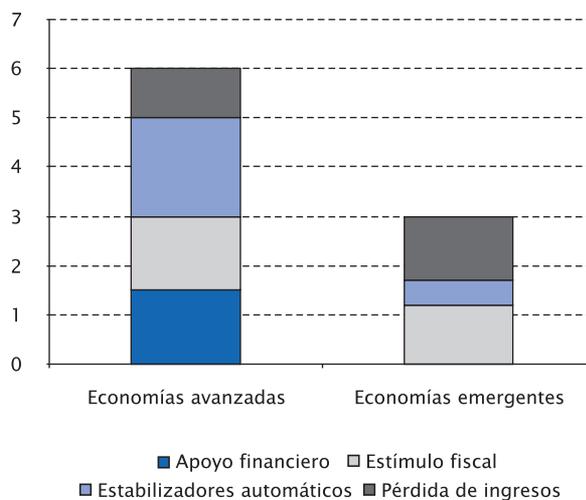
Fuente: Estimaciones del IMF, Fiscal Affair Department, Marzo 2009.

La actual turbulencia financiera está ciertamente empeorando el déficit presupuestal de los países en todo el mundo. Muchos de estos países se han visto obligados a ampliar el apoyo fiscal masivo de sus economías con el fin de contener los efectos de la recesión. Entre las economías desarrolladas, la expansión del gasto público ha generado un aumento de los déficits fiscales en un promedio de 6% del PIB, mientras que en las economías emergentes el impacto ha sido menor, pero significativo para tales economías (3% del PIB).

Las principales fuentes de expansión fiscal relacionadas con la actual crisis financiera son identificadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), en un informe publicado recientemente, bajo las siguientes categorías: i) pérdida de ingresos generados por la contracción económica general; ii)

costo fiscal de los estabilizadores económicos, como el desempleo público y el seguro de invalidez; iii) estímulo fiscal directo para los consumidores y los sectores productivos; y iv) apoyo directo de liquidez al sector financiero (IMF 2009a). La Gráfica IV.8 identifica la magnitud de estos componentes principales. Los datos disponibles indican que las economías avanzadas han experimentado un costo fiscal considerablemente mayor proveniente de la crisis, debido principalmente a los planes de rescate masivo de sus mercados financieros, y un mayor costo asociado a los estabilizadores públicos automáticos. Sin embargo, en los mercados emergentes el impacto fiscal se ha derivado principalmente de la pérdida de ingresos públicos y del costo de gastos de estímulos discrecionales.

Gráfica IV.8
Impacto Fiscal de la Crisis Financiera
 (aumento en % del PIB)



Fuente: The State of Public Finance, FMI. Marzo 2009, 2009a.

Durante una contracción económica, existe también el riesgo adicional de una mayor dependencia de la población en la asistencia pública. En el caso particular de los sistemas de pensiones, este efecto puede reflejarse en un aumento de la tendencia para el retiro anticipado, mayores reclamos de beneficios de invalidez, retiro de recursos de los fondos de cuentas individuales para el retiro (cuando se permite) y reducción de las contribuciones voluntarias a las cuentas de retiro complementaria. Todos estos efectos de forma combinada seguirán deteriorando la solvencia de los sistemas de pensiones y ampliarán los déficits fiscales públicos experimentados durante los episodios de recesión.

Sin embargo, el impacto negativo sobre la deuda fiscal no se limita solo a los planes tradicionales de reparto. Se percibe que los planes de cuentas individuales para el retiro también podrían poner en peligro los balances fiscales públicos. Específicamente, el actual descenso de los valores de los activos ha creado una brecha mayor entre los beneficios esperados y las contribuciones actuales

para los planes del sistema de cuentas individuales, y la brecha es especialmente más amplia en el caso de los sistemas de BD, donde los beneficios están presentes. Teniendo en cuenta que el hecho de que muchos de esos fondos están estrechamente regulados por el gobierno, se perciben como si estuvieran garantizados de manera explícita e implícita por fondos públicos.

Otra situación en donde las condiciones actuales de la pensión pudieran poner en peligro la estabilidad fiscal del sector público es el caso de los planes de pensiones corporativos asegurados por el sector público. En Estados Unidos los planes corporativos del BD son garantizados por la Corporación de Garantía de Beneficios de Pensiones (PBGC) de los Estados Unidos. Una vez que una corporación entra en bancarrota, ésta tiene la capacidad de transferir sus obligaciones de pensiones al PBGC, el cual toma pleno control de los fondos, pero con frecuencia reduce los beneficios de pensiones esperados para los trabajadores cubiertos por dichos planes. A partir de junio de 2009, el PBGC ha acumulado un total de

pasivos de \$33 mil millones de dólares y se espera que también podría absorber los pasivos provenientes de la declinante industria automotriz doméstica, lo cual incrementaría los pasivos de pensiones por una cantidad de más de \$60 mil millones, dejando al sector público y los cotizantes, con un pasivo total de pensiones privadas de cerca de \$100 mil millones de dólares (Reporte del PBGC, mayo de 2009). En algunos países se ofrecen garantías similares para los planes de pensiones corporativos tal es el caso de Canadá (provincia de Ontario), Alemania, Japón, Suecia, Suiza y el Reino Unido.

En algunos casos extremos, la drástica reducción del valor de los fondos de pensiones ha obligado al gobierno a tomar el control total de todo el sistema privado de pensiones. Argentina es uno de esos casos inusuales, pero posibles. A finales de 2008, el gobierno Argentino decidió efectivamente nacionalizar el sistema privado de pensiones, con un valor total en fondos de \$25 mil millones de dólares, en un intento de proteger los fondos de retiro de los trabajadores contra los drásticos colapsos financieros. Esta acción transfirió efectivamente el costo de las pensiones privadas al sector público.

El caso de los planes de pensiones que cubren empleados del sector público representa incluso una amenaza aún mayor para la estabilidad fiscal de algunas economías. Como se informó anteriormente, en el caso de Estados Unidos, el valor de los fondos de pensiones locales, estatales y federales representan en la actualidad más de \$4 billones de dólares, y tres cuartas partes de estos activos son manejados por planes de pensiones locales y estatales, los cuales típicamente están sujetos a estrictos requisitos de financiamiento. La caída en los valores de los activos de 1 billón de dólares reportada en 2008 implica que las entidades locales patrocinadoras de tales planes requerirán cubrir tal pérdida con fondos públicos, exacerbando la carga fiscal en tales localidades (Munnell, et al. 2008).

IV.4.4 Impacto de las Crisis Fiscales en los Planes de Pensiones

Como se describió en las secciones anteriores, la reciente crisis financiera ha provocado importantes desequilibrios en la situación fiscal de los países de todo el mundo. Los gobiernos, especialmente en los países desarrollados, han tomado medidas extremas para contener la contracción económica (Cuadro IV.8) y en el proceso, se ha requerido que incurran en déficit fiscales actuales más elevados, con un incremento promedio acumulado de 7.9% del PIB para los países desarrollados y del 3.2% para los mercados emergentes.

Sin embargo, se ha reflejado un mayor impacto en la deuda pública acumulada por estas economías, ya que la mayor parte del costo de las medidas de estímulo fiscal ha sido financiado por endeudamiento público. Como resultado de la crisis, la relación de la deuda con respecto al PIB en las economías desarrolladas se ha incrementado en un 14%, llevando la deuda total acumulada a un nivel del 93.2% del PIB, lo cual es sustancialmente más alto de lo que se considera viable para un crecimiento económico de largo plazo sostenido (IMF, World Economic Outlook 2009).

El problema del aumento de los desequilibrios fiscales se espera afecte de forma directa los planes de pensiones bajo los sistemas de reparto, ya que los pasivos no cubiertos por las contribuciones actuales tendrán que ser absorbidos directamente por los fondos públicos. En casos severos los gobiernos podrían verse obligados a reducir los beneficios de retiro futuros para poder cubrir un número creciente de los pasivos de pensiones.

Cuadro IV.8
Impacto Fiscal de la Crisis Financiera
 (cambio en % PIB)

	2008	2009	2008-09	Acumulado
DÉFICIT FISCAL				
Países avanzados	-2.3	-3.8	-6.1	-7.9
Países emergentes	-0.3	-3.2	-3.5	-3.2
DEUDA PÚBLICA				
Países avanzados	4.4	10	14.4	93.2
Países emergentes	-2	1.9	-0.1	37.6

Fuente: IMF, World Economic Outlook Projection, enero 2009, 2009b.

Sin embargo, el impacto de las crisis fiscales también podría afectar directamente los sistemas de retiro individuales. Muchos de esos planes dependen de los bonos del gobierno para generar una rentabilidad segura de largo plazo, pero con el aumento de los déficits públicos, el riesgo crediticio percibido de los bonos públicos se espera que aumente, lo cual aumentará el riesgo de exposición para los planes de pensiones que mantienen tales activos. Adicionalmente, la operación de los planes de pensión privados tiene de manera implícita (y a veces explícita) una garantía pública, siempre y cuando dichos planes mantengan una estrecha supervisión de las entidades públicas. En un entorno con un continuo deterioro de los balances fiscales, la confianza en el sistema privado de pensiones también será afectada negativamente, lo que podría conducir a una reducción de las contribuciones voluntarias a estos planes y a un aumento en la tendencia para el retiro anticipado, en un intento de las personas afiliadas por evitar pérdidas provenientes de una falla potencial del sistema.

Los déficits fiscales tienen, en general, efectos inflacionarios de largo plazo. Considerando el hecho de que en muchos planes de pensiones los beneficios son con frecuencia ajustados por inflación, entonces las expansiones fiscales también darán lugar a

aumentar el costo de los pasivos, con incrementos no compensados en las contribuciones, debido a la rigidez común de los salarios. Esta creciente brecha entre los pasivos y las contribuciones dará lugar a un mayor deterioro de la solvencia en los planes de pensiones, en particular aquellos determinados que se determinan con base en BD.

Los países que ahora enfrentan una elevada deuda pública probablemente necesiten depender de impuestos más elevados sobre el trabajo o la producción para cubrir los déficits públicos y fiscales de pensiones, pero esto contraerá aún más la fuerza de trabajo formal y la base contributiva. Si el ajuste fiscal a través de los impuestos se pospone hasta que los pasivos de pensiones se materialicen, entonces ésto también creará mayores distorsiones, en vista de que impone un subsidio implícito del gobierno para la generación que se retira actualmente, financiado por un impuesto sobre las generaciones futuras.

Por último, aun considerando el hecho de que el reciente colapso financiero haya afectado significativamente la operación financiera de los planes de pensiones y haya causado una expansión importante de los déficits fiscales, es importante reconocer que se espera que este ajuste sea

temporal, como parte de cualquier proceso de ciclo de negocio. Sin embargo, el mayor desafío a largo plazo continúa siendo la tendencia al envejecimiento de la población, especialmente en las economías avanzadas. De acuerdo con las estimaciones generadas por el FMI (Cuadro IV.9) el costo fiscal total relacionado con la actual crisis financiera será ensombrecido por un costo fiscal mucho más significativo asociado al apoyo público a los planes de pensiones y el aumento del costo de los cuidados de salud para una sociedad en envejecimiento. Actualmente se requieren medidas drásticas para corregir el desequilibrio potencial futuro y el enfoque debería centrarse en encontrar el sistema apropiado que permita el adecuado suministro para una sociedad en envejecimiento, sin crear mayores inestabilidades económicas.

IV.5 Consideraciones Finales y Recomendaciones de Política

El presente capítulo ha desarrollado una amplia evaluación sobre el desempeño reciente de los planes

de pensiones en todo el mundo y su interconexión con el entorno macroeconómico. En particular, nos centramos en la forma en la que las tendencias demográficas, cada vez más, afectan la solvencia de los planes de pensiones, y el modo en el que la presencia de severas crisis fiscales y financieras ha añadido una presión adicional a los sistemas de pensiones. También evaluamos la manera en que la convergencia de las crisis demográficas, fiscales y financieras, puede conducir a una condición de tormenta perfecta, en donde la confluencia de factores agrava el impacto económico negativo total.

El análisis presentado reveló que la crisis financiera de 2008 afectó principalmente a los planes de pensión del sistema de cuentas individuales para el retiro con una alta exposición al riesgo, especialmente en las regiones económicamente desarrolladas, pero que en otras economías emergentes, incluida América Latina, el daño, en cierta medida, fue limitado por la mayor dependencia que tales planes tienen sobre los bonos públicos y los activos de largo plazo. La evaluación también sugiere

Cuadro IV.9
Impacto sobre los Déficit Fiscales de la Crisis Financiera
y de la Crisis del Envejecimiento

País	Crisis financiera (% PIB)	Crisis del envejecimiento (% PIB)
Australia	26	482
Canadá	14	726
Francia	21	276
Alemania	14	280
Italia	28	169
Japón	28	158
Corea	14	683
México	6	261
España	35	652
Turquía	12	204
Reino Unido	29	335
Estados Unidos	34	495
Países del G-20	28	409

Fuente: The State of Public Finances. IMF Report, marzo 2009, 2009a.

que el enorme desequilibrio fiscal generado por la crisis actual generará una presión negativa adicional a la solvencia de los planes de pensiones, tanto para los que se encuentran bajo los planes del sistema de cuentas individuales como para los de reparto.

Los recientes acontecimientos económicos refuerzan también la recomendación de mantener una estrecha supervisión sobre el funcionamiento de los fondos privados del sistema de cuentas individuales para el retiro. La fuerte concentración del mercado, los altos costos operativos y la elevada exposición al riesgo que ha caracterizado el desempeño de estos planes, indican que se requieren provisiones adicionales para garantizar un desempeño adecuado del sistema de cuentas individuales para el retiro y para lograr un apoyo sostenible, estable y adecuado para los beneficiarios de las pensiones.

Las reformas que se consideran necesarias para los sistemas de cuentas individuales incluyen: mejor regulación sobre la asignación de activos, una supervisión más cercana sobre el desempeño competitivo, información más abierta sobre los riesgos y los beneficios de las diferentes opciones de inversión y provisión de la opción para que los individuos cambien hacia inversiones menos riesgosas cuando las personas se aproximen al retiro. El sistema de pensiones también se beneficiaría de opciones complementarias que permitan a las personas acumular riqueza a través de la adquisición de una vivienda accesible, el uso de hipotecas revertidas para el acceso a la riqueza inmobiliaria para financiar el retiro, y la promoción de rentas vitalicias para suavizar mejor el retiro de los beneficios de pensiones. Igualmente importante es promover una mayor conciencia social sobre la importancia de ahorrar para el futuro y una educación financiera más amplia para los individuos para entender mejor sus opciones de inversión.

Una de las principales lecciones proporcionadas por los últimos acontecimientos económicos es que los planes privados del sistema de cuentas individuales no representan necesariamente una

mejor alternativa que los planes tradicionales de reparto. La falta de competencia perfecta que caracteriza a los mercados privados de pensiones, en particular, y de los mercados financieros, en general, crea una limitación importante para esta alternativa privada. Sin embargo, las tendencias demográficas de largo plazo implican necesariamente una condición insostenible para los planes tradicionales de reparto. Ambos sistemas parecen tener limitaciones importantes que deben ser reconocidas y tenidas en cuenta.

Otra importante conclusión proveniente de este análisis es que la crisis del envejecimiento es un desafío de largo plazo mucho más significativo para los sistemas de pensiones que la actual turbulencia financiera y que se requieren aplicar profundas reformas estructurales en el momento actual con el fin de evitar mayores desequilibrios a futuro. Existe una percepción de que las tendencias demográficas afectan a ambos esquemas, tanto a los planes de reparto como a los de cuentas individuales y también se espera que éstas generen desequilibrios importantes en las condiciones macroeconómicas. La evaluación de los planes alternativos para la provisión de pensiones es un tema que merece una seria consideración.

Un sistema que proporciona una pensión mínima, garantizada a todos los residentes, y financiada por los impuestos generales sobre el consumo, parece ser una posible alternativa que puede reducir las distorsiones económicas, mientras que al mismo tiempo ofrece la máxima cobertura. De forma adicional, los sistemas como el Consejo de Inversiones del Plan de Pensiones de Canadá (CPP), en donde una entidad pública independiente administra un fondo nacional de cuentas individuales para el retiro, parece ofrecer otra alternativa conveniente, al reducir sustancialmente el costo de la operación y con la posibilidad de reducir la exposición riesgosa del fondo, debido a la capacidad de tomar una decisión de inversión basada en la sustentabilidad de largo plazo en lugar de la

rentabilidad de corto plazo. El Consejo del CPP es independiente en sus operaciones, pero se encuentra estrechamente supervisado por el gobierno central y otras entidades independientes, lo cual reduce las distorsiones políticas y el dilema de riesgo moral que afecta a otros planes de pensiones operados públicamente.

En general el debate tiene que ser reorientado hacia la identificación del tipo de sistemas que podrían reducir las distorsiones económicas y políticas, y al mismo tiempo garantizar un nivel aceptable de cobertura y beneficios para el envejecimiento de la población. Más que la rentabilidad financiera, la prioridad debe ser la maximización del bienestar y la estabilidad de la economía en su conjunto.

También es importante reconocer que las reformas fundamentales son necesarias en la actualidad para corregir las tendencias económicas y que este período de crisis puede ser el momento más conveniente para que se tomen tales medidas. Una tormenta perfecta indica también el tiempo perfecto para hacer cambios drásticos en nuestros programas sociales y de pensiones. La resistencia política al cambio será obscurecida por la necesidad aparente de acción, y las dificultades económicas, que ya afectan a muchos hogares, ayudará también a aumentar la conciencia sobre la importancia de tomar hoy, acciones públicas correctas que podrían impedir un mayor desastre económico en el futuro. El aplazamiento de las correcciones necesarias y el dilatar la búsqueda de alternativas sólo harán más difícil alcanzar soluciones.

IV.6 Anexo

Recuadro IV.1
Tendencias Demográficas y los Sistemas de Pensiones

Uno de los principales desafíos que han enfrentado los actuales sistemas de pensiones en los últimos años es el desequilibrio financiero generado por las tendencias demográficas recientes. Específicamente, la disminución de las tasas de fecundidad, el aumento de la longevidad y la proximidad de la generación de los *baby boomers* a su edad de retiro, todo ello de manera conjunta, pone en peligro la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, sobre todo, pero no exclusivamente, para los tradicionales planes de pensiones de reparto.

Las tasas de natalidad están disminuyendo por debajo de los niveles de reemplazo, particularmente en las economías desarrolladas, y la longevidad ha aumentado sustancialmente desde la creación de planes públicos de pensiones en 1930. Las tasas de fecundidad en todo el mundo se encuentran cerca o por debajo de su nivel de reemplazo necesario. La tasa promedio mundial actual es de 2.5 y en los países ricos es de sólo 1.6. Los niveles requeridos para mantener un crecimiento estable y positivo de la población son en promedio de 2.33 para el mundo y de 2.1 para las regiones desarrolladas. La ONU predice que para 2050 la tasa de reemplazo global se reducirá a 2.02, lo cual implica una posible contracción de la población mundial. Además de tener menos hijos, la población mundial está viviendo más tiempo. La expectativa de vida promedio fue de 65 años en 1930, época en la que fueron creados los sistemas públicos de pensiones. Hoy en día la expectativa de vida es de unos 77 años en las regiones desarrolladas y 66 años en las zonas menos desarrolladas y se espera que aumente a 83 y 74 años en esas regiones para 2050 (United Nations 2009).

La combinación de bajas tasas de natalidad y la larga longevidad de la población genera tasas de dependencia más altas en la vejez (cociente entre población en edad avanzada y población trabajadora activa joven). Según estimaciones oficiales, este cociente casi se ha duplicado en los últimos 50 años y se espera que su crecimiento se acelere en las próximas décadas. Un informe reciente de las Naciones Unidas indica que a nivel mundial existen 5 individuos en edad de trabajar por adulto mayor, pero para 2050 esta cifra se contraerá a un promedio de sólo 2 trabajadores jóvenes por persona mayor (Cuadro). El caso de economías desarrolladas es aún más dramático, ya que según estas cifras oficiales, se espera que en menos de 50 años, estos países tengan un trabajador potencial por adulto mayor en sus poblaciones.

Estimación de la Distribución de la Población por Edad

	2010			2050		
	15-59	60+	Tasa ^{1/}	15-59	60+	Tasa
Mundo	62	12	5.17	58	26	2.23
Regiones desarrolladas	63	26	2.42	52	42	1.24
Menos desarrolladas	62	10	6.2	60	23	2.61
África	54	5	10.8	62	12	5.17
Asia	64	11	5.82	58	28	2.07
Europa	63	26	2.42	51	44	1.16
América Latina	62	11	5.64	57	31	1.84
Norte América	62	22	2.82	56	36	1.56

Nota: 1/Población de 15 a 59 años entre población de 60+.

Fuente: United Nations 2009.

Recuadro IV.1 (continuación)

A pesar de que las tendencias demográficas antes mencionadas parecen representar una amenaza importante para todo tipo de sistemas de pensiones, existen algunos posibles efectos compensatorios que merecen consideración.

Las tasas bajas de fertilidad sin duda darán lugar a una disminución en la fuerza de trabajo y a una reducción en el total de las contribuciones que podrían generar los planes de pensiones. Sin embargo, algunos analistas sugieren que un aumento de la productividad (tal vez relacionada con tener fuerza de trabajo más hábil y educada) podría ser un factor compensador. Sin embargo, la inversión en capital humano también requiere inversión de tiempo, lo que resultará en menos años de trabajo productivo y puede significar menos contribuciones acumuladas totales. Por lo tanto, incluso con aumento en la productividad, el posible impacto positivo en los equilibrios de pensiones sigue siendo incierto.

Otro factor compensador de estas tendencias demográficas es el aumento de la participación de la fuerza de trabajo femenina, la cual podría incrementar el número de contribuyentes trabajando al sistema. Esta tendencia ya se observa en economías como la de Estados Unidos, donde la tasa de participación femenina se incrementa continuamente siendo de 30% durante el tiempo en el que los sistemas de pensiones fueron creados hasta alcanzar un nivel actual de 60%. Sin embargo, el hecho de que las mujeres tiendan a vivir más que los hombres también podría implicar mayores beneficios totales a pagar por el sistema.

La migración, especialmente en las economías desarrolladas, se ha considerado también implícitamente como compensador de la disminución de las tendencias demográficas en tales economías. Con base en estimaciones conservadoras presentadas por las Naciones Unidas, se prevé que en el futuro la migración neta de las regiones más desarrolladas se mantendrá en alrededor de 2.4 millones al año, de los cuales 1.3 millones serán absorbidos por la región de Norteamérica. Sin embargo, esto también implica menos fuerza de trabajo disponible en los países generando flujos de migración.

Por último, la naturaleza de trabajos disponibles y la estructura de la economía para determinar la forma en la que los planes de pensiones sustentables podrían ser también importa. En una economía donde la mayoría de la fuerza laboral se concentra en los trabajos tipo cuello azul, típicamente caracterizados por patrones de salario estables y predecibles, se espera que los beneficios de pensiones se relacionen estrechamente con contribuciones actuales y de toda la vida. Sin embargo, en una economía en la que los empleos se concentran en sectores de cuello blanco, donde los ingresos tienden a aumentar más en el tiempo, o en trabajos con patrones impredecibles de ingresos (empleo por cuenta propia o trabajadores de tiempo parcial), el nivel de compensación y de contribución de toda la vida pueden no estar estrechamente asociados a los beneficios futuros. Específicamente, en una situación de cuello blanco, cuando los beneficios de las pensiones se calculan principalmente sobre los últimos años de compensación, dado que los salarios finales de tales trabajos son considerablemente más altos que el promedio individual de salario de toda la vida, entonces el sistema de pensiones tenderá a conceder mayores beneficios netos de pensiones a esos trabajadores que en el caso de otros trabajadores con el mismo promedio pero con una compensación de toda la vida más estable.

Recuadro IV.2

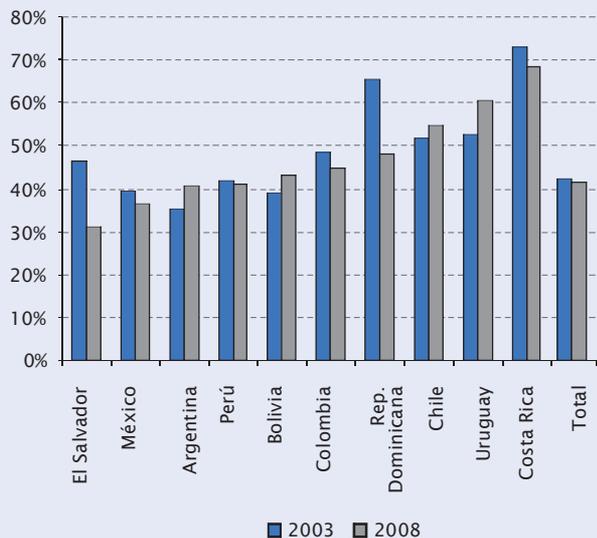
Costos Operativos y Eficacia de la Regulación en los Fondos de Pensiones

El rendimiento de los fondos es sólo una parte de los factores determinantes del beneficio final obtenido por los trabajadores en un sistema de pensiones. Un tema en la administración de la seguridad social es la probabilidad de que el trabajador terminará cobrando los beneficios. Esto puede no ocurrir si los registros administrativos son defectuosos y si parte de la historia de trabajo o salarios se «perdió». En los sistemas de cuentas individuales para el retiro ello debe lograrse a través del buen funcionamiento de una base de datos y un sistema de servicio al cliente donde las personas tengan sólo una cuenta y todas las contribuciones sean debidamente acreditadas, que los saldos, depósitos y retiros puedan ser rápidamente revisados y corregidos y que los fondos se hayan invertido siempre de manera oportuna.

El cociente de cotizantes a afiliados expresa algo acerca de la calidad de la administración y la regulación. Los individuos deben tener sólo una cuenta y debido a errores de desviación debería corregirse con el tiempo. Por lo tanto, una baja tasa de cotizantes a afiliados significa que muchos trabajadores tienen varias cuentas, lo cual representará un aumento en el costo del sistema, e incluso en la pérdida de beneficios en la medida en que el error no se haya corregido. En la Gráfica IV.9 observamos que algunos países operan con tasas de cotizantes a afiliados que representan la mitad de los niveles observados en otros países, y que en algunos casos, la estadística se deteriora con el tiempo.

Se supone que la competencia es una de las ventajas principales de un sistema de las cuentas individuales para el retiro. Sin embargo, como muestran las siguientes gráficas, pocos países en América Latina han sido capaces de reducir la concentración en los mercados de fondos de retiro. La competencia debería reducir los costos operativos y de comisión. En las Gráficas, vemos que hay grandes diferencias en los costos operativos por trabajador entre los países, y se muestra que los ingresos por comisiones del administrador del fondo y los costos están altamente correlacionados. ¿En qué medida este resultado se deriva de la falta de competencia? No tenemos una respuesta completa, pero hay que reconocer que, en ausencia de la competencia, el argumento en favor de los sistemas de cuentas individuales como una solución al problema de gobernanza se hace mucho más débil.

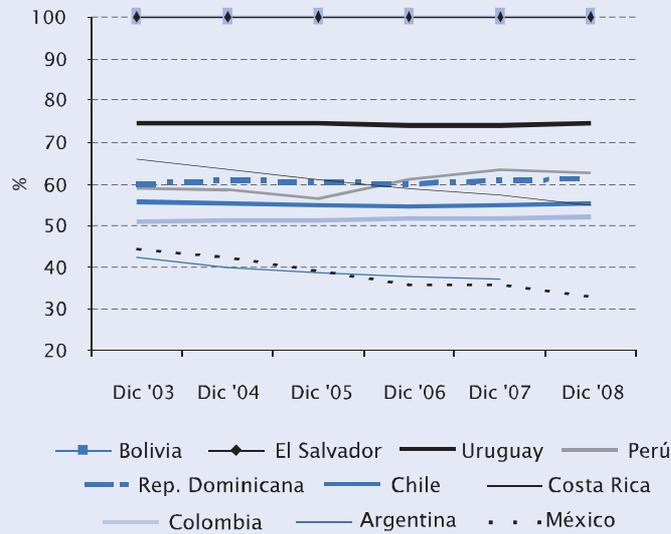
Gráfica IV.9
Cociente de Contribuyentes a Afiliados en los Sistemas de Cuentas Individuales de Retiro



Fuente: AIOS 2008.

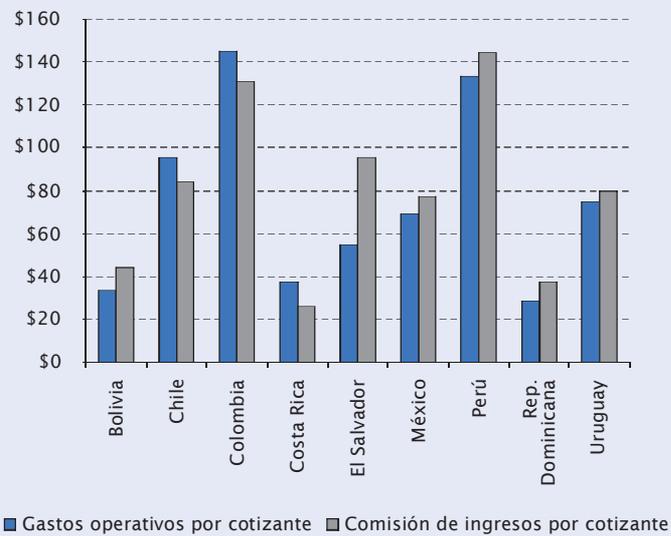
Recuadro IV.2 (continuación)

Gráfica IV.10
Participación de Mercado de los Dos Principales Administradores de Fondos



Fuente: AIOS 2008.

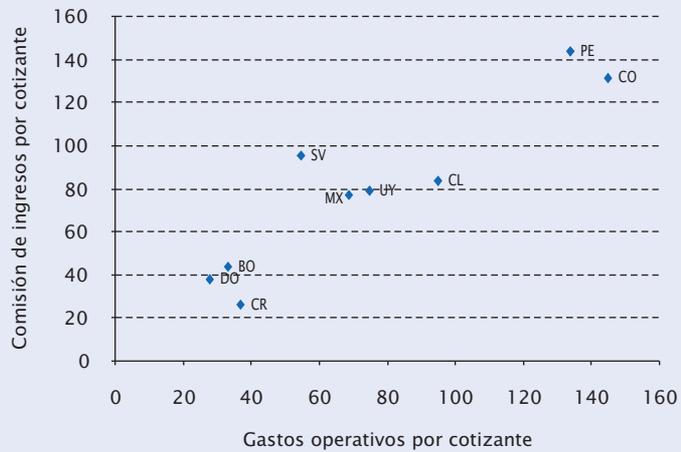
Gráfica IV.11
Comisiones y Gastos por Cotizante en los Sistemas de Pensiones de Cuentas Individuales



Fuente: AIOS 2008.

Recuadro IV.2 (continuación)

Gráfica IV.12
Gastos Operativos e Ingreso por Comisión por Cotizante



Fuente: AIOS 2008.

CAPÍTULO V
PROYECCIONES DEL GASTO EN SALUD
EN PAÍSES DE AMÉRICA

CAPÍTULO V

PROYECCIONES DEL GASTO EN SALUD EN PAÍSES DE AMÉRICA

V.1 Introducción

En años recientes el crecimiento del gasto en servicios de salud en los países de América ha sido elevado y en algunos casos casi explosivo. El fenómeno se acentúa en esta década en países de ingresos medios y bajos, mientras que en otros viene ocurriendo desde hace más de dos décadas. El gasto en servicios de salud se ha incrementado como proporción del ingreso nacional y aún en mayor grado si se mide como una fracción del gasto público. Los gobiernos parecen encontrarse entre fuertes presiones de los electorados que esperan ampliación de los programas, y la gran dificultad de poner límites al gasto. Para fortuna de todos, el crecimiento tecnológico sigue siendo muy importante, alargando la duración y ampliando la calidad de vida de las personas, pero también absorbiendo una proporción cada vez mayor del presupuesto de los hogares y de los gobiernos. Además, ante la crisis económica, la percepción general es que la presión sobre el gasto público se incrementa como consecuencia del desempleo, de los menores salarios, y de que quienes son los más afectados suelen ser también personas con discapacidades, adultos mayores o madres jóvenes que tienen que recurrir a los sistemas públicos con mayor frecuencia.

Las tasas de crecimiento varían entre países, pero en general el creciente gasto en salud ha llevado a una serie de discusiones sobre su magnitud óptima, sobre la eficiencia en su uso, y sobre los posibles

retos que implica que la tendencia continúe (ver por ejemplo las discusiones recientes en Estados Unidos que se están dando en el contexto de reforma al sistema de salud en el Recuadro V.1). Dentro de la complejidad de este problema, un aspecto que permanece poco explorado para la gran mayoría de los países en el continente es su magnitud futura. Efectivamente, con pocas excepciones, no existen proyecciones de gasto en salud a mediano y largo plazo. Esta falta de información es muy desafortunada pues dificulta la planeación y el desarrollo de opciones de política. De ahí que contar con un marco básico de medición del fenómeno sea de gran importancia para nuestras sociedades.

Este capítulo presenta proyecciones del gasto en salud para 33 países del continente, utilizando una metodología que combina elementos demográficos, epidemiológicos y económicos. En particular, las proyecciones de gasto presentadas se basan en una modificación del modelo de Hall y Jones (2004). Estos investigadores han buscado explicar el paralelismo que existe entre el creciente gasto en salud y la extensión en la esperanza de vida en los últimos años: el gasto en salud es el resultado de las decisiones de las personas que buscan mejorar su bienestar a lo largo de toda la vida. Este modelo es una base útil a nuestros fines porque incorpora el comportamiento de las personas como determinante del gasto en salud pasado y futuro, permite considerar detalladamente la demografía y la distribución del ingreso de la población (incluyendo la evolución en el

tiempo de esos factores), y tiene como componente central el estado de salud y la forma en que éste evolucionará.

Como subproductos del modelo utilizado para realizar estos análisis, se proveen estimaciones de cómo responde el gasto en salud de cada país al crecimiento esperado en su nivel de ingreso (es decir, la elasticidad ingreso del gasto en salud), así como del denominado beneficio marginal de salvar una vida (BMSV), que es un concepto similar al valor de la vida estadística (VVE). El VVE es un concepto que ha tenido ya un gran impacto sobre la medición de políticas públicas. Por ejemplo, el concepto de año de vida ajustado por la calidad (AVAC) está estrechamente relacionado con el VVE. El AVAC es utilizado por la Organización Mundial de la Salud y diversos organismos internacionales para medir las ganancias en duración y calidad de vida generadas por las intervenciones de salud. El VVE es en general un concepto útil para obtener mejores valoraciones del riesgo. Por ejemplo, puede ser utilizado para evaluar la introducción de nuevas terapias médicas en los paquetes de beneficios, para calcular probables indemnizaciones por accidentes profesionales, o bien para apoyar los estudios actuariales correspondientes a seguros de invalidez y vida o riesgos de trabajo.

La calidad de la información y las investigaciones relacionadas sobre el tema difieren en forma importante entre los países. En este trabajo optamos por imputar algunas variables cuando para los países en cuestión no se tienen esos datos. Todos los supuestos utilizados se pueden encontrar en el documento de trabajo que acompaña a este capítulo (CISS 2009b). Privilegiamos el tener un marco común y su aplicación a la mayoría de los países que realizar estudios de caso detallados ya que nuestro objetivo básico es contribuir a la formación de opiniones sobre el futuro de la política de salud en cada país. A partir de estos primeros resultados esperamos que los países continúen con un proceso permanente de investigación apoyado por la CISS.

Los resultados empíricos principales de este estudio apuntan a varias cuestiones que coinciden en general con las expectativas que probablemente se tienen en general sobre el tema, pero además aquí se logra presentar ejercicios numéricos específicos y comparar la evolución relativa entre los países. Primero, conforme el ingreso de los países aumenta, la proporción que se asigna al gasto en salud también lo hace. Esto implica que hacia el futuro debemos esperar mayores recursos destinados a los servicios de salud. Sin embargo, la velocidad a que aumentan estos recursos puede variar en forma importante entre países dependiendo de su estado inicial de salud y de la productividad de ese gasto en mejorar la salud. Esto nos lleva al segundo punto.

Se observa que en unos países el impacto de los recursos destinados a salud son mayores que en otros. Es decir, que por unidad de gasto en salud, los resultados de salud son mejores en unos países que en otros, por lo que toca a extender la expectativa de vida. A pesar de que la expectativa de vida es sólo un indicador de salud y que está claro que en algunos países las mayores ganancias en salud se observan en la atención de enfermedades no transmisibles y las ganancias por la tecnología, porque ya tienen una alta expectativa de vida, este dato debería incentivar a los tomadores de decisiones de políticas públicas y a los investigadores a revisar los casos exitosos para encontrar áreas de oportunidad. Finalmente, el BMSV estimado para cada país es en la mayoría de los casos el primero que se calcula y puede ser la base para estudios más específicos y en los casos en que ya se tienen estimados previos, estos cálculos vienen a proporcionar mayor evidencia pues parecen ser muy consistentes con resultados anteriores.

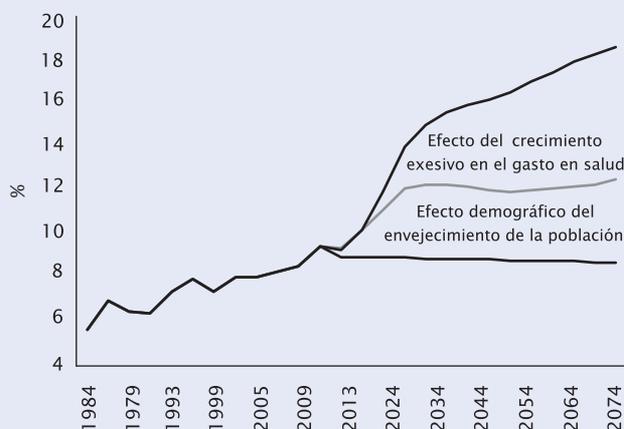
El capítulo está organizado como sigue: en la sección 2 comentamos los hechos estilizados de las variables básicas analizadas: gasto en salud y estado de salud. La sección 3 muestra los resultados básicos del modelo. La sección 4 concluye con recomendaciones de política pública.

Recuadro V.1

La Importancia de los Gastos en Salud en las Finanzas de Estados Unidos

La Oficina del Presupuesto y Administración de la Casa Blanca (OMB), ha señalado que en el largo plazo los costos asociados a *Medicaid*, *Medicare* y la Seguridad Social son los que explican la mayor parte del déficit presupuestal. Los dos primeros constituyen el seguro social de salud en ese país, y son vistos como los que determinan el mayor reto. Se proyecta que de continuar con las tendencias pasadas, en el 2050 los costos asociados a *Medicare* y *Medicaid* pasarán del 5 por ciento del PIB que representan actualmente a 20 por ciento en el 2050. Por su parte el costo de la Seguridad Social (es decir, del programa de pensiones) pasará de 5 a 6 por ciento en el mismo lapso. La oficina argumenta que este crecimiento se explica por el envejecimiento de la población, pero principalmente por el costo del cuidado médico (ver Gráfica abajo).

Fuentes de Crecimiento Proyectado en *Medicare*, *Medicaid* y Seguridad Social
(porcentaje del producto interno bruto)



Fuente: OMB (2009).

Este diagnóstico, conjuntamente con la visión de que puede haber mejoras sustanciales en la eficiencia del sistema, es la base para la reforma que ha planteado la administración del presidente Obama. La propuesta se puede resumir en los siguientes cuatro puntos: i) inversión en tecnologías de información para la salud; ii) investigación para utilizar únicamente los tratamientos que tienen resultados; iii) prevención y bienestar; y, iv) cambios en los incentivos financieros a los proveedores para que proporcionen servicios de calidad (OMB 2009).

Las proyecciones para Estados Unidos, en este capítulo son consistentes con las que establece la OMB. Nuestro modelo, sin embargo, le da un mayor énfasis al proceso demográfico, pues aun sin incrementos en los costos del cuidado a la salud, mayores recursos serán necesarios por el interés de las personas de extender la cantidad de vida. Por su parte, en CISS (2007) se han analizado en detalle las oportunidades en los temas de administración y tecnologías de información en los sistemas de aseguramiento en salud que van en línea con las propuestas arriba señaladas.

V.2 Hechos Estilizados

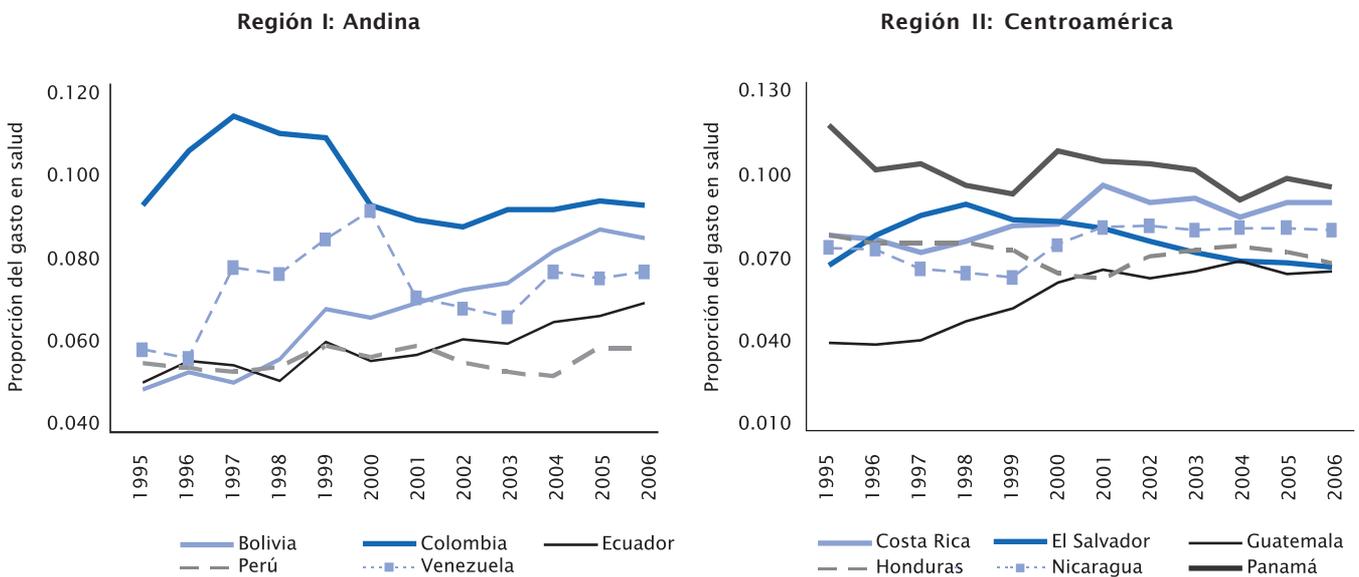
En mayor o en menor medida el gasto en salud como proporción del ingreso disponible² en los países del continente se ha incrementado en los últimos 10 años. La Gráfica V.1 muestra esta participación de 1995 a 2006 para todos los países en nuestra muestra agrupados por las subregiones de la CISS. Los pocos países que no se incluyen en este estudio son aquéllos para los que no se tenía información sobre gasto en salud e ingreso nacional. El periodo de estudio también responde a esta lógica. Los datos fueron tomados del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional, de la Organización Mundial de la Salud y de la Organización Panamericana de la Salud.

Como se puede observar, el crecimiento del peso del gasto en salud dentro del ingreso total ocurre tanto en países de bajos ingresos promedio como Bolivia o Perú hasta los países más ricos como son Estados Unidos y Canadá. San Vicente y las Granadinas, Panamá, Uruguay y Honduras son casos que han registrado una disminución; representan en

esta muestra pocas excepciones y son naciones relativamente pequeñas, por lo cual el riesgo de errores estadísticos en este tipo de datos es mayor.

La Gráfica V.2 muestra la esperanza de vida al nacer (EVN) durante el mismo periodo para los mismos países. Como se puede observar, en general todos los países tienen una mayor esperanza de vida en 2006 que en 1995. Aunque algunos países registran algunos episodios en los cuales la esperanza de vida bajó, consideramos que no se debe dar mucha importancia a estas variaciones de corto plazo pues pueden reflejar ajustes estadísticos ante censos que usualmente se hacen cada 10 años. Si bien la mejoría en la esperanza de vida es una tendencia de largo plazo que viene en general desde el siglo XIX, podemos indicar que la década de 1995 a 2005 fue especialmente favorable. Varios países tuvieron ganancias de 3 ó 4 años, en especial los de menor ingreso. Con excepción de Haití y Bolivia, al inicio del nuevo milenio toda la región está cerca o arriba de una esperanza de vida de 70 años.

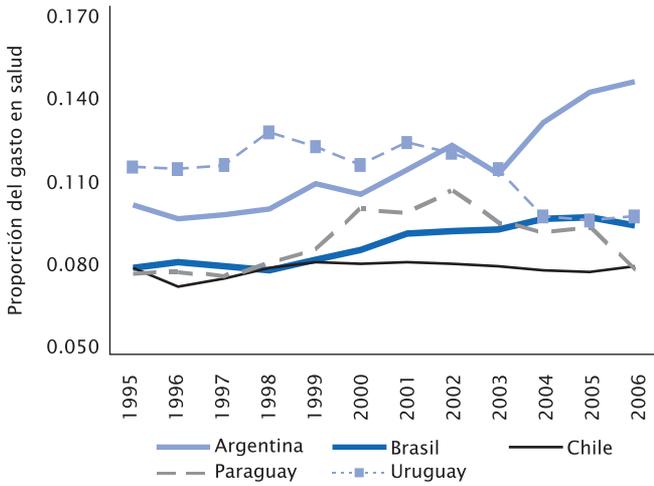
Gráfica V.1
Proporción del Gasto en Salud en el Ingreso Disponible



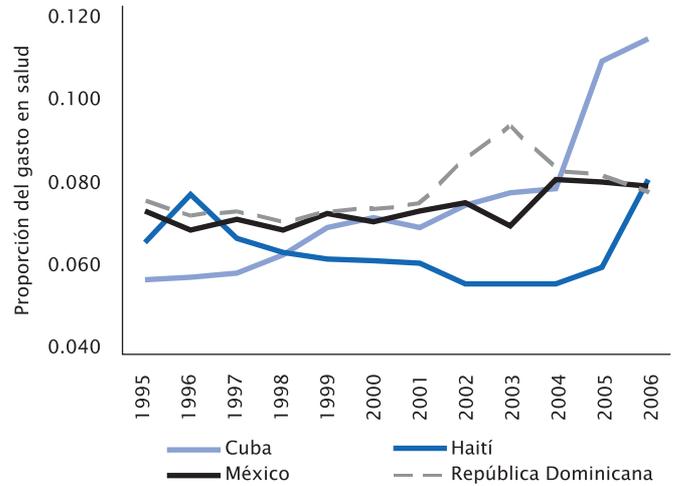
² Ingreso disponible es igual a ingreso menos las exportaciones netas menos la formación bruta de capital fijo

Gráfica V.1 (continuación)

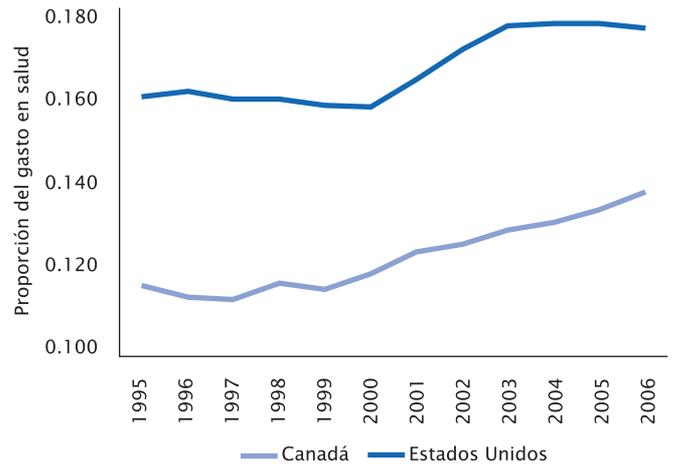
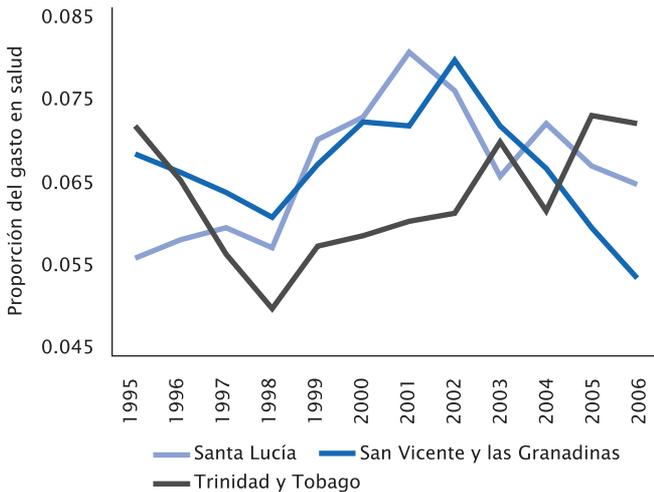
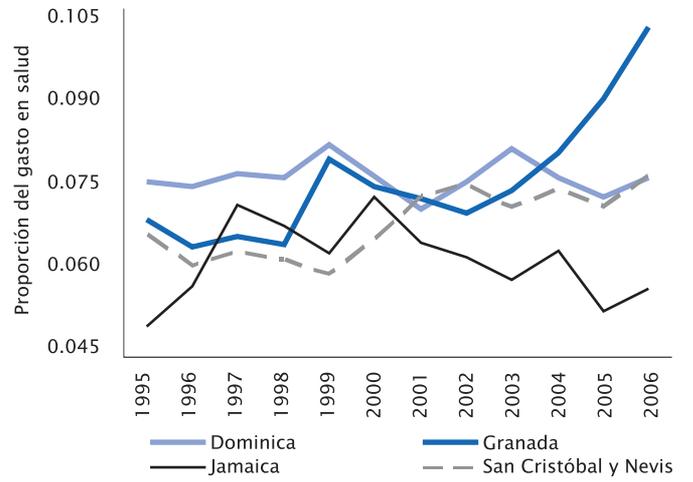
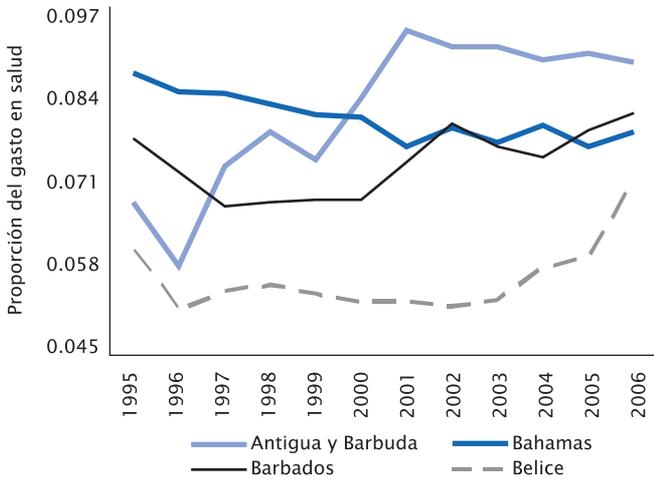
Región III: Cono Sur



Región V: México y el Caribe Latino

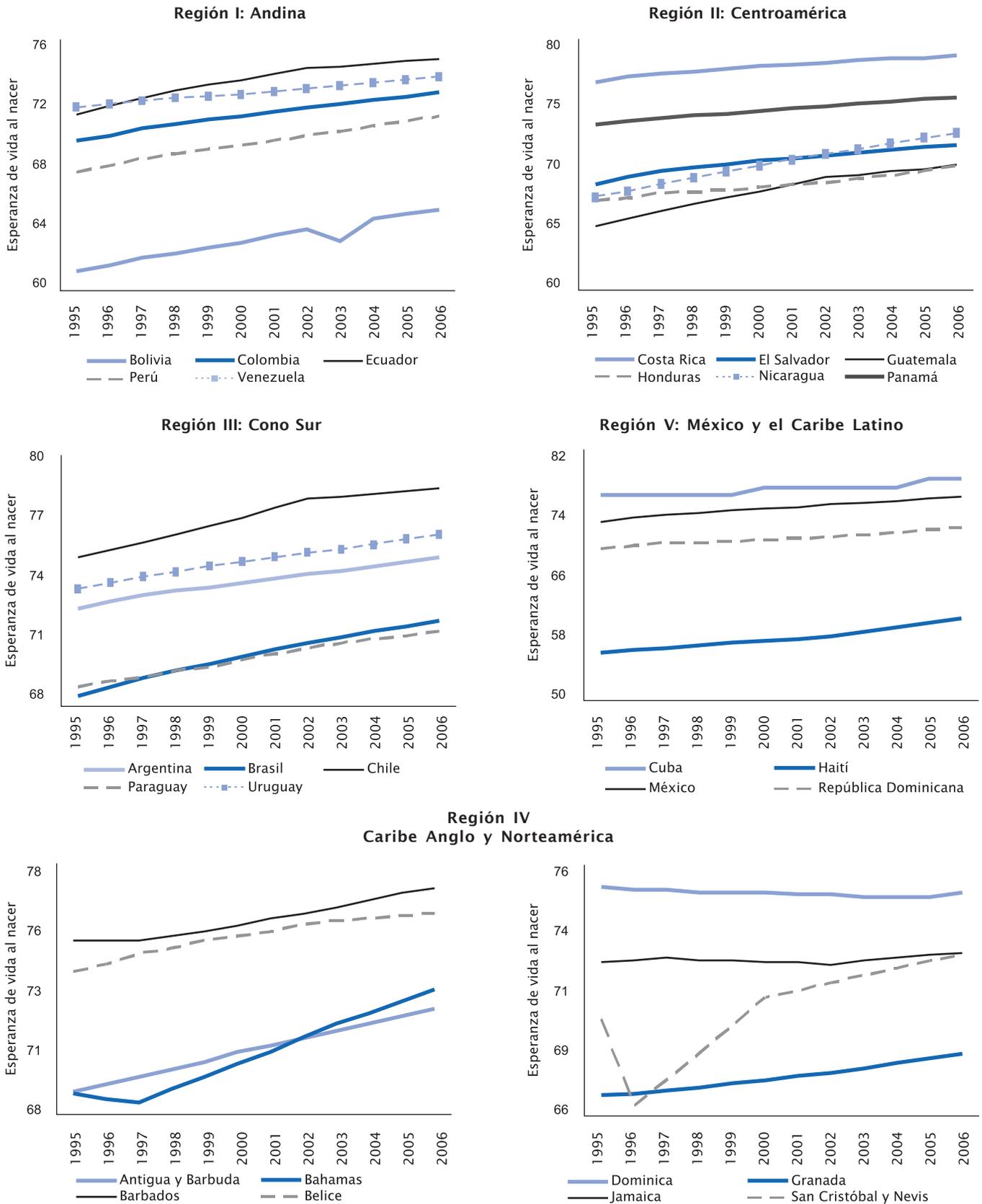


Región IV
Caribe Anglo y Norteamérica

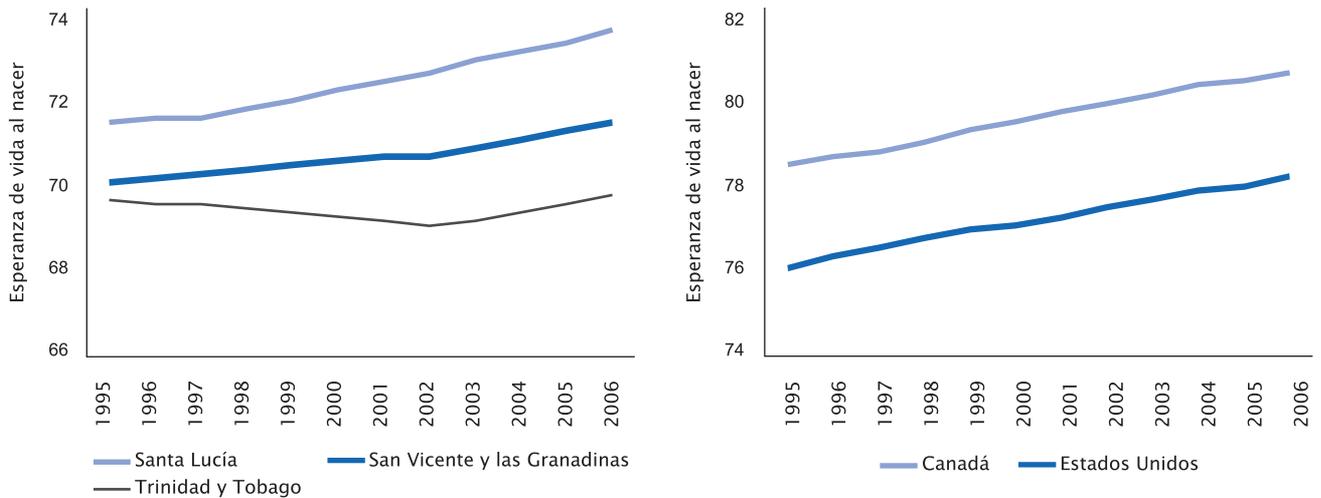


Fuente: CISS 2009b.

Gráfica V.2
Estado de Salud: Esperanza de Vida al Nacer Observada



Gráfica V.2 (continuación)



Fuente: CISS 2009b.

Así, el fenómeno central que se observa es que progresivamente se da un mayor gasto en salud como proporción del ingreso disponible y un mejor estado de salud. En forma directa en las decisiones a nivel de hogar, o indirecta mediante decisiones colectivas, las personas se inclinan a gastar una menor parte de su ingreso en consumo de otros bienes y gastar una mayor parte de su ingreso en salud. En el modelo utilizado para obtener estas proyecciones, el mayor gasto se traduce en más años de vida. Intuitivamente hablando, las personas balancean el bienestar que derivan de alargar su vida y de consumir en el corto plazo otros bienes, y en la medida en que van siendo relativamente más ricas, tienden a optar por vivir más que por consumir otros bienes.

Este proceso no es homogéneo para todas las personas en todas las épocas. Primero, para familias de ingresos muy bajos la preferencia por mayor gasto en salud se ve mitigada por la urgencia de mejorar su nivel de consumo en otras necesidades básicas, como son la alimentación, la educación o el vestido.

Segundo, la inclinación hacia gastar más en salud se acentúa una vez que las personas tienen cubiertas sus necesidades básicas y tienen menor presión para financiar el consumo de otros miembros de la familia, en especial niños o parientes discapacitados, lo cual ocurre en sociedades con baja fertilidad y que han envejecido bajo condiciones de seguridad e higiene favorables. Tercero, el ambiente general de la tecnología aplicable a la salud varía en el tiempo, y las personas tienden a favorecer mayor inversión en su estado de salud si ese ambiente es de alta productividad.

En el documento de trabajo que acompaña a este capítulo (CISS 2009b) describimos a detalle el modelo y los ajustes efectuados para llegar a estas proyecciones. En la siguiente sección del capítulo nos limitamos a presentar los resultados.

V.3 Resultados

V.3.1 Del Gasto en Salud

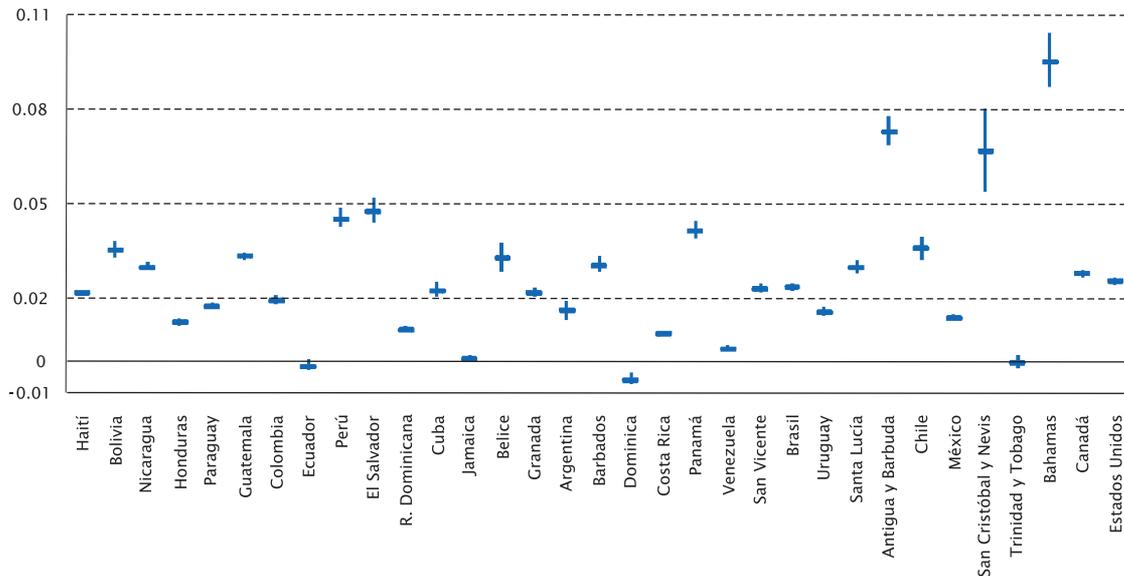
En resumen, el esfuerzo de proyección de gasto en salud que se presenta aquí depende en forma crítica de cómo se relaciona el gasto en salud con el estado de salud, que en este caso está medido por la esperanza de vida. El coeficiente que relaciona ambas variables se muestra en la Gráfica V.3. Los datos están ordenados por ingreso per cápita de los países.

En general los resultados permiten observar varios datos interesantes. Primero, los países de LAC tienen una baja productividad del gasto en salud, al igual que Estados Unidos y Canadá, con rangos que van de valores negativos o casi cero (en Dominica, Ecuador, Trinidad y Tobago y Jamaica) a menos de 0.11. Bahamas, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nevis, El Salvador y Perú son los países con un mayor coeficiente, es decir, muestran resultados más favorables con respecto a la productividad de los recursos destinados a la salud, al menos en este período. Por ejemplo, en Perú se observó una reducción substancial en la tasa de mortalidad infantil entre 1996 y 2006 de 43 a 21 fallecidos por mil niños nacidos vivos (más del 51%); ello se logró con las

mejoras en la cobertura del servicio de salud en las áreas rurales, que permitió disminuir la brecha que siempre hubo entre los indicadores urbanos y rurales (UNICEF e INEI 2006). El segundo dato se refiere al hecho de que el nivel de productividad tiene una baja correlación con el nivel de ingreso per cápita de los países. Por ejemplo, Canadá y Estados Unidos, los dos países más ricos de la muestra, tienen una productividad entre 0.02 y 0.03.

Antes de continuar debemos aclarar que este ejercicio es una simplificación de la realidad y que los datos, aunque muy útiles para el modelo, no deben ser usados, sin ser acompañados por mayor información, para hacer un juicio sobre la eficiencia de los sistemas de salud de los países. En primer lugar, recordemos que para calcular el coeficiente relacionamos gasto en salud y EVN. Como se argumenta en CISS (2008), la EVN es sólo un indicador de los muchos que existen para evaluar los sistemas de salud y como tal sólo proporciona información parcial. Esto nos lleva al segundo punto. Como ha sido ampliamente documentado, el estado de salud de las personas no depende únicamente del gasto en salud. Otras variables como la educación o

Gráfica V.3
Coefficientes de la Ecuación de la Producción de Salud
Ordenados por Ingreso per Cápita



Fuente: CISS 2009b.

infraestructura también determinan el estado de salud. De tal forma que el coeficiente puede estar reflejando condiciones diversas en los países diferentes al gasto en salud.

Una vez que contamos con estimaciones de cómo se relaciona el gasto con el estado de salud, procedemos a estudiar la forma como se toma la decisión de gasto en salud, ponderando el bienestar derivado de consumir otros bienes. El Cuadro V.1

muestra la elasticidad ingreso del gasto en salud, es decir, el grado de respuesta del gasto en salud a incrementos en el ingreso en cada país. Como se puede observar, en casi todos los países se observa una elasticidad ingreso del gasto en salud mayor a 1: conforme el ingreso sube, el gasto en salud sube más que proporcionalmente. La excepción la conforman Dominica y Ecuador con una elasticidad de 0.94 y 1, respectivamente.

Cuadro V.1
Respuesta del Gasto en Servicios de Salud a Incrementos en el Ingreso

País	Elasticidad ingreso del gasto en salud
Antigua y Barbuda	1.82
Argentina	1.14
Bahamas	2.31
Barbados	1.36
Belice	1.48
Bolivia	1.51
Brasil	1.25
Canadá	1.21
Chile	1.42
Colombia	1.20
Costa Rica	1.11
Cuba	1.24
Dominica	0.94
Ecuador	1.00
El Salvador	1.65
Estados Unidos	1.15
Granada	1.20
Guatemala	1.52
Haití	1.26
Honduras	1.20
Jamaica	1.04
México	1.19
Nicaragua	1.36
Panamá	1.51
Paraguay	1.23
Perú	2.32
República Dominicana	1.14
San Cristóbal y Nevis	1.81
Santa Lucía	1.45
San Vicente y las Granadinas	1.70
Trinidad y Tobago	1.46
Uruguay	1.17
Venezuela	1.08

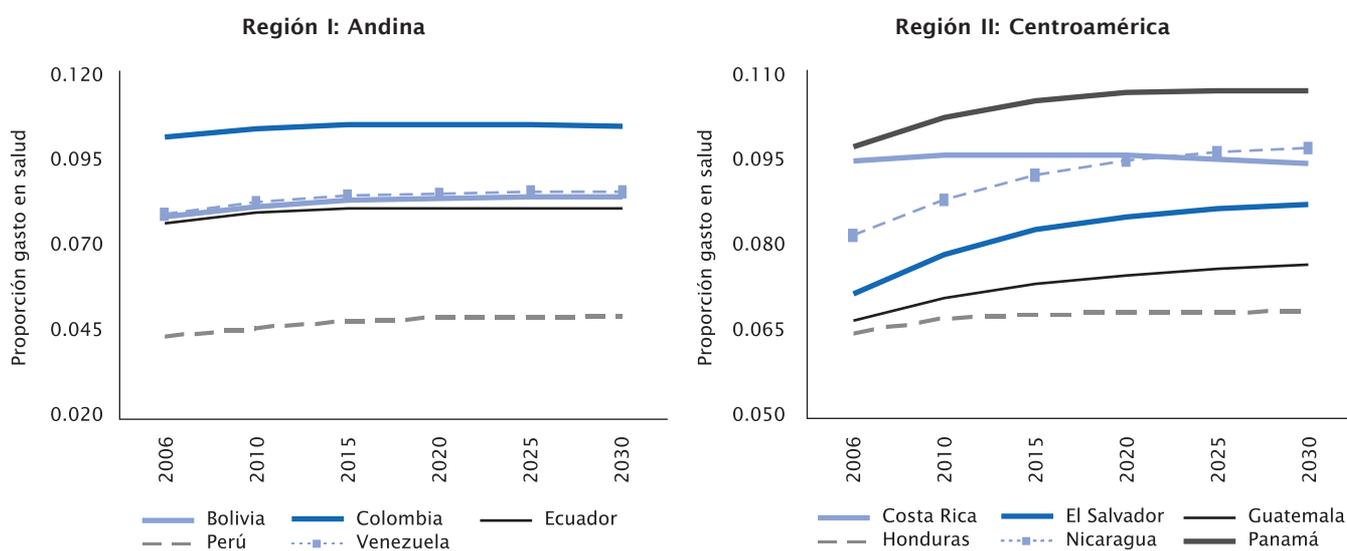
Fuente: CISS 2009b.

Los países que muestran una mayor respuesta del gasto en salud a alzas en el ingreso son Bahamas, Perú, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y las Granadinas y El Salvador.

La estimación de la elasticidad ingreso del gasto en salud ha ocupado el interés de varios economistas a través del tiempo. En general, los estudios más recientes para el caso de Estados Unidos indican una elasticidad mayor a uno (ver Cuadro 4 de Borger et al 2008 que resume los resultados encontrados en la literatura). Nuestro estimado 1.15 es muy similar a los estimados de los estudios citados por los autores. A diferencia de Estados Unidos, para el caso de los países de América Latina y el Caribe no existe información reciente sobre la estimación de la elasticidad ingreso. Musgrove (1983) presenta estimaciones para Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela pero no creemos que sean comparables con las nuestras 26 años después, específicamente porque en los países se han registrado reformas importantes a los sistemas de salud en las últimas décadas y se ha reconocido que la elasticidad ingreso es afectada por la estructura organizacional y financiera de los sistemas de salud.

Dadas las estimaciones efectuadas y proyectando el crecimiento de los países con un modelo básico de crecimiento (ver CISS 2009b), podemos pronosticar el gasto en salud como proporción del ingreso disponible para los próximos años. La Gráfica V.4 muestra el pronóstico de gasto en servicios de salud para cada país hasta 2030. Como se puede observar el gasto en salud como proporción del ingreso aumentará significativamente en casi todos los países antes de estabilizarse. De la misma forma la esperanza de vida aumentará (ver Gráfica V.5). En el cuadro V.2 se pueden observar datos para tres años específicos. Evidentemente como el pronóstico depende del supuesto de la tasa de crecimiento del ingreso, la proporción del gasto en salud puede variar significativamente. No obstante, para el caso de Estados Unidos, para el cual podemos comparar, observamos que nuestro pronóstico está dentro del rango estimado por Borger et al. (2008).³ Es importante notar que para algunos países la expectativa de vida aumenta muy poco, pues estos países ya tienen una alta expectativa de vida, por ejemplo, Costa Rica y Cuba. Las mayores ganancias se observarán en la atención de enfermedades no transmisibles y en el uso de la tecnología para mejorar la calidad de vida.

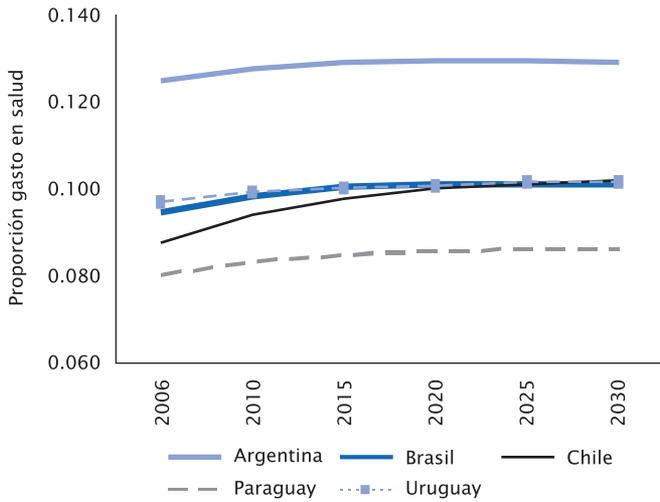
Gráfica V.4
Pronósticos del Gasto en Salud como Proporción del Ingreso Disponible



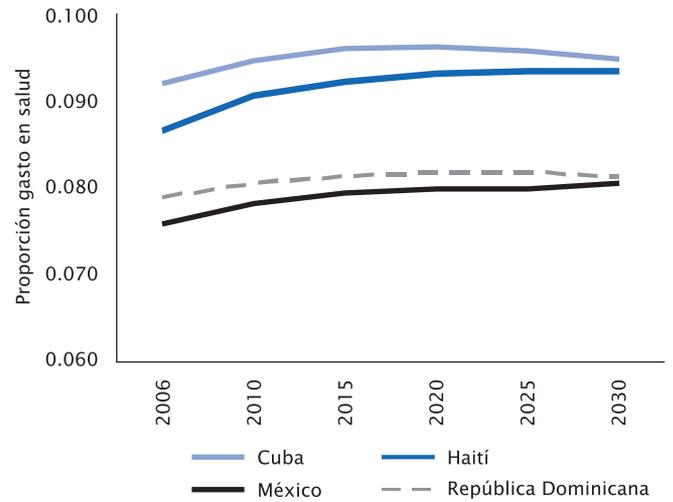
³ Como se puede observar, Belice y San Vicente y las Granadinas, muestran una esperanza de vida en el 2006 que no coincide con las gráficas de la EVN observadas mostradas anteriormente; esto porque los datos de la OPS mostrados en la Gráfica V.2, son diferentes significativamente a los datos de la OMS que se utilizaron para estimar las proyecciones.

Gráfica V.4 (continuación)

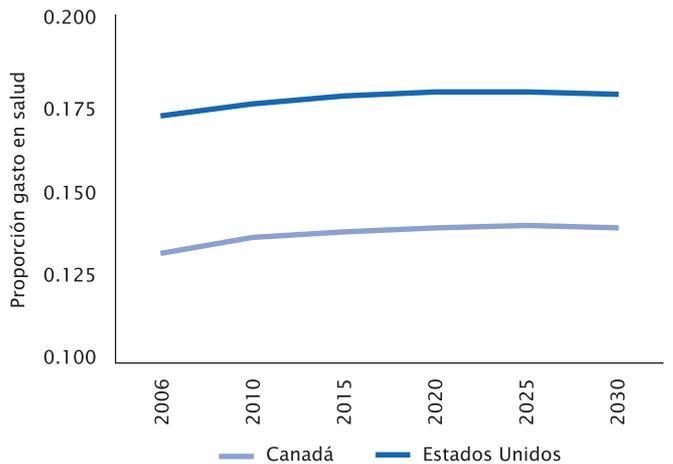
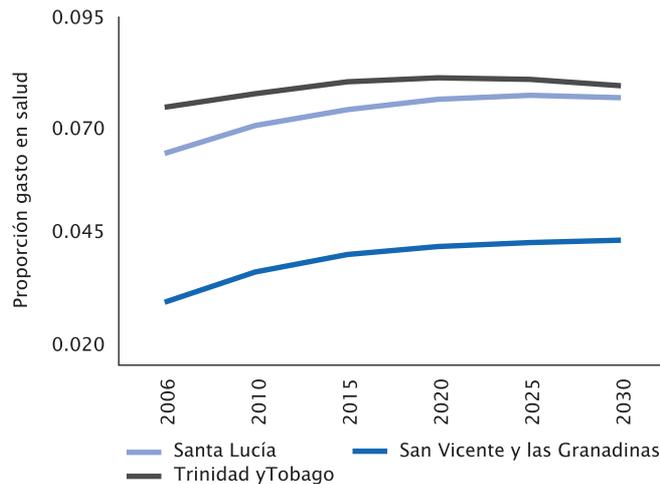
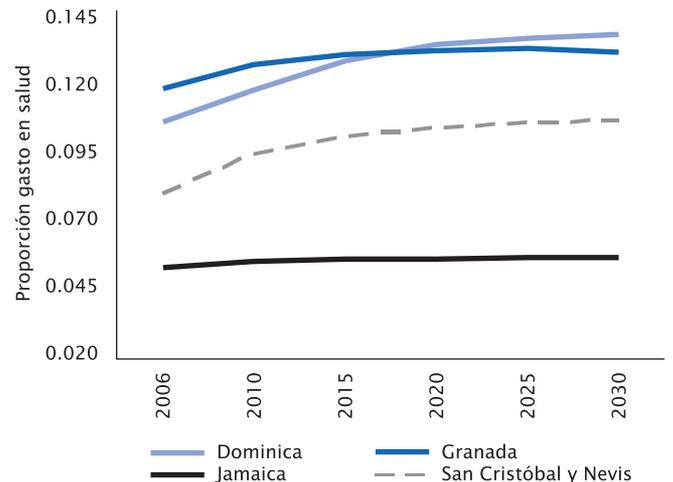
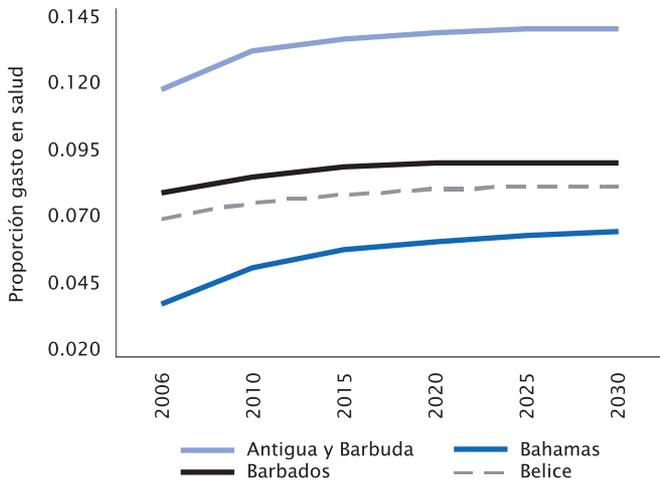
Región III: Cono Sur



Región V: México y el Caribe Latino

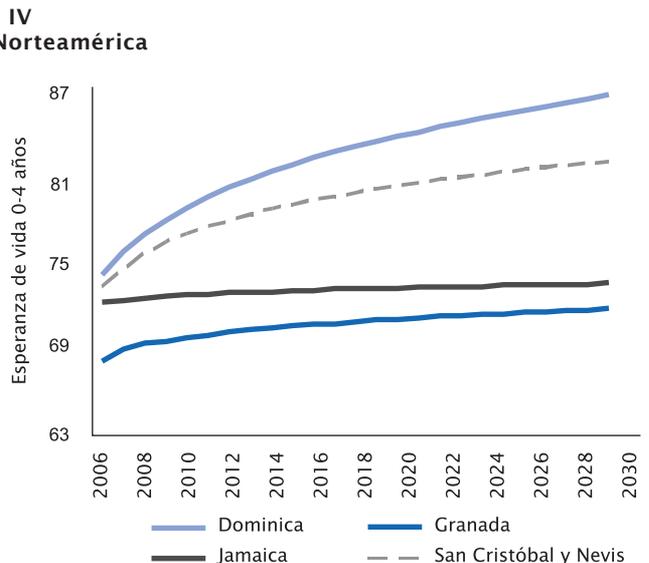
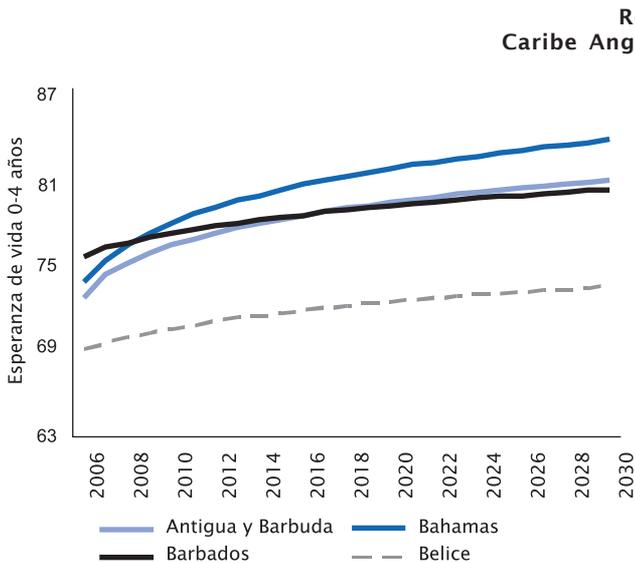
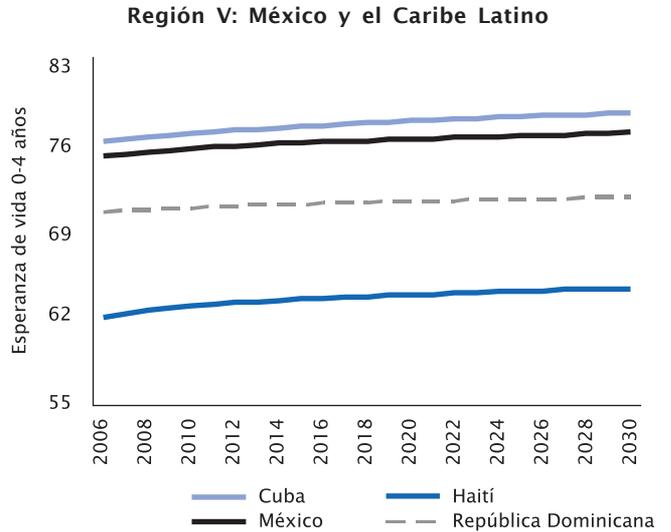
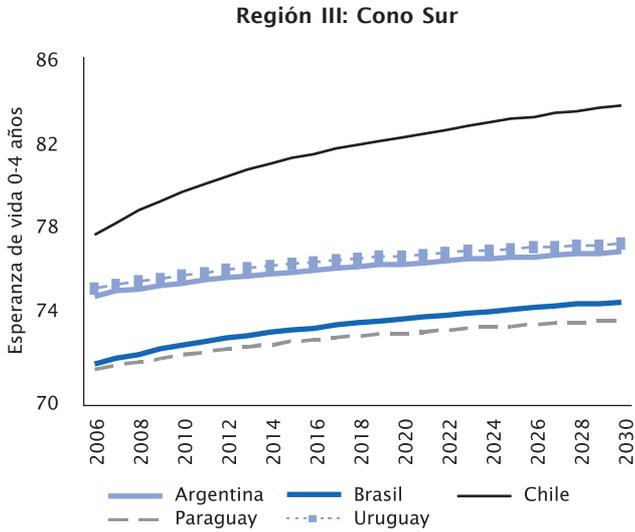
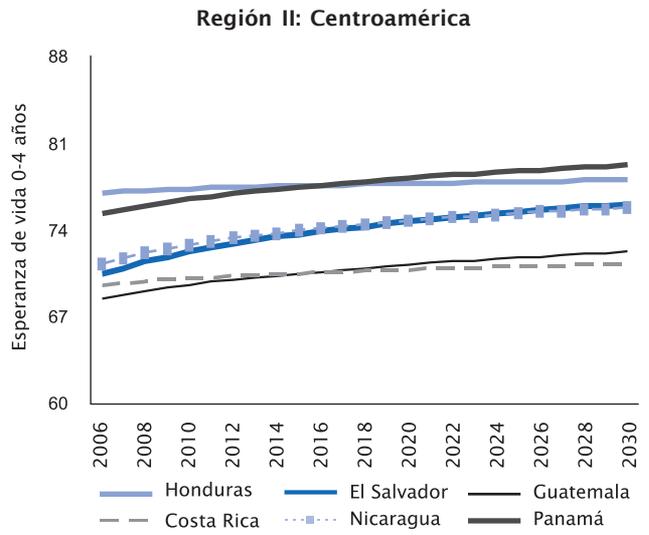
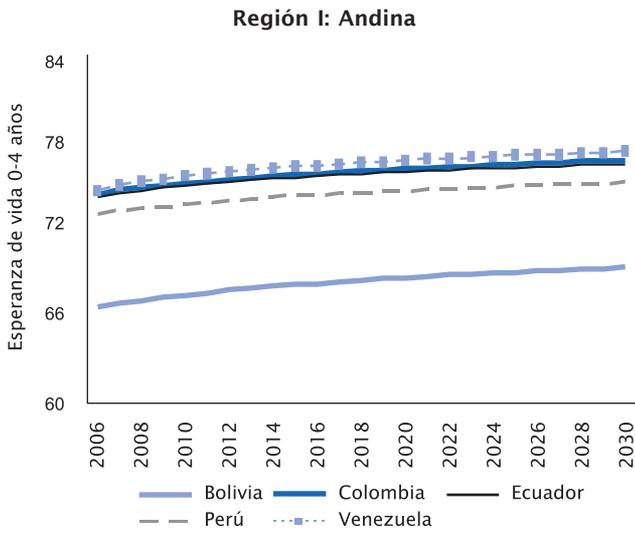


Región IV
Caribe Anglo y Norteamérica

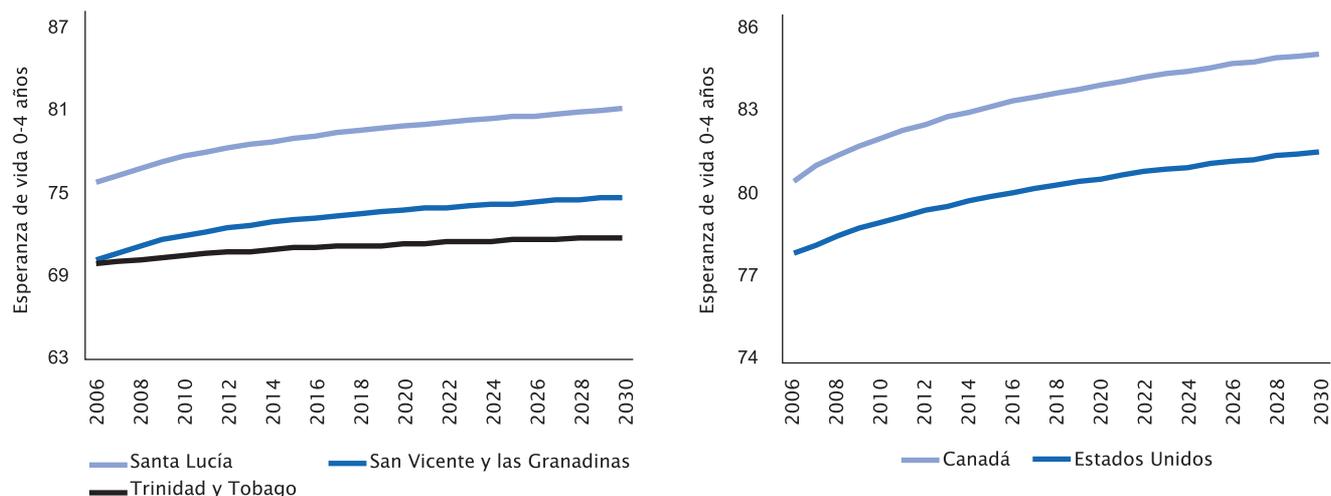


Fuente: CISS 2009b.

Gráfica V.5
Pronósticos de la Esperanza de Vida del Grupo de 0 a 4 Años



Gráfica V.5 (continuación)



Fuente: CISS 2009b.

Cuadro V.2
Proporción del Gasto Nacional en Salud como Porcentaje del PIB y
Esperanza de Vida del Grupo 0-4 Años

País	Proporción del Gasto en Salud			Esperanza de Vida 0-4 Años		
	Año	Año	Año	Año	Año	Año
	2000	2015	2030	2000	2015	2030
Antigua y Barbuda	0.083	0.134	0.138	71.6	78.0	80.7
Argentina	0.105	0.129	0.129	74.7	76.1	77.0
Bahamas	0.080	0.058	0.065	72.9	80.0	83.4
Barbados	0.068	0.088	0.090	74.6	78.1	80.0
Belice	0.053	0.078	0.081	70.4	71.6	73.4
Bolivia	0.066	0.083	0.084	64.3	68.2	69.4
Brasil	0.086	0.100	0.101	70.5	73.5	74.4
Canadá	0.119	0.138	0.139	79.1	82.8	84.7
Chile	0.081	0.098	0.102	76.7	81.3	83.8
Colombia	0.092	0.095	0.104	71.7	75.8	76.8
Costa Rica	0.081	0.095	0.094	76.5	78.8	79.3
Cuba	0.071	0.096	0.095	77.6	79.0	80.2
Dominica	0.076	0.127	0.136	73.9	81.7	86.4
Ecuador	0.056	0.080	0.080	70.8	75.6	76.5
El Salvador	0.082	0.083	0.087	70.3	74.6	77.2
Estados Unidos	0.157	0.177	0.177	76.7	79.7	81.3
Granada	0.075	0.129	0.130	67.2	70.5	71.7
Guatemala	0.061	0.073	0.076	67.4	71.3	73.1
Haití	0.062	0.092	0.093	60.1	64.1	65.1
Honduras	0.064	0.068	0.068	67.8	71.3	72.0
Jamaica	0.073	0.056	0.057	72.5	73.0	73.5
México	0.071	0.079	0.081	74.1	77.6	78.6

Cuadro V.2 (continuación)

País	Proporción del Gasto en Salud			Esperanza de Vida 0-4 Años		
	Año			Año		
	2000	2015	2030	2000	2015	2030
Nicaragua	0.074	0.092	0.097	72.4	74.9	76.9
Panamá	0.106	0.105	0.106	76.0	80.3	83.4
Paraguay	0.100	0.085	0.086	74.5	76.4	77.5
Perú	0.058	0.048	0.049	69.8	74.3	75.2
República Dominicana	0.074	0.081	0.081	70.5	72.3	72.9
San Cristóbal y Nevis	0.065	0.100	0.106	70.1	79.0	81.9
Santa Lucía	0.072	0.077	0.078	74.0	78.2	80.2
San Vicente y las Granadinas	0.072	0.044	0.047	70.2	72.6	74.2
Trinidad y Tobago	0.059	0.081	0.080	69.6	70.6	71.4
Uruguay	0.115	0.100	0.101	74.9	76.4	77.4
Venezuela	0.091	0.084	0.085	73.8	76.2	77.3

Fuente: CISS 2009b.

V.3.2 Cálculos del VVE

El VVE, estimado aquí a través del BMSV, es un indicador fundamental en la evaluación de políticas públicas. En particular, para la seguridad social el VVE puede ayudar a determinar las compensaciones por riesgos laborales y la evaluación de las mejores intervenciones en salud, así como para valorar los sistemas de pensiones con una variable más amplia que las puramente monetarias que normalmente se utilizan. Si bien existen distintos métodos para calcular el VVE, el modelo usado en este capítulo nos provee la ventaja de poder aplicarlo a todos los países. Hasta donde hemos podido corroborar, nunca se ha calculado este indicador para la mayoría de los países contemplados en la muestra. El Cuadro V.3 muestra el BMSV como una aproximación al VVE para los países analizados.

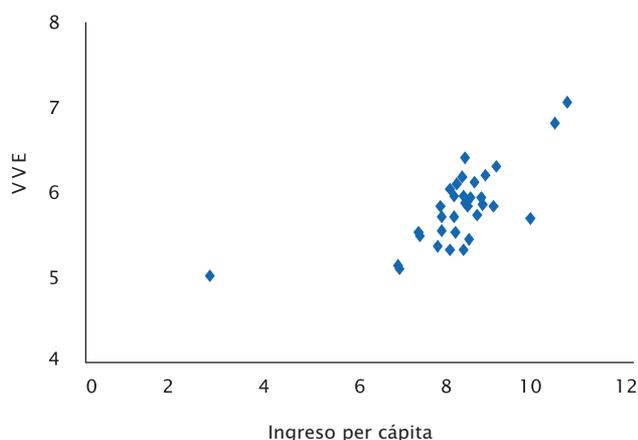
Desafortunadamente no contamos con información con la cual podamos contrastar todos los datos presentados. La estimación para Estados Unidos es cercana a la calculada por Hall y Jones (2004). Los datos para Canadá se ubican entre 1.9 y 4.2 millones de dólares de 2006 (Viscusi y Aldy 2003 citando a Meng 1991), lo cual indica que nuestro estimado es ligeramente superior. Para la India se ha calculado un VVE en 600 mil dólares (Viscusi y Aldy 2003 citando a Shanmugam 1996). India tiene un ingreso per cápita aproximado al de Honduras por lo que en este caso nuestro estimado es menor. Más allá del monto específico del VVE, las variaciones entre países suenan razonables. El VVE refleja cercanamente el ingreso per cápita de los países, como muestra la Gráfica V.6 y que el coeficiente de correlación es de 0.91.

Cuadro V.3
Cálculos del Beneficio Marginal de Salvar una Vida
 (dólares del 2006)

País	Ingreso per cápita	BMSV estimado
Antigua y Barbuda	5,833	888,352
Argentina	3,832	1,512,481
Bahamas	16,716	501,965
Barbados	3,906	911,982
Belice	3,221	344,365
Bolivia	930	136,314
Brasil	4,512	849,877
Canadá	28,431	6,405,273
Chile	5,881	724,531
Colombia	2,353	685,370
Costa Rica	3,992	2,560,481
Cuba	3,153	527,758
Dominica	3,906	216,023
Ecuador	2,383	519,156
El Salvador	2,869	210,818
Estados Unidos	38,252	11,719,656
Granada	3,398	1,279,254
Guatemala	2,225	238,050
Haití	525	102,568
Honduras	1,453	336,519
Jamaica	3,157	894,578
México	6,369	1,572,501
Nicaragua	968	126,884
Panamá	4,056	744,172
Paraguay	1,480	315,665
Perú	2,432	363,859
República Dominicana	2,885	1,080,437
San Cristóbal y Nevis	7,470	691,536
Santa Lucía	5,239	546,736
San Vicente y las Granadinas	4,332	278,308
Trinidad y Tobago	7,918	2,016,570
Uruguay	4,893	1,322,613
Venezuela	4,317	678,861

Fuente: CISS 2009b.

Gráfica V.6
Ingreso per Cápita y VVE (medido por el BMSV)
 (dólares del 2006)



Nota: Los valores del VVE y del ingreso per cápita están en logaritmos.
Fuente: CISS 2009b.

V.4 Conclusiones y Recomendaciones de Política Pública

La magnitud del gasto en salud es motivo de una discusión permanente entre los especialistas y tomadores de decisiones de políticas públicas en los países del continente. En algunos casos se argumenta que el gasto en salud es muy bajo mientras que en otros se argumenta que es demasiado elevado. Esta sección analiza un enfoque diferente que parte del siguiente supuesto: el gasto en salud que se observa en los países es la respuesta de un comportamiento de los hogares en el cual las personas tienen que decidir entre incrementar la cantidad de vida, o incrementar la calidad de vida, al consumir otros bienes distintos a la salud. El enfoque nos permite obtener información valiosa que en algunos países es la primera que se ha calculado.

Primero, encontramos que en los países analizados el modelo indica que la salud es un bien en el cual las sociedades contemporáneas están dispuestas a gastar una proporción cada vez mayor de su riqueza. En segundo lugar pudimos observar que precisamente por esta circunstancia es de esperar que en el futuro el gasto en salud como

proporción del ingreso aumente en todos los países de forma continua e importante en los años por venir. El mayor gasto en salud se traducirá en una mayor expectativa de vida, siendo el efecto dependiente de las capacidades de los países para hacer un buen uso de los recursos. De esta forma, las instituciones de la seguridad social, ya sea en su función de aseguradoras o proveedoras, deberán prepararse para manejar mayores recursos y deberán eficientar el uso de los dineros. Asimismo, desde ahora se deben establecer las condiciones para atender de mejor manera a personas más envejecidas.

Finalmente, el estudio presenta por primera vez para muchos países un cálculo del VVE, un estadístico que creemos debe ser parte ya de los estudios económicos y actuariales de la seguridad social. Los resultados del modelo pueden ser usados como una referencia básica en un área en la cual existe muy poca información y en la cual una gran cantidad de estimaciones son necesarias para llegar a un consenso.

No podemos negar que los resultados están calculados en un modelo muy restrictivo en sus supuestos y sin duda es bienvenida una mayor

investigación en el tema. No obstante que las magnitudes de los valores encontrados puedan variar conforme más información esté disponible, consideramos que las implicaciones de política pública señaladas anteriormente seguirán siendo válidas.

REFERENCIAS

REFERENCIAS

- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). *Perfiles Nacionales*, 2009. Disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales>.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS). "Los Regímenes de Capitalización Individual en América Latina." *Boletín Estadístico AIOS* No. 20, diciembre de 2008.
- Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (ASOCAJAS). "Responsabilidad Social del Sistema de Cajas de Compensación Familiar." ASOCAJAS, 2009. Disponible en: www.asocajas.org.co.
- Auerbach, Alan J. y Daniel Feenberg. "The Significance of Federal Taxes as Automatic stabilizers." NBER Working Paper No. 7662, 2000. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w7662>.
- Baily, Martin. "Some Aspects of Optimal Unemployment Insurance." *Journal of Public Economics* 10 (1978): 379-402.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *SOCIOMETRO*, 2004. Disponible en: <http://www.iadb.org/sociometro/spanish/index.html>.
- Barr, Nicholas y Peter A. Diamond. "Reforming Pensions." Massachusetts Institute of Technology Department of Economics Working Paper No. 08-22, 28 de noviembre de 2008.
- Becker, Gary. "Why I Support a Privatized Individual Account Social Security System." Blog por Gary Becker y Robert Postner. 19 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.becker-posner-blog.com/index.html>.
- Bernanke, Ben y Kevin Carey. "Nominal Wage Stickiness and Aggregate Supply in the Great Depression." *The Quarterly Journal of Economics*, vol 111, no. 3 (1996): 853-883.
- Bernstein, Solange y Andrea Sánchez. "Integración entre Seguro de Cesantía y Pensiones." Seminario: *Consolidación y Desafíos del Seguro de Cesantía*. 6 de octubre de 2005.
- Borger, Christine, Thomas F. Rutherford y Gregory Y. Won. "Projecting Long Term Medical Spending Growth." *Journal of Health Economics* 27 (2008): 69-88.
- Carrington, Ian. "Introduction of an unemployment insurance scheme. National unemployment insurance: The Barbados experience." Presentado en la Reunión de los Directores de las Organizaciones de Seguridad Social en el Caribe Anglo. International Social Security Association. Tortola, Islas Vírgenes Británicas, 4-6 de julio de 2005. Disponible en: <http://www.issa.int/aiss/content/download/51260/942300/file/2carrington.pdf>.

- Chetty, Raj. "A General Formula for the Optimal Level of Social Insurance." NBER Working paper No. 11386, 2005.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de junio de 2009." CEPAL, junio de 2009. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/36711/2009-525_Lareacciondelosgobiernos-30junio2009-WEB.pdf.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). *Informe Sobre la Seguridad Social en América 2009. Evaluación en los Sistemas de Seguridad Social*. México, D.F.: CISS, 2008.
- . "Unemployment and Wages During Economic Cycles in the Americas." CISS working paper No. 2009/02, 2009a. Disponible en: http://www.ciss.org.mx/index_en.php?mod=studies.
- . "Preferencias, Gasto en Salud y el Valor de la Vida Estadística en América." Documento de trabajo de la CISS Núm. 2009/01, 2009b.
- . *Informe Sobre la Seguridad Social en América 2008. Innovando los Modelos de Aseguramiento Social*. México, D.F.: CISS, 2007.
- . "Globalización y Protección contra el Riesgo del Desempleo." En *Informe sobre la Seguridad Social en América 2007. Globalización y Protección Social*. Capítulo V. México: CISS, 2006. Disponible en: http://www.ciss.org.mx/index_es.php?mod=informe.
- Cunningham, Wendy. "The Poverty Implications of Minimum Wages in Developing Countries." En *The Third Dimension of Labor Markets*. Editado por Francisco G. Carneiro, Indemite S. Gill, y Ricardo Paes de Barros. Nueva York: Nova Science Publishers, Inc, 2006.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Gran Encuesta Integrada de Hogares. Información del mes. Anexos 2009—(junio)*. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=section&id=77&Itemid=739 (consultado el 18 de junio de 2009).
- Díaz-Alejandro, Carlos F. "América Latina en los Años Treinta." En *América Latina en los Años Treinta. El Papel de la Periferia en la Crisis Mundial*. Compilado por Rosemary Thorp. México, D.F.: FCE, 1988.
- Eichengreen, Barry, y Timothy J. Hatton, eds. "Interwar Unemployment in International Perspective: An Overview." En *Interwar Unemployment in International Perspective*. Londres: Kluwer Academic Publishers. Disponible en: <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1040&context=iir> (consultado en junio de 2009).
- European Commission. *Eurostat*. Disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.
- Galenson, Walter y Arnold Zeller. "International Comparison of Unemployment Rates." En *The Measurement and Behavior of Unemployment*, pp. 439-584. Editado por Universities-National Bureau Committee for Economic Research. Princeton: Princeton University Press, 1957. Disponible en: <http://www.nber.org/chapters/c2649.pdf> (consultado en junio de 2009).
- Gordon, Robert J. "The Jobless Recovery: Does It Signal a New Era of Productivity-led Growth?" *Brooking Papers on Economic Activity* No. 1, 1993.
- Groschen, Erica L. y Simon Potter. "Has Structural Change Contributed to a Jobless Recovery?" *Current Issues in Economics and Finance, Federal Reserve Bank of New York*, vol. 9, no. 8 (2003): 1-7.
- Gruber, Jonathan. "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance." *The American Economic Review*, vol. 87, no. 1 (Mar. 1997): 192-205.
- Hall, Robert E. y Charles I. Jones. "The Value of Life and the Rise in Health Spending." NBER Working Paper No. 10737, 2004. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w10737>.

- Hamermesh, Daniel S. y Slesnick, Daniel T. "Unemployment Insurance and Household Welfare: Microeconomic Evidence 1980-93." NBER Working Paper No. W5315, 1995.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). *Tasa de Empleo y Desempleo en el Total de 31 Aglomerados Urbanos*. Argentina, 2003-2009. Disponible en: http://www.indec.gov.ar/principal.asp?id_tema=34 (consultado el 16 de junio de 2009).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*. México, 2009. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10205> (consultado el 14 de julio de 2009).
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). "Indicadores Mensuales. Empleo Trimestral." *Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadísticas*, edición No. 125. Chile, 31 de marzo de 2009, 2009a. Disponible en: <http://www.ine.cl/canales/menu/boletines/empleo.php> (consultado el 17 de julio de 2009).
- _____. "Indicadores Mensuales. Empleo Trimestral." *Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadísticas*, edición No. 128. Chile, 30 de junio de 2009, 2009b. Disponible en: <http://www.ine.cl/canales/menu/boletines/empleo.php> (consultado el 17 de julio de 2009).
- International Monetary Fund (IMF). "The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis." IMF Fiscal Affairs Department, marzo de 2009, 2009a. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/030609.pdf>.
- _____. *World Economic Outlook Projection*. Enero de 2009, 2009b. Próximamente.
- International Swaps and Derivatives Association (ISDA). "ISDA Market Survey Results: 1987-2008." Disponible en: <http://www.isda.org/statistics/pdf/ISDA-Market-Survey-historical-data.pdf>.
- Johnson, Howard. "The Black Experience in the British Caribbean in the Twentieth Century." En *Black Experience and the Empire*. Editado por Morgan, Phillip D. y Sean Hawkins. Oxford University Press, 2006.
- Kehoe, Timothy J. y Edward C. Prescott. *Great Depressions of the Twentieth Century*. Federal Reserve Bank of Minneapolis, 2007.
- Kindleberger, Charles P. "La Depresión Mundial de 1929 en América Latina Vista Desde Afuera." En *América Latina en los Años Treinta. El Papel de la Periferia en la Crisis Mundial*. Compilado por Rosemary Thorp. México, D.F.: FCE, 1988.
- Krugman, Paul. *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. Nueva York: W.W. Norton & Company, 2009.
- Maddison, Angus. *Two Crises: Latin America and Asia 1929-38 and 1973-83*. París: OECD, 1985.
- McKinsey Global Institute (MGI). "Mapping Global Capital Markets: Fourth Annual Report." MGI, enero de 2008. Disponible en: http://www.mckinsey.com/mgi/publications/Mapping_Global/index.asp.
- Meng, Ronald. "Compensating Wages for Long-Term Job Hazards in Canadian Industry." *Economics Letters*, vol. 36 no. 3 (1991): 331-336.
- Messina, Julian, Chiara Strozzi y Jarkko Turunen. "Real Wages over the Business Cycle: OECD Evidence from the Time and Frequency Domains." IZA Discussion paper No. 3884, 2008.
- Ministerio de la Protección Social. "Control de Gestión con el Presidente: Balance-Fusión Cajas de Compensación Familiar." Ministerio de la Protección Social, Superintendencia del Subsidio Familiar, marzo de 2009.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). "Impacto de la Crisis Internacional en el Mercado de trabajo Argentino." Presentado en el Taller Rial, *Migración Laboral y Sistemas de Información del Mercado Laboral*. Québec,

- Canadá: 24-25 de febrero 2009. Disponible en: http://www.sedi.oas.org/ddse/espanol/cpo_trab_quebec.asp.
- _____. "Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar: Resultados de la Encuesta a Beneficiarios." MTESS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, 2004.
- _____. *Boletín de Estadísticas Laborales* (BEL). Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/index.asp> (consultado el 20 de mayo de 2009).
- Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Disponible en: www.mte.gov.br (consultado en abril y mayo de 2009).
- _____. *Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)*. Disponible en: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=2176&z=p&o=18&i=P> (consultado el 17 de junio de 2009).
- Munnell, Alicia H. y Dan Muldoon. "Are Retirement Savings Too Exposed to Market Risk." *Issue in Brief* 8-16. Chestnut Hill, MA: Center for Retirement Research at Boston College, 2008.
- Murphy, Kevin M. y Finish Welch. "Perspectives on the Social Security Crisis and Proposed Solutions." *The American Economic Review*, vol. 88, no. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association. pp/ 142-150. Mayo de 1998.
- Musgrove, Phillip. "Family Health Care Spending in Latin America." *Journal of Health Economics* vol. 2 no. 3 (1983): 245-257.
- Nicholson, Walter y Karen Needels. "Unemployment Insurance: Strengthening the Relationship between Theory and Policy." *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20, no. 3 (Verano, 2006): 47-70.
- Office of Management and Budget (OMB). Analytical Perspectives. Budget of the US Government Fiscal Year 2010, 2009. Disponible en: <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy10/pdf/spec.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (IODM). Disponible en: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (consultado el 18 de mayo de 2009).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). "Impactos de la crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana." Análisis preliminar, 2009.
- _____. *LABORSTA*. Disponible en: <http://laborsta.ilo.org/> (consultado el 8 de junio de 2009).
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). *Global Pension Statistics*. OECD, 2009. Disponible en: http://www.oecd.org/document/460,3343,en_2649_34853_36091822_1_1_1_1,00.html.
- _____. *Private Pension Outlook 2008*. OECD, 2008. Disponible en: http://www.oecd.org/document/60,0,3343,en_2649_34853_41770428_1_1_1_1,00.html.
- _____. *OECD.Stat*. Disponible en: <http://webnet.oecd.org/wbos/index.aspx> (consultado el 18 de mayo de 2009).
- Paes de Barros, Ricardo, Carlos Corseuil y M. Foguel. "Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brazil." Texto para Discussão No. 784, Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- Paes de Barros, Ricardo, Mauricio Blanco Cossio y Jorge Luiz Teles. "The Efficiency of Active Labor Market Policies for Poverty Reduction in Brazil." En *The Third Dimension of Labor Markets*. Editado por Francisco G. Carneiro, Indemite S. Gill, y Ricardo Paes de Barros. Nueva York: Nova Science Publishers, Inc, 2006.

- Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC). "Testimony of Vincent K. Snowbarger, Acting Director PBGC before the Senate Special Committee on Aging." Mayo de 2009. Disponible en: <http://www.pbgc.gov/media/news-archive/testimony/tm16758.html>.
- Romer, Cristina D. "Great Depression." *Encyclopædia Britannica*, 20 de diciembre de 2003.
- Rothermund, Dietmar. "The Global impact of the Great Depression, 1929-1939." Routledge, 1996.
- Shanmugam, K.R. The Value of Life: Estimates from Indian Labor Market. *Indian Economic Journal* vol. 44 no. 4 (1996/7): 105-114.
- Suescun, Rodrigo. "Size and Effectiveness of Automatic Fiscal Stabilizers in Latin America." World Bank Policy Research Working Paper No. 4244, 2007. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=991436.
- Superintendencia de Pensiones (SP). *Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Pensiones*. Disponible en: <http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/> (consultado el 10 de junio de 2009).
- _____. Disponible en: <http://www.safp.cl/573/channel.html> (consultado el 10 de junio de 2009).
- Tapia, W. "Comparing aggregate investment returns in privately managed pension funds." OECD Working Paper on Insurance and Private Pensions No.22. OECD, 2008.
- U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics. Disponible en: <http://www.bls.gov/data/> (consultado el 17 de julio de 2009).
- U.S. Department of Labor. "Ranks of Discouraged Workers and Others Marginally Attached to the Labor Force Rise During Recession." En *Issues in Labor Statistics*. Summary 090-04, abril de 2009.
- _____. *Significant Measures of State UI Tax Systems, 2008*. Estados Unidos: U.S. Department of Labor, octubre de 2008.
- UNICEF e INEI. *Estado de la Niñez en el Perú*. Editado por UNICEF e INEI, Lima 2006.
- United Nations. "World Population Prospects: The 2008 Revision". United Nations Population Division. 2009. Base de datos disponible en: <http://esa.un.org/unpp/index.asp>.
- United States Bureau of the Census (USBC). *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1960.
- Viscusi, Kip y Joseph E. Aldy. "The Value of a Statistical Life." NBER Working Paper No. 9487, 2003. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w9487>.