

# El futuro de la Seguridad Social

Conferencia de Estocolmo

29 de junio -1 de julio de 1998



## **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.

# El futuro de la Seguridad Social

Conferencia de Estocolmo  
29 de junio —1 de julio de 1998



REGERINGSKANSLIET

Secretaria  
General del Gobierno



Coorganizadora



©Federación de las Oficinas del Seguro Social

Pueden reproducirse breves extractos sin autorización previa con fines no lucrativos a condición de que se indique la fuente. Respecto a los derechos de reproducción y traducción de todo un artículo, debe obtenerse permiso del autor de ese artículo particular. Respecto a los derechos de reproducción y traducción de una parte mayor de la publicación, debe solicitarse también al editor.

Editor: Federación de las Oficinas del Seguro Social, Box 1224, SE-111 82 Stockholm, Suecia

Tel.: +46-8-723 22 00 Fax: +46-8-723 22 29 Correo electrónico: [forlaget@fkf.se](mailto:forlaget@fkf.se)

Diseño gráfico y producción: Ewa Westman, Federación de las Oficinas del Seguro Social

Foto: Leifur, Estocolmo. Foto de la cubierta: CD bildarkiv

Impreso por Sjuháradsbygdens Tryckeri AB, Borås

FKF 9030

ISBN 91-7500-283-3

# Con

<b>Prólogo .....</b>	<b>5</b>
<b>La Iniciativa de Estocolmo .....</b>	<b>7</b>
<b>Sobre esta publicación .....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1: Sumario y conclusiones .....</b>	<b>10</b>
<b>Capítulo 2: Alocuciones durante la sesión de introducción .....</b>	<b>52</b>
Maj-Inger Klingvall .....	53
Ministra de Seguridad Social, Suecia	
Kenneth S. Apfel .....	58
Comisionado de Seguridad Social	
Gabrielle Clotuche .....	65
Directora, Comisión Europea, DG/VE	
Walter Geppert .....	70
Doctor, Director General de la Asociación Central de Fondos de Previsión Social de Austria	
Robert Holzmann .....	74
Profesor, Director, HDNSP, Banco Mundial	
Roger Sowry .....	81
Ministro de Seguridad Social, Ministro Encargado de Pensiones de Guerra, Nueva Zelanda	
Kari Tapiola .....	83
Subdirector General, OIT	
Daniel Tarschys .....	87
Profesor, Secretario General, Consejo de Europa	
<b>Capítulo 3: Más vieja y más sabia — La economía de las pensiones     públicas .....</b>	<b>92</b>
Lawrence Thompson .....	93
Doctor, Miembro Superior, The Urban Institute, Washington, D.C.	
Meinhard Miegel .....	115
Doctor, Profesor del Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Alemania	
Robert Holzmann .....	119
Profesor, Director, HDNSP, Banco Mundial	
Nicholas Barr .....	127
Profesor del Departamento de Economía, London School of Economics	

<b>Capítulo 4: Enfoques latinoamericanos y europeos .....</b>	<b>135</b>
América Latina —Una visión de conjunto .....	136
Walter E Schulthess, Doctor, Consultor, Argentina	
Chile .....	159
Patricio Tombolini Veliz, Doctor, Subsecretario de Previsión Social	
Uruguay .....	166
Ofelia Mila Belistri, Doctora, Directora del Banco de Previsión Social	
México .....	173
Gerardo Cajiga Estrada, Doctor, Director, Instituto Mexicano del Seguro Social	
Europa central y oriental —Una visión de conjunto .....	177
Doctor profesor Igor Tomes, República Checa	
Alemania .....	199
Erich Standfest, Doctor, Presidente del Consejo de Administración de la Federación de Institutos de Seguros de Pensiones de Alemania	
Suecia .....	201
Hans Svensson, Secretario de Estado del Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales .....	201
Bo Kónberg, Diputado .....	213
Francia .....	216
Dominique Giorgi, Jefe de la División de Pensiones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,	
Reino Unido .....	234
David Stanton, Director, Departamento de Seguridad Social	
<b>Capítulo 5: El Futuro de la Seguridad Social .....</b>	<b>239</b>
Colin Gillion .....	240
Doctor, Director, OIT	
Marcelo Viana Esteváo de Moraes .....	248
Secretario de Estado de Previsión Social de Brasil	
Richard Hemming .....	256
Jefe de la División de Análisis Fiscal, FMI	
Hans Gidhagen .....	261
UNICE, Asesor Legal Principal de la Confederación Patronal Sueca, SAF	
Henri Lourdelle .....	263
Asesor, CES	
Peter Scherer .....	267
Jefe de la División de Política Social, OCDE	
Giovanni Tamburi .....	274
Doctor, Profesor, Consultor, Experto en Seguridad Social	
<b>Apéndice 1: Participantes — Países .....</b>	<b>278</b>
Participantes — Organizaciones e Instituciones Internacionales .....	291
Medios de comunicación .....	293
<b>Apéndice 2: La Iniciativa de Estocolmo: Comité Consultivo / Panel técnico .....</b>	<b>294/296</b>
<b>Apéndice 3: Comité de Organización .....</b>	<b>299</b>

# Prólogo

A mediados del verano sueco, 170 personas, participantes en el debate mundial sobre el futuro de la seguridad social, se reunieron en Estocolmo para discutir los nuevos retos de la seguridad social a la luz de las nuevas condiciones de la política económica y social. El anfitrión de la Conferencia fue el Gobierno sueco, habiendo sido organizada junto con la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). La coorganizadora fue la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

La finalidad de la Conferencia fue congregar a un grupo distinguido de expertos con experiencia en diversos campos de importancia, para discutir cuestiones de interés para la reforma de la seguridad social. Los asuntos abordados por la Conferencia fueron:

- *El futuro de la seguridad social en general, y, más específicamente, la necesidad de mayores estudios para tener una base sólida para las reformas. El tema para esta parte de la Conferencia fue:*

*¿Cuáles son las condiciones previas para la seguridad social en una sociedad moderna? ¿Cuáles son las implicaciones de la seguridad social? ¿Cómo se pueden realizar reformas de manera eficaz, y cuáles son los criterios para el éxito de una reforma? ¿Cómo pueden estudiar todos esos temas para que, de la mejor manera posible, sirvan de base para el proceso de reforma?*

Ese tema fue abordado en informes por políticos, representantes de organizaciones internacionales y otros expertos. El debate que siguió al tema fue intenso.

- *Resultados concretos sobre lo que es real y lo que es ficción en el debate actual sobre las pensiones.* A petición de la AISS, don Lawrence H. Thompson, miembro principal de The Urban Institute, Estados Unidos, ha desarrollado una serie de análisis sobre cuestiones críticas en el debate actual sobre las pensiones. La obra del Sr. Thompson fue examinada por otros expertos y debatida a fondo.
- *Enfoques europeos y latinoamericanos sobre la reforma de las pensiones.* Varios países de América Latina han llevado a cabo nuevos sistemas de pensiones, que difieren de forma sustancial de los modelos tradicionales de financiación por retención fiscal en la fuente (PAYG), que dominan en Europa. El conocimiento en Europa sobre las reformas latinoamericanas es limitado, así como el de América Latina sobre lo que está pasando en Europa. La Conferencia escuchó informes de los enfoques de Chile, Uruguay, México y Argentina, así como un análisis de las inquietudes generales en esos países. Además, se informó de las soluciones en la Europa central y oriental, Alemania, Suecia, Francia y el Reino Unido. La Conferencia debatió esas diferencias con objeto de llegar a una mejor comprensión del por qué difieren las soluciones y cómo están evolucionando.

Hubo un consenso general en la Conferencia en que aquella reunión, con participación de los sectores económicos y sociales, incluyendo a políticos, administradores e investigadores, tenía un gran valor y un gran impacto potencial en el desarrollo futuro de la reforma de la seguridad social.

Estocolmo, septiembre de 1998



*Hans Spensson*

Secretario de Estado  
Ministerio de Salud Pública  
y Asuntos Sociales



*K G. Scherman*

Presidente  
Asociación Internacional de  
la Seguridad Social

# La Iniciativa de Estocolmo

La protección social pública para los que no pueden mantenerse a sí mismos, es crucial para el bienestar de las personas privadas y las familias, así como para la economía y la sociedad en su conjunto. Además de la dignidad y la independencia que la protección de la seguridad social proporciona al individuo, las prestaciones en metálico son importantes para sostener la demanda de los consumidores. Un sistema bien diseñado de seguridad social mejora directamente el funcionamiento del mercado de trabajo. Una asistencia sanitaria adecuada para todos es importante para el desarrollo de la economía. En suma, la seguridad social constituye un programa eficaz para fomentar la paz social y la cohesión económica en las sociedades modernas.

Ahora, sin embargo, se afirma que la seguridad social es una de las causas principales del insatisfactorio comportamiento actual de la economía en muchos países industrializados. La cuestión del papel y la función de la seguridad social, va directamente ligada a la reevaluación más general de los papeles desempeñados por el Estado y el sector público en un período de austeras restricciones económicas y financieras. El debate actual, junto con esas restricciones, ya ha conducido a importantes reducciones del nivel de protección social en muchos países. Al mismo tiempo, debido al acelerado ritmo del cambio social, surgen nuevos riesgos y otros que ya existían crecen en importancia; el número de personas que viven en entornos "propensos al riesgo" va en aumento.

Representantes de diversas instituciones miembros de la AISS pidieron su asistencia para comprender la problemática y participar en el debate. Como resultado, la AISS lanzó la Iniciativa de Estocolmo: *El debate sobre la reforma de la seguridad social: en busca de un nuevo consenso*. El objetivo general de la Iniciativa consiste en promover un diálogo sobre las cuestiones más importantes relativas a la protección social y facilitar un nuevo consenso sobre enfoques aceptables dados a la seguridad social. Esta Iniciativa ayudará a los responsables de la política y a las organizaciones de la seguridad social del mundo entero, a comprender los diversos argumentos y a elegir las opciones de reforma que mejor se adapten a sus condiciones.

Un primer paso de la Iniciativa de Estocolmo se refiere a cuestiones analíticas en el campo de las pensiones. A petición de la AISS, don Lawrence H. Thompson, miembro principal de The Urban Institute, Estados Unidos, ha desarrollado una serie de análisis sobre cuestiones críticas en el debate actual sobre las pensiones. Sus resultados son publicados por el propio Instituto. El presente volumen cubre puntos cruciales del debate actual sobre aspectos económicos y financieros de las pensiones, así como asuntos de vital importancia relativos a las consecuencias sociales de diversos enfoques. Satisface así necesidades urgentes de clarificación de ciertos aspectos del intenso debate ahora en curso en distintas partes del mundo.

La finalidad de la Iniciativa de Estocolmo es ampliar el debate a todos los componentes de la seguridad social, así como a la relación entre ésta y el funcionamiento de

la sociedad en su conjunto. Es preciso investigar la interdependencia de las condiciones sociales y económicas en un país, y la influencia de la cultura, los valores y las tradiciones nacionales en la forma como funcionan los arreglos sobre seguridad social. Esas son cuestiones realmente complicadas, y la forma en que deben ser abordadas requiere un análisis cuidadoso y un amplio proceso consultivo.

Muchas agencias y organizaciones internacionales están ahora comprometidas en los intentos de ampliar el debate con objeto de hacer frente a la enorme tarea de reformar los sistemas de la seguridad social. Todos comprenden que la confianza pública en el proceso de reforma y la reconciliación de la política económica y social, son elementos clave. Para que se pueda forjar un nuevo consenso, es esencial que los economistas y los representantes del campo de la política de bienestar social discutan, se escuchen mutuamente e intercambien ideas y opiniones.

La AISS ha invitado a todas las partes involucradas a que participen en esa cooperación mundial; en ese sentido, la Conferencia de Estocolmo sobre el Futuro de la Seguridad Social constituye un acontecimiento importante para ampliar tal cooperación.

# Sobre esta publicación

El capítulo 1 de la presente publicación, *Sumario y conclusiones*, tiene la finalidad de dar al lector una idea de lo que cubrió la Conferencia y de sus resultados.\* Por eso, se presentan breves resúmenes de las intervenciones de los ponentes, seguidos de algunas conclusiones provisionales sobre el estado actual de los debates en el mundo, tal como quedaron reflejados en la Conferencia. No se pretende que los sumarios sean completos, sino dar una idea general de los asuntos abordados.

En los capítulos siguientes, todas las intervenciones escritas son impresas en su totalidad. El capítulo 2 cubre *la Sesión de introducción*; el capítulo 3, la sesión dedicada a los resultados del Sr. Thompson publicados en el documento *Más vieja y más sabia: la economía de las pensiones públicas*; el capítulo 4, la sesión sobre *Enfoques latinoamericanos y europeos sobre la reforma de las pensiones*; y el capítulo 5, la sesión sobre *El futuro de la seguridad social*. En el último capítulo, el 6, hay una lista de los patrocinadores de la Iniciativa de Estocolmo y del panel técnico de asesores expertos, así como una lista de los participantes en esta Conferencia y de los miembros del Comité de Organización de la misma.

---

\* El capítulo 1 ha sido escrito por don Karl Gustaf Scherman, Presidente de la AISS, uno de los presidentes del Comité de Organización de esta Conferencia, y doña Lena Malmberg, Jefa de Administración de la Oficina Nacional del Seguro Social (*National Social Insurance Board*), Suecia, miembro del Comité de Organización.

# Sumario y conclusiones

## Inauguración de la Conferencia

En su alocución de apertura, *don Hans Svensson, Secretario de Estado, Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales, Suecia*, dio la bienvenida a Suecia y a Estocolmo a los participantes en la Conferencia. El señor Svensson recalcó la importancia de esta Conferencia, la pertinencia de los asuntos elegidos y la necesidad de reforzar la cooperación internacional en la busca de nuevas soluciones sobre cómo diseñar la ordenación del bienestar en un país. En ese proceso, tienen que participar todas las partes afectadas, y hay que tener en cuenta consideraciones tanto económicas como sociales. El señor Svensson subrayó en particular su apoyo, y el del Gobierno sueco, a los esfuerzos de la AISS en este campo.



*María Elvira Contreras, Hans Svensson y KG. Scherman hablaron en la ceremonia de apertura.*

*Don Karl Gustaf Scherman, Presidente de la AISS*, recordó que considera urgentemente necesario ampliar y profundizar el debate mundial sobre la mejor forma de desarrollar y reformar la protección social, y que, en sus seis años como presidente de la AISS, ha dado a ello la máxima prioridad para averiguar, junto con la Mesa Directiva de la organización y el secretario general, cómo podría contribuir mejor la AISS al desarrollo de esos debates.

Señaló que, por eso, era un placer especial para él tener la oportunidad de ver a todos los participantes allí, en su ciudad natal, Estocolmo.

En su alocución, el señor Scherman tocó brevemente algunos rasgos del debate sobre la interconexión entre los asuntos sociales y económicos en las pasadas décadas. En ese contexto, señaló que las teorías económicas predominantes siempre han ejercido una influencia importante sobre lo que pasa en el campo de la protección social. Las nuevas teorías económicas surgieron a raíz de las tensiones que se produjeron en las economías en los años setenta, en parte como respuesta del mundo científico a la necesidad de explicar lo que pasaba. Después de las reformas que fueron realizadas, en gran medida como resultado de esas nuevas teorías, se han planteado cuestiones cruciales: ¿Se han diseñado las reformas con la consideración adecuada a la necesidad de proteger a la gente de privaciones innecesarias? ¿Han sido diseñadas con el debido respeto a los valores sociales inherentes a cada sociedad? Una petición expresada entonces fue la de "Ajustes estructurales con cara humana".

El señor Scherman presentó a continuación la Iniciativa de Estocolmo y el programa de la Conferencia. Aprobó con especial alegría el hecho de que participaran en la Conferencia tantos representantes de distintos campos de importancia para el desarrollo de la protección social y reconoció que había una participación muy significativa de organizaciones internacionales.

El señor Scherman dio las gracias al Gobierno sueco, representado en la inauguración de la Conferencia por doña Maj-Inger Klingvall, Ministra de Seguridad Social, y don Hans Svensson, Secretario de Estado, por haber aceptado ser anfitrión de la Conferencia.

*Doña María Elvira Contreras, Secretaria General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, señaló en su alocución que muchos países latinoamericanos, comenzando por Chile en 1981, han reformado a fondo sus sistemas de seguridad social, basándose en un "cambio de paradigma" orientado a crear sistemas sostenibles en el futuro.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) se ha comprometido en el proceso de desarrollo y ha realizado una serie de conferencias sobre esa cuestión. La CISS considera muy fructífera la cooperación con la AISS en los esfuerzos por ampliar el debate sobre esos temas. Esencial para el proceso es conseguir un buen equilibrio entre las consideraciones de tipo político, social y económico, teniendo en cuenta las consecuencias de la mundialización y la importancia crucial de una economía sana. El objetivo último es restablecer un contrato sostenible entre las generaciones.

La Sra. Contreras introdujo asimismo de forma sucinta las intervenciones en la Conferencia que habían de ser hechas por parte de diversos países americanos, lo que daría a la Conferencia la oportunidad de recibir una impresión de primera mano sobre la situación en esa parte del mundo.



**11111111»...-**  
 La Sra. Contreras es Secretaria General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). Desde 1978 ha ocupado diversos cargos en el Instituto Mexicano del Seguro Social, desde 1988 como Prosecretaria General, habiendo sido responsable de asuntos internacionales. Como Secretaria General de la CISS, desempeña un papel importante en la cooperación entre las instituciones americanas de seguridad social.

## Sesión de introducción

En la sesión de introducción, los oradores abordaron los problemas básicos y las oportunidades a que se enfrenta la seguridad social. Algunas de las organizaciones internacionales presentaron sus trabajos.

*Doña Maj-Inger Klingvall, Ministra de Seguridad Social, Suecia*, dio a la Conferencia la bienvenida a Estocolmo en nombre del Gobierno sueco, subrayando la importancia del tema de la Conferencia. También expresó su apoyo a la labor de la AISS y

mencionó que su Ministerio es miembro de esa organización.

En su alocución, la Sra. Klingvall señaló que la cuestión de la sostenibilidad a largo plazo del Estado del bienestar es central en el debate sobre el futuro de la seguridad social. El envejecimiento de la sociedad y las preocupaciones de los jóvenes por lo que ellos recibirán del sistema, cuando lo necesiten, son cuestiones de vital importancia. La confianza en el sistema del bienestar es un requisito previo para que consiga sus propósitos. En último término, el debate sobre cómo se debe diseñar la red de seguridad social, es una cuestión a la que tiene que hacer frente la sociedad.



La Sra. Klingvall mencionó también la interconexión entre un sector comercial competitivo y una red de seguridad bien diseñada, la necesidad de un tratamiento igual entre el hombre y la mujer, y la necesidad de una mano de obra competente. Además, presentó algunos aspectos básicos sobre el nuevo sistema sueco de pensiones de jubilación.

\* El discurso de la Sra. Klingvall aparece en el capítulo 2, página 53, de esta publicación.

*Don Kenneth S. Apfel, Comisionado de Seguridad Social, Estados Unidos*, señaló que en su país hay ahora vivos debates sobre una amplia gama de opciones para asegurar la situación económica de la población jubilada, discapacitada y supérstite. Algunas de esas opciones tratan de mantener la estructura actual del programa de previsión social y proponen una combinación de recortes de prestaciones y aumentos de ingresos que aseguren la viabilidad financiera. Otras opciones introducen prestaciones y estructuras de financiamiento sustancialmente distintas.



Para los responsables de la política, subrayó el señor Apfel, una cuestión central es en qué medida algunas de esas estructuras opcionales de prestaciones y de financiamiento son compatibles con los principios de previsión social que han constituido la base de ese programa extraordinariamente exitoso durante más de seis décadas.

El señor Apfel prosiguió estudiando el entorno demográfico, económico y político de los Estados Unidos, ofreciendo estadísticas sobre la evolución reciente y prevista.

Entre las inquietudes en el campo político, el señor Apfel subrayó que, en una sociedad democrática, el establecimiento y la continuidad de toda institución importante dependen de su capacidad para ganarse y mantener el apoyo público. Hay que abordar las preocupaciones legítimas sobre el futuro de la seguridad social, en particular entre los jóvenes.

El señor Apfel mencionó asimismo que el presidente de los Estados Unidos ha dado a esta cuestión alta prioridad en la agenda nacional y trata de conseguir una dis-

cusión abierta sobre el tema, y que la Administración intenta ahora lograr el apoyo de la opinión pública hacia una reforma financiera de la seguridad social de gran alcance, mediante una campaña de educación nacional y un diálogo antes de la acción política del próximo año.

Además, afirmó que algunos observadores creen que los Estados Unidos están a punto de embarcarse en una radical privatización del sistema estadounidense de previsión social, pero que eso sencillamente no es así. Hay un serio debate sobre cómo reforzar el ahorro para la jubilación, y algunas opciones incluyen la introducción de modificaciones en la seguridad social. El presidente Clinton ha dicho que hay principios que no pueden ser abrogados. Al fin y al cabo, tiene que haber un sistema de previsión social que sea universal y equitativo, progresista, que asegure una prestación garantizada y que preserve la disciplina fiscal.

El señor Apfel dio cuenta también de opciones sometidas a consideración, así como de sus ventajas y problemas.

\* El informe del señor Apfel aparece en el capítulo 2, página 58, de esta publicación.

*Doña Gabrielle Clotuche, Directora, Comisión Europea, DGV/E*, aportó algunas informaciones estadísticas sobre la situación en la Unión Europea (UE) respecto a las transferencias sociales y a la demografía. Prosiguió señalando que, aunque el bienestar social es responsabilidad de los distintos Estados miembros, también es un asunto europeo bien definido, y describió medidas adoptadas a nivel de la UE para un mayor desarrollo en ese campo. Explicó esa labor como un diálogo continuo entre los Estados miembros y las instituciones europeas.



El nuevo Tratado de Amsterdam (anticipado por lo que respecta al capítulo del empleo por lo que se conoce generalmente como el Proceso de Luxemburgo, que dio por resultado las *directivas para el empleo 1998*), refuerza la obligación de consultas mutuas sobre el futuro de la seguridad social en la UE.

La Sra. Clotuche prosiguió señalando la necesidad de considerar detenidamente las expresiones "el futuro de la seguridad social" y "empleo". Los ciudadanos de la UE tienen que recuperar su confianza en los sistemas de seguridad social. Ello incluye, dijo, el difícil equilibrio entre "flexibilidad-seguridad", "responsabilidad-garantía", y dio más detalles sobre los esfuerzos de la UE bajo los epígrafes: *Seguridad social y empleo*, *Seguridad social y envejecimiento*, *Seguridad social y equilibrio modificado entre los sexos*, y *Seguridad social y la lucha contra la exclusión social*.

\* El informe de la Sra. Clotuche aparece en el capítulo 2, página 65, de esta publicación.

El doctor *Walter Geppert, Director General de la Asociación Central de Fondos de Previsión Social y representante personal en esta Conferencia del Ministro de Asuntos Sociales de Austria*, habló de los principios básicos subyacentes en la seguridad social,



concluyendo que ésta es considerada con razón como el fundamento más seguro de la democracia. En ese contexto, remitió tanto a la Declaración de los Derechos Humanos de la ONU como a la Carta Social Europea. Por eso, la cuestión relevante no es el "si", sino el "cómo" — en otras palabras, cómo desarrollar los sistemas de seguridad social. La idea clave es la solidaridad. La sociedad se basa en una alianza de la democracia, la economía de mercado y el estado del bienestar. Esas ideas básicas son fuertemente apoyadas por la población austríaca, dijo.

El doctor Geppert reconoció los cambios socioeconómicos de los últimos años, que han sometido a fuertes presiones a los sistemas de seguridad social. Las razones principales de ello son los cambios en el mercado de trabajo y en la estructura demográfica de la población. Específicamente, ello incluye el fenómeno del desempleo de personas de edad madura, el surgimiento de nuevas formas de empleo ("contratos de empleo no típicos"), la explosión del número de empleados en trabajos a jornada parcial, y la esperanza más larga de vida de los pensionistas. En este contexto, el doctor Geppert tocó algunos aspectos de la situación en Austria y terminó diciendo que es especialmente importante reforzar la confianza de la población en que la previsión social legal, como sistema basado en un financiamiento por retención fiscal en la fuente y en la solidaridad, y en términos de los derechos de la persona, tiene futuro.

\* El informe del doctor Geppert aparece en el capítulo 2, página 70 de esta publicación.



El profesor Robert Holzmann, Director, Departamento de Protección Social y Desarrollo Humano (HDNSP), Banco Mundial, aportó la perspectiva de esa entidad sobre el futuro de la seguridad social. Comenzó subrayando que la seguridad social contribuye de manera importante al bienestar de las personas en todos los países industrializados, así como en varios países de ingresos bajos y medios. El carácter preceptivo y la provisión de ayudas compensatorias a las personas mayores, discapacitadas, viudas, enfermas o desempleadas, es una piedra angular de los logros sociales del siglo XX. No obstante, para poder funcionar en el futuro de manera equitativa y

eficaz, habrá que ajustar la forma de provisión, su financiamiento y su gestión. En ese proceso, el apoyo público es esencial.

El profesor Holzmann se concentró en los ingresos de la jubilación y discutió sobre los objetivos, las presiones y las opciones de la reforma, así como la postura del Banco Mundial. Por lo que respecta a la presión a favor de la reforma, se cubrieron cinco campos, a saber: ajuste insuficiente a un entorno económico modificado; dis-

tribución ineficaz; efectos económicos no deseados; falta de sostenibilidad fiscal y elevado riesgo político.

Después, el profesor Holzmann abordó las posibles opciones de la reforma, discutiendo cómo pueden ser reformados los sistemas convencionales de financiamiento por retención fiscal en la fuente, las ventajas y los problemas asociados con un cambio completo a un sistema totalmente financiado con acumulación de fondos, y la tercera opción: un sistema basado en tres pilares, en que el componente de retención fiscal en la fuente se combina con la acumulación de fondos.

El Banco Mundial cree que una solución de varios niveles, con una mezcla de prestaciones, financiamiento y arreglos administrativos, es la mejor respuesta a los retos presentes y futuros de la seguridad social. La principal ventaja de un plan de pensiones basado en varios pilares está en la diversificación del riesgo. Sin embargo, ese criterio no implica que sea un modelo para todos los países, sino que tiene en cuenta las preferencias y condiciones de cada país y se basa en un proceso de reforma controlado por el país correspondiente. El profesor Holzmann terminó señalando que el Banco Mundial es consciente de que se requieren más trabajos e innovaciones para hacer que la dirección de la reforma propuesta sea un éxito social y económico duradero.

\* El informe del profesor Holzmann aparece en el capítulo 2, página 74, de esta publicación.

El *Ilustrísimo señor D. Roger Sowry, Ministro de Seguridad Social y Ministro encargado de Pensiones de Guerra, Nueva Zelanda*, señaló en su discurso a la Conferencia, que, en comparación con las disposiciones de la seguridad social de otros países, Nueva Zelanda sigue siendo prácticamente única en confiar en un plan no contributivo de financiamiento fiscal como fuente primaria de ingresos para las personas mayores. Sólo últimamente los gobiernos han centrado su atención en la reforma de la política social, en comparación con la reforma económica seguida con vigor por Nueva Zelanda desde mediados de los años ochenta.



El Ilmo. señor Sowry discutió el desarrollo de la asistencia social en Nueva Zelanda y señaló algunos elementos clave de la estrategia de reforma. Entre ellos se cuenta una estrategia para aumentar el grado de conciencia, denominada "De la asistencia social al bienestar", con el fin de explicar a los neozelandeses los datos y estadísticas sobre la magnitud de la asistencia y su impacto en el tejido económico y social del país. Junto con esa atención dada a la política de prestaciones y su distribución, se ha aplicado asimismo una estrategia llamada "Reforzamiento de las familias".

Los principios que sostienen el cambio legislativo en Nueva Zelanda son: que cada uno asuma la responsabilidad de sí mismo, de su familia, de su comunidad, de otros contribuyentes y de la sociedad; esa participación en el trabajo pagado es la que apun-

tala la independencia económica, y esas esperanzas de trabajo y las obligaciones de ayudas compensatorias deben ir ligadas a una persona.

\* Extractos del discurso del Ilmo. señor Sowry a la Conferencia aparecen en el capítulo 2, página 81, de esta publicación.

*Don Kari Tapiola, Subdirector General, Organización Internacional del Trabajo (OIT), afirmó que la seguridad social ocupa el centro del mandato de la OIT. En todo el mundo, parece encontrarse cada vez más en una encrucijada. Las cuestiones planteadas se refieren a su legitimidad, a su gestión y a su financiamiento, e incluso a los principios en que se fundamenta. En los países en desarrollo, la mayoría de la gente no está aún cubierta por ninguna forma de protección de la seguridad social.*



El señor Tapiola nombró las Convenciones de la OIT y otros instrumentos en vigor referentes a la seguridad social, así como los principios que sirven de base a tales instrumentos. Manifestó que asignan algunos objetivos fundamentales a la seguridad social: reposición garantizada y adecuada de ingresos perdidos; recursos básicos garantizados, e integración o reintegración social garantizada. Ha surgido un conjunto de principios directores: igualdad de tratamiento (entre nacionales y no nacionales y entre el hombre y la mujer); solidaridad; afiliación obligatoria; responsabilidad general del Estado, y gestión democrática.

El señor Tapiola discutió la división de responsabilidades entre el Estado, las partes sociales, el individuo y el mercado. Así, afirmó que el reto actual estriba en encontrar formas de reconciliar la obligación de proporcionar y mantener niveles razonables de prestación, con un financiamiento sostenible a largo plazo, lo que implica el cumplimiento de, al menos, tres criterios aparentemente conflictivos: la asequibilidad económica y financiera; la equidad individual, y la eficacia social. Luego abordó diversos aspectos de problemas imperantes en esos campos y los distintos modelos discutidos sobre cómo reformar la seguridad social.

El señor Tapiola terminó su alocución observando que la OIT tendrá que estudiar sus actividades normativas referentes a la seguridad social. En ese proceso, es importante recordar que la cuestión de los principios de la seguridad social es distinta de las modalidades de financiamiento y distribución. En un mundo más complejo, el papel de los estándares básicos consiste en reforzar los principios, al tiempo que permiten flexibilidad en la forma en que son puestos en práctica, a condición de que se respeten los objetivos y los principios directores.

\* El informe del señor Tapiola aparece en el capítulo 2, página 83, de esta publicación.

El profesor Daniel Tarschys, Secretario General del Consejo de Europa, abordó la seguridad social desde la perspectiva de los derechos humanos. Recordó que los 40 países miembros del Consejo de Europa han aceptado la Convención Europea de Derechos Humanos y, como consecuencia, el Consejo ha desarrollado un gran número de instrumentos legales de importancia para la seguridad social. En su discurso, el señor Tarschys discutió esos instrumentos y los principios subyacentes en ellos, así como las cuestiones fundamentales.



El Consejo de Europa también se ha comprometido en análisis conjuntos de los serios retos a que se enfrentan los responsables nacionales en los campos de la política social y la protección social. Los problemas que se dan en distintas partes de Europa son similares en parte y, en parte, diferentes. En la Europa oriental, los Gobiernos siguen aún luchando para relanzar sus sistemas de protección social después del colapso de las economías dirigidas. En la Europa occidental, muchos de los países se enfrentan a proyecciones de un incremento considerable de los costos en las primeras décadas del próximo siglo, por lo que tienen que adoptar ahora las medidas adecuadas para atajar esa evolución.

En vista de la gravedad de la situación, el señor Tarschys pidió una acción más decisiva por parte de los Gobiernos en el futuro, y describió la labor que está realizando el Consejo de Europa con objeto de apoyar a sus miembros en la lucha por encontrar buenas soluciones a sus problemas. Recalcó que esa tarea tiene que ser abordada en cooperación con otras organizaciones internacionales.

El señor Tarschys también subrayó la amplia gama de consideraciones que son relevantes para la reforma de la seguridad social, haciendo hincapié en que no es sólo una cuestión de elección económica, sino asimismo de relaciones culturales y sociales, y que es un problema de política que requiere perspectivas muy amplias. En esencia, hay involucradas cuestiones de carácter casi existencial.

\* El informe del señor Tarschys aparece en el capítulo 2, página 87, de esta publicación.

## Vás vieja y más sabia — La economía de las pensiones públicas

En esta sesión, don Lawrence Thompson, Miembro Superior de The Urban Institute, Washington, D.C., presentó su obra "*Older and wiser: The economic of public pension*" (Más vieja y más sabia — La economía de las pensiones públicas).

Los profesores Miegel, Holzmann y Barr comentaron los resultados del señor Thompson. Sus observaciones se resumen más adelante. En el debate subsiguiente, se sometieron a un examen más detallado algunos de los resultados del señor Thompson. El centro de la atención lo ocupó la comparación entre enfoques de financiamiento con acumulación de fondos y por retención fiscal en la



*El señor Hoskins es Secretario General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social desde 1990. En los años setenta y ochenta ocupó diversos cargos en la Secretaría General de la IAIS en los campos de la investigación, documentación y actividades regionales. En 1983 volvió a los Estados Unidos, donde desempeñó varios cargos en la Administración de la Seguridad Social y en el Ministerio de Salud Pública y Servicios Humanos. Como Secretario General de la IAIS, ha estado profundamente involucrado en el debate mundial referente al futuro de las políticas de seguridad social en países industrializados, así como en los países en vías de transición.*



fente, así como su impacto en la economía y en las posibilidades del sistema político para gestionar distintos tipos de sistemas de pensiones y el correspondiente proceso de reforma. Se hizo gran hincapié en los riesgos involucrados. El debate se describe en la sección "Conclusiones", al final de este capítulo.

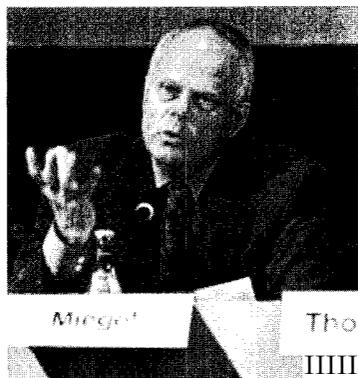
El presidente de la sesión fue don Dalmer Hoskins, Secretario General de la IAIS.

El señor Thompson presentó su obra destacando los antecedentes de la iniciativa de la IAIS y dando cuenta de algunos motivos para la reforma de las pensiones. Discutió, a la luz de sus resultados, los argumentos de reforma aducidos en el debate mundial, y subrayó que muchas cuestiones importantes son institucionales. Luego prosiguió su discurso discutiendo diversos aspectos del proceso de reforma y esbozando una agenda para acciones ulteriores.

\* El sumario y la visión de conjunto del libro del señor Thompson, así como los cuadros que incluyó en su presentación a la Conferencia, aparecen en el capítulo 3, página 93 de esta publicación.

El profesor Meinhard Miegel, *Institut für Wirtschaft und Gesellschaft*, Alemania, presentó sus puntos de vista sobre el debate de las pensiones en su país y sobre el libro del señor Thompson "*Older and wiser*".

Alemania ha tenido uno de los mejores sistemas de pensiones del mundo. Sin embargo, ahora, el sistema se enfrenta a grandes problemas por distintas razones. Las principales son los cambios demográficos, así como los cambios en la productividad y en el mercado de trabajo. La fe en el sistema de pensiones disminuye. Hacen mucha falta algunas reformas,



pero el hecho de que el sistema actual haya tenido tanto éxito en el pasado, puede ser una razón subyacente en la renuencia a enfrentarse a esos problemas.

El profesor Miegel se mostró de acuerdo con gran parte de lo expresado en la obra del señor Thompson, elogiándola como inestimable para el debate de las pensiones, pero señaló que echaba en falta algunas dimensiones que él consideraba importantes. Las reformas de las pensiones están demasiado ligadas a argumentos sobre la parte medible de la economía, es decir el PIB. Sin embargo, hay un campo enorme que no puede ser medido de esa forma tradicional y que hay que tener en cuenta al mirar al futuro. El comportamiento económico va incorporado a la cultura y, por tanto, varía entre distintos países. El tipo de protección social que se requerirá mañana es otra cuestión importante que hay que abordar: ¿A quién va destinada la protección social? ¿Es para el débil o para el fuerte de la sociedad? Una tercera dimensión planteada por el profesor Miegel fue el tema central de la inversión en su sentido más amplio. Las inversiones en educar niños, en capital humano, en infraestructura, en el medio ambiente —todas ellas son elementos clave para asegurar la capacidad futura económica y social y, por tanto, para hacer posibles las pensiones de jubilación—.

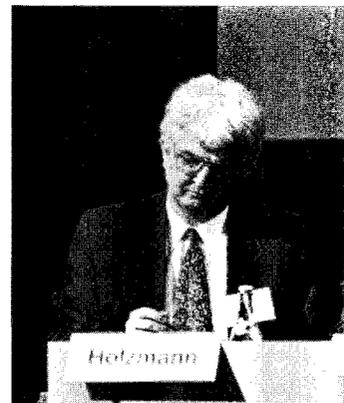
El mercado de trabajo evoluciona de una forma nueva, con una mayor productividad y una caída de la demanda de mano de obra. El rendimiento de la inversión ha sido más alto que el crecimiento de la economía durante décadas. De cara al futuro, debemos adaptarnos a esas realidades.

Finalmente, el profesor Miegel dijo que, en el futuro, estará justificado adoptar una visión más global sobre la reforma de las pensiones, teniendo en cuenta el hecho de que las economías dependen de un mercado mundial y que, por ejemplo, la proporción activa de la población mundial seguirá siendo alta durante mucho tiempo, mientras que los conocimientos y el capital disponible para la inversión seguirán siendo comparativamente escasos.

\* El informe del profesor Miegel aparece en el capítulo 3, página 115, de esta publicación.

*El profesor Holzmann* dio la bienvenida a la publicación del señor Thompson y dijo que se cuenta sin duda alguna en la lista de lecturas necesarias para los responsables de la política sobre pensiones. Señaló que, en su opinión, hay un sesgo subyacente en aquella obra a favor de la provisión de prestaciones definidas y gestionadas públicamente sin acumulación de fondos. Consideró que esa era una postura válida y, como tal, equilibra escritos recientes, a menudo sumamente optimistas, sobre la alternativa: los arreglos con acumulación de fondos, de cotización definida y gestión privada.

El profesor Holzmann estructuró sus comentarios en tres campos principales: (i) asuntos centrales que



faltan en este volumen actual; (ii) campos importantes y menores de desacuerdo en sustancia o en énfasis; y (iii) campos principales de acuerdo sobre problemas con el énfasis dado a la necesidad de nuevas soluciones, en lugar de mantener enfoques antiguos.

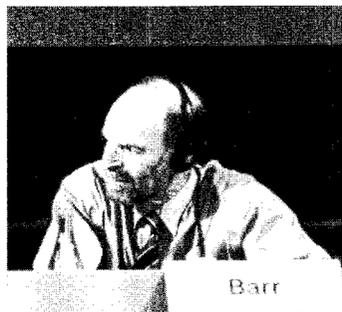
Por lo que respecta a los asuntos centrales que faltan, el profesor Holzmann señaló la necesidad de cubrir mejor la economía política de las pensiones sin acumulación de fondos contra las financiadas con acumulación de fondos, y las diferencias en los riesgos políticos involucrados. Además, es necesario abordar las soluciones opcionales de gestión, y el sistema mixto, que combina un pilar sin acumulación de fondos con otro con tal acumulación, con gestión tanto pública como privada, y con elementos de cotizaciones y prestaciones definidas, merece más atención.

Campos de desacuerdo surgieron sobre la definición de miopía y las razones a favor de pensiones públicas obligatorias. Por otra parte, el profesor Holzmann manifestó su desacuerdo con la opinión de que el "coste económico" de los jubilados venga dado por la fracción de los ingresos totales usada para ayudar a la población jubilada; tampoco admitió la valoración de que los sistemas de pensiones mal estructurados tengan poco efecto en el mercado laboral.

Los campos de acuerdo superan a los de desacuerdo, dijo el orador. Un campo mencionado como tal fue el de que los sistemas de pensiones no son el mejor instrumento para promover el ahorro, y tampoco es muy probable que sean eficaces. Por otro lado, ciertas opciones de arreglos sobre pensiones pueden conducir a una mejora de los mercados financieros, al disponer de más y mejores instrumentos, más liquidez y vencimientos más largos, así como también por una mejor gestión empresarial. Otros campos de acuerdo que señaló, fueron la necesidad de prestar más atención a la cobertura de los planes, la eficacia distributiva, y una seguridad a largo plazo de las pensiones de jubilación.

\* El informe del profesor Holzmann aparece en el capítulo 3, página 119, de esta publicación.

*El profesor Nicholas Barr, Departamento de Economía, London School of Economics, comenzó diciendo que está muy de acuerdo con la mayor parte de las conclusiones del señor Thompson. Prosiguió luego con un análisis de dos mensajes clave para los responsables de la política, a saber "El objetivo de las pensiones es la seguridad en la jubilación" y "En la evaluación de enfoques opcionales dados al financiamiento de las pensiones, la variable clave es la producción nacional".*



El profesor Barr amplió los objetivos principales de los planes públicos de pensiones, subrayando que son, ante todo, juicios de valor, y afirmando que compartía la opinión del señor Thompson de que objetivos tales como

la sostenibilidad fiscal, el crecimiento económico y la responsabilidad son importantes, pero no constituyen la función *primaria* de las pensiones.

En cuanto a la producción nacional, el profesor Barr discutió la cuestión en tres apartados principales: la lógica económica de los sistemas de pensiones; la relación entre las pensiones y el crecimiento, y la elección entre financiamiento con acumulación de fondos o por retención fiscal en la fuente.

Al abordar las implicaciones para la política de pensiones, el orador amplió detalles sobre qué opciones hay, si se considera que las pensiones son una parte demasiado alta de la producción nacional, y describió algunos elementos esenciales del diseño de pensiones, haciendo hincapié en el hecho de que tanto los sistemas de financiamiento con acumulación de fondos como los de retención fiscal en la fuente necesitan Gobiernos eficaces para que funcionen bien. También formuló algunas cuestiones fundamentales en el campo de la política: ¿Qué amplitud y qué grado de redistribución debe tener la pensión estatal? ¿Debe ser obligatoria la participación en algún componente privado con acumulación de fondos? ¿Cómo deben diseñarse las pensiones privadas con acumulación de fondos? Suponiendo que la restricción fiscal, prudencial y otras sean respetadas, el tamaño relativo de los distintos componentes y la construcción de cada uno es una opción de política.

El profesor Barr se explayó en la cuestión del riesgo compartido, y concluyó afirmando que la política está formada por juicios de valor. Distintas opiniones sobre cómo compartir los riesgos pueden influir en el diseño del sistema de pensiones.

\* El informe del profesor Barr aparece en el capítulo 3, página 127, de esta publicación.

El señor *Thompson* respondió brevemente a los comentarios de los expertos. Estuvo de acuerdo en que las cuestiones relativas a la economía política y al comportamiento institucional necesitan una mayor investigación. En cuanto a la cuestión de la miopía para justificar la intervención del Estado, repitió su opinión de que es una justificación válida para la intervención pública. No obstante, el alcance de la intervención



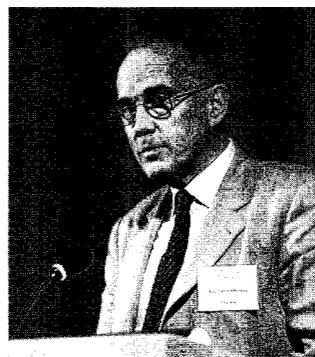
Después de las discusiones, el señor *Thompson* entregó el primer ejemplar de su libro a la AISS, representada por el señor *Scherman*, quien presentó la obra a la Sra. *Klingvall* en señal de agradecimiento por el apoyo del Gobierno sueco a la labor de la AISS.

que justifica, puede disminuir en el tiempo a medida que las sociedades se vuelven más ricas y mejor educadas. El señor *Thompson* estuvo también de acuerdo en que los planes de pensiones quizá tengan algún efecto en el crecimiento económico y en la eficacia, además del que tienen en los mercados financieros, si bien el impacto adicional probablemente no sea grande. El método de financiamiento (por retención

fiscal en la fuente o con acumulación de fondos) puede que tenga asimismo un impacto en el consentimiento de la gente para transferir recursos a los jubilados. Sin embargo, a menos que la cantidad total pagada en pensiones se modifique, un cambio en el sistema de financiarlas no alterará los costos de ayuda a esos jubilados.

## Enfoques latinoamericanos y europeos

Los enfoques dados a la reforma de las pensiones difieren sustancialmente en todo el mundo. Dos regiones que han llegado a simbolizar dos enfoques diferentes son Europa y América Latina. El término de soluciones "europeas" parece implicar una referencia al ajuste de sistemas de financiamiento por retención fiscal en la fuente y, algunas veces, también una renuencia a hacer cambio alguno. Con las soluciones "latinoamericanas" llegaron planes con acumulación de fondos, "cambios de paradigmas" y una revisión a fondo de los planes existentes.



La Conferencia tuvo la oportunidad de analizar soluciones de ambos continentes. A continuación se presentan visiones de conjunto sobre la situación en América Latina y en la Europa central y oriental, así como sumarios de informes de Chile, Uruguay, México, Alemania, Suecia, Francia y el Reino Unido. Después de escuchar esos informes, la Conferencia debatió en qué se diferencian las soluciones y por qué. En los debates se centró la atención en varias cuestiones fundamentales del proceso de reforma. Una se refiere a la necesidad de esclarecer cuáles son los problemas que hay que resolver. Otra, a cómo funcionan los fondos de pensiones y cómo deben ser gestionados. Una tercera cuestión central es qué tasa de rendimiento cabe esperar en distintos planes. Un cuarto campo de interés común es el de los efectos en la economía real, en comparación con consideraciones financieras, que tienen distintos sistemas de financiamiento. El debate se describe en la sección "Conclusiones", al final de este capítulo.

*Karl Gustaf Scherman es el Presidente de la Asociación Internacional de la Seguridad Social. Tiene una larga carrera en el sector público sueco. En 1976 fue nombrado Secretario de Estado del Ministerio de la Vivienda. En 1979 pasó a ser director del Hospital Karolinska de Estocolmo y, dos años después, fue nombrado Director General de la Oficina Nacional del Seguro Social. Su compromiso internacional incluye muchos años de participación en las actividades de la AISS, desde 1993 como presidente de la misma. En ese cargo tomó la iniciativa para "El Debate sobre la Reforma de la Seguridad Social; En Busca de un Nuevo Consenso", la llamada Iniciativa de Estocolmo.*

El presidente de la sesión fue don Karl Gustaf Scherman, Presidente de la AISS.



De izquierda a derecha: doctor Tombolini, Subsecretario de Previsión Social, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Chile; doctor Gerardo Cajiga Estrada, Instituto Mexicano del Seguro Social; el Presidente Karl Gustaf Scherman; doctor Walter E. Schulthess, Consultor, Argentina; y doctora Ofelia Mila Belistri, Banco de Previsión Social, Uruguay.

## América Latina

El doctor Walter E. Schulthess, Consultor, Argentina, comenzó mencionando que, antes de iniciarse el proceso de cambio de la seguridad social en las dos últimas décadas, todos los sistemas de seguridad social de América Latina se basaban en el principio de retención fiscal en la fuente, pero también que, inicialmente, los sistemas tuvieron generalmente acumulación de fondos.



El doctor Schulthess señaló que los problemas estructurales de los países latinoamericanos tienen un carácter distinto de aquéllos a los que se enfrentan los países más industrializados, donde el envejecimiento de la población es el problema dominante.

En muchos países del área eran más o menos relevantes los problemas siguientes:

- el bajo nivel de cobertura —en algunos países apenas un 10 por ciento de la población económicamente activa reunía las condiciones necesarias para una pensión de jubilación—;
- importantes desigualdades entre beneficiarios, en especial en términos de la proporción entre las cotizaciones pagadas y las prestaciones recibidas;
- sistemas sumamente atrasados en términos de distribución de rentas, aunque teóricamente pueda haber parecido que mostraban un alto nivel de redistribución;
- altos niveles de evasión por parte de quienes debían pagar cotizaciones;
- reducido rendimiento de la inversión, ya que, en los casos en que había excedentes financieros, eran absorbidos por el presupuesto general; y
- elevados costos de administración.

Debido a graves problemas en las economías, se llevó a cabo un riguroso proceso de ajuste, que implicó un nuevo *modus operandi* y una redefinición del papel desempeñado por el Estado. Entonces hubo que equilibrar por completo las cuentas nacio-

nales, una vez hechos los pagos de intereses y atendido el servicio de la deuda externa en que se había incurrido con anterioridad. Ello condujo a importantes recortes de subsidios y otros tipos de gastos relacionados con la seguridad social, con las dificultades obvias que ello supuso.

En esa situación, un número importante de países apoyó un giro radical de planes de prestaciones definidas financiadas por retención fiscal en la fuente a sistemas de cotizaciones definidas completamente financiados con acumulación de fondos, con cuentas individuales y con la participación del sector privado o una combinación de ambos sistemas.

En este contexto, el doctor Schulthess esbozó en su informe la situación actual de esos sistemas de seguridad social y delineó sus perspectivas, estructurando los argumentos sobre las principales cuestiones planteadas en el estudio del señor Thompson, *Más vieja y más sabia: la economía de las pensiones públicas*. Dio una idea de la situación en los países latinoamericanos y los puso en el contexto de lo que constituye un problema mundial, con miras a encontrar soluciones viables adaptadas individualmente a cada país.

\* El informe del señor Schulthess aparece en el capítulo 4, página 136, de esta publicación.

### Chile

El doctor *Tombolini*, *subsecretario de Previsión Social, Ministerio de Trabajo y de Previsión Social, Chile*, comenzó su relato de la experiencia chilena señalando que, en Chile, los primeros precedentes legales en el campo de la seguridad social datan de mediados del siglo XIX. La Constitución de 1925 estipulaba la protección del trabajo y de la industria y remitía a la previsión social, especificando que el Estado tiene el deber de proteger la salud pública y el bienestar higiénico del país. Los planes evolucionaron gradualmente y surgieron problemas. Finalmente, se establecieron una amplia gama de planes con distintas prestaciones y tasas de cotización, constituyendo un modelo no equitativo ni transparente. Los problemas financieros, debidos en parte a la evolución demográfica y a la maduración de los planes, produjo el colapso de todo el sistema y, en 1981, se llevó a cabo un sistema completamente nuevo.



La ejecución de un nuevo sistema incluyó la fundación del Instituto de Normalización Previsional (INP). Este organismo estatal es responsable de la administración de los fondos del antiguo sistema por retención fiscal en la fuente. Los trabajadores pertenecientes a esos fondos de pensiones pueden optar entre su incorporación al sistema de ahorro en cuentas individuales o su permanencia en el plan antiguo. La responsabilidad del INP incluye el pago de pensiones de tipo asistencial, la administración de los planes de subvenciones familiares y prestaciones por desempleo, la administración del seguro de accidentes y enfermedades profesionales para aquellos trabajadores cuyos empleadores no pertenecen a ningún plan patronal de seguro mutuo, y el pago de prestaciones familiares.

El nuevo sistema es un plan de ahorro obligatorio. Los trabajadores pagan al fondo de pensiones un 10 por ciento de sus ingresos imponibles, haciendo también una cotización adicional de alrededor del 3 por ciento, que cubre el costo de administrar el plan y los costos del seguro de discapacidad y de supervivencia. Hay varias opciones sobre cómo cobrar una pensión al llegar a la edad de la jubilación. En virtud del sistema, el Estado garantiza una pensión mínima a aquellas personas que lleguen a la edad legal de retiro —60 años para la mujer y 65 para el hombre— y que tengan, por lo menos, 20 años de cotización en cualquiera de los dos sistemas (el antiguo o el nuevo).



*Doctor Tombolini, Chile; doctora Ofelia Mila Belistri, Uruguay; don Gerardo Cajiga Estrada, México; doña María Elvira Contreras, Secretaria General de CISS; doctor Walter E. Schulthess, Argentina; y don Marcelo Viana, Brasil.*

cando los efectos positivos que el nuevo sistema de pensiones ha tenido en el desarrollo económico de su país.

Los retos para la continuación de la reforma se refieren a servicios mejores, mayor competitividad y diversificación de las inversiones con objeto de mantener o incrementar su tasa de rentabilidad, la reducción de los costos de administración y atrasos pendientes en el sistema, la ampliación de la cobertura de éste y la mejora de la información suministrada a los trabajadores.

Finalmente, el doctor Tombolini señaló que la seguridad social en Chile es un deber fundamental e ineludible del Estado. Las reformas del sistema no significan que el Estado haya renunciado a su obligación de dar una seguridad social. Más bien al contrario, está involucrado en un papel supervisor, crea normas y regula el sistema en beneficio de los miembros del plan, que ascienden a 5,5 millones de trabajadores.

\* El informe del doctor Tombolini aparece en el capítulo 4, página 159, de esta publicación.

### Uruguay

La doctora *Ofelia Mila Belistri*, *Banco de Previsión Social, Uruguay*, describió la reforma de las pensiones en su país. Señaló que, a principios de los años sesenta, Uruguay tenía ya un sistema de seguridad social completamente desarrollado, que siguió evolucionando.

La administración del nuevo sistema fue confiada a empresas privadas lucrativas, conocidas como empresas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El trabajador tiene libertad para pasar de una empresa AFP a otra. El Estado ha asumido una responsabilidad reguladora de gran alcance.

El doctor Tombolini describió asimismo cómo se invierten los activos de los fondos de pensiones, destacando

nando gradualmente. En 1985 se creó, conforme a la Constitución, una organización llamada Banco de Previsión Social (BPS), organismo independiente con la responsabilidad de administrar una seguridad social que cubre los riesgos y prestaciones asociados con la maternidad, niños pequeños, familias, vejez, discapacidad y supervivencia, enfermedades profesionales y accidentes laborales (junto con el Banco de Seguros del Estado), enfermedad y desempleo.

El sistema se basaba en la solidaridad y en distribuciones lineales (el principio por retención fiscal en la fuente), en el que las cotizaciones de los trabajadores financiaban las prestaciones de personas no activas económicamente. El BPS atiende a un 83 por ciento de la población. El 17 por ciento restante queda cubierto y gestionado por organizaciones de seguridad social específicas de ciertos grupos, como banqueros, abogados, personal de universidades, militares y policías.

Con el paso del tiempo, ese sistema basado en la solidaridad, relacionado con el Estado del bienestar, se volvió menos eficaz por varias razones: un gasto de seguridad social excesivamente alto; falta de declaraciones de ingresos ampliamente difundida; evasión fiscal; fórmulas de prestaciones que fomentaban la jubilación a edades tempranas; una larga esperanza de vida y otros cambios demográficos así como un mal control de los criterios de elegibilidad. Además, no había confianza en el sistema: un 68 por ciento de la población se consideraba muy mal protegido por el sistema de la seguridad social; un 70 por ciento pensaba que el sistema no era equitativo. En 1994, la situación política exigía reformas fundamentales, incluida la del sistema de la seguridad social. Así, se cambió todo ese sistema existente en Uruguay, entrando en vigor una nueva ley en septiembre de 1995.



Se creó un sistema mixto de pensiones, que recibe cotizaciones y da prestaciones por medio de dos subsistemas: el plan de solidaridad intergeneracional y el plan obligatorio de pensiones de ahorro. Además, hay un arreglo de ahorro privado. El nuevo sistema es descrito con mayor detalle en el informe de la doctora Mila.

Una característica del nuevo sistema especialmente digna de mención es la administración. Las prestaciones son pagadas por medio de una compañía de seguros elegida por el beneficiario, a la que el administrador o el AFAP (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional) transfiere el saldo acumulado. Las pensiones de discapacidad total, los subsidios de discapacidad parcial y las pensiones de supervivencia pagaderas en caso de fallecimiento estando con empleo remunerado o percibiendo las prestaciones mencionadas más arriba, se financian firmando una póliza colectiva de seguro de vida o de discapacidad de alguna compañía aseguradora.

Los principios que rigen la elección de administrador proporcionan un máximo de libertad. Los miembros pueden elegir el AFAP al cual adherirse y pueden pasarse a cualquier otro administrador hasta dos veces al año. Los rendimientos de cada fondo

de ahorro de la seguridad social no pueden ser inferiores a un determinado porcentaje de los rendimientos medios del plan. Los AFAP son supervisados por el Banco Central de Uruguay, que impone multas por incumplimiento de las normas aplicables. En caso de que una aseguradora vaya a la quiebra, el Estado garantiza el pago de las prestaciones.

\* El informe de la doctora Mila aparece en el capítulo 4, página 166, de esta publicación.

### México



*Don Gerardo Cajiga Estrada, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS),* dio cuenta de la reforma del sistema mexicano de la seguridad social. Desde sus comienzos en 1943, el IMSS ha tratado de cumplir el compromiso histórico de México de proporcionar asistencia social y médica, un retiro decente y los servicios necesarios para el bienestar de los trabajadores y de sus familias.

Sin embargo, a pesar de su innegable aportación al desarrollo de México y de sus capacidades obvias, el IMSS se enfrentó a problemas fundamentales que hubo que superar. En primer lugar, a comienzos de los años noventa, el Instituto estuvo al borde del colapso financiero debido a cambios demográficos y al gasto en la salud pública, así como al hecho de que las cotizaciones fueran ya elevadas y no pudieran aumentarse más. En segundo lugar, el plan de pensiones era sumamente injusto, recibiendo un 90 por ciento de los pensionistas el pago mínimo, sin tener en cuenta el historial de empleo del trabajador. Además, las pensiones se vieron también afectadas por la inflación, y los trabajadores con los menores recursos y las mujeres, salieron fácilmente perdiendo en sus cotizaciones por su gran movilidad en el mercado de trabajo.

El 1 de julio de 1997 entró en vigor un nuevo sistema, que consta de un seguro de vida y de discapacidad diseñado para cubrir accidentes laborales y enfermedades profesionales, así como un seguro de jubilación y de desempleo a edad avanzada. Las cotizaciones al plan de ahorro se depositan en una cuenta personal para cada trabajador, abierta en la Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) que elija el mismo trabajador. El nuevo plan se describe en el informe del señor Cajiga Estrada.

Cada trabajador posee el saldo de su cuenta personal, que puede ser retirado una vez cumplidos los requisitos de edad. Todos los trabajadores tienen libertad para elegir la AFORE que más confianza les inspire, pudiendo cambiar de AFORE una vez al año si así se desea. Cuando los trabajadores llegan a la edad del retiro, pueden elegir entre obtener una renta vitalicia o un plan de retiro programado a través de una compañía de seguros privada.

Una de las ventajas más importantes de la nueva legislación es que el IMSS se haya liberado de la deuda generada por el plan anterior de pensiones y que el gobierno federal se haya hecho cargo de las obligaciones actuales de las pensiones.

\* El informe del señor Cajiga Estrada aparece en el capítulo 4, página 173, de esta publicación.

## Europa central y oriental

*El profesor Igor Tomes, Charles University, República Checa,* señaló las principales cuestiones críticas de los sistemas de pensiones en los años ochenta, que fueron: la desigualdad del tratamiento a cambio de las mismas condiciones de cotización; unos costos incontenibles; insuficiencia del importe de la pensión para satisfacer las necesidades vitales; y el diseño inadecuado.



En todos los países de la zona, la transición de una economía dirigida a otra de mercado, y de un sistema totalitario a otro democrático, ha ido acompañada por el desempleo, la pérdida de ingresos reales por la población y el aumento de la pobreza.

Los sistemas de pensiones son los más caros de todos los planes de prestación social. Sus disposiciones dan lugar a muchos dilemas, tal como la baja edad de jubilación junto con las disposiciones sobre la jubilación anticipada. Algunos de esos planes no contaban con condiciones de elegibilidad del retiro para una pensión de jubilación. Debido a la falta de indización de las pensiones (excepto las pensiones mínimas), su nivel e importe han caído de forma sustancial. La mayoría de las disposiciones relativas a personas discapacitadas fueron concebidas como trampas sociales, ya que se centraron en la compensación por discapacidad más que en la prestación social por discapacidad. Tradicionalmente, las prestaciones de supervivencia hacían que la muerte del mantenedor de la familia fuera "rentable" para los supervivientes.

Otro problema crucial era la participación, tanto en términos de financiamiento como en la administración de la seguridad social: los ciudadanos esperaban la asistencia social del Estado como un derecho, sin haber contribuido directamente a financiar las prestaciones.

A principios de los años noventa, el margen de elección era pequeño. Todos los países de la Europa central y oriental (CEEC) tuvieron que hacer frente a la apremiante necesidad de indizar las pensiones y rediseñar los sistemas de pensiones, para asegurar un nivel de vida aceptable teniendo en cuenta la hiperinflación. Fue asimismo necesario cambiar la arquitectura de los sistemas de pensiones, a fin de introducir cotizaciones y un sentido de responsabilidad individual por las necesidades del futuro propio, esto es, previsión social más que asistencia social.

Después, el cambio de las condiciones económicas, demográficas, políticas y sociales de los CEEC, produjo un giro en el centro de la atención: de la protección neta de seguridad a la contención y la sostenibilidad de la protección social. Ello ha tenido un importante impacto en las reformas de las pensiones. En principio, se pueden identificar cuatro enfoques básicos en los CEEC:

- reparación del sistema de pensiones heredado y mejora de su gestión;
- introducción del modelo "clásico" de previsión social con un financiamiento por retención fiscal en la fuente, como parte de un enfoque sobre uno o más pilares;
- introducción del enfoque de cuentas nacionales de tipo sueco como parte de un enfoque sobre tres pilares;
- introducción de un plan combinado, con un sistema de pensiones con financiamiento completo por acumulación de fondos predominante en el enfoque sobre tres pilares.

\* El informe del señor Tomes aparece en el capítulo 4, página 177, de esta publicación.

## Alemania

El doctor *Erich Standfest*, *Federación de Institutos de Seguros de Pensiones de Alemania*, describió la política alemana de reforma del seguro de pensiones iniciada a comienzos de los años setenta. Entonces, por razones que iban incorporadas en el método de indización, surgió una diferencia entre el ingreso y el gasto del sistema de previsión social. Aproximadamente al mismo tiempo, se inició una discusión, que creció rápidamente en intensidad, sobre la tendencia demográfica a largo plazo. En menos de una década, la tasa de natalidad se había reducido casi a la mitad. El futuro de la economía, del mercado de trabajo y de la seguridad social quedó en entredicho.



Finalmente, el debate condujo a reformas en los años noventa. Los cambios de la legislación entraron en vigor en 1992 y en 1996, y otros se introducirán en 1999. El doctor Standfest dio cuenta de esos cambios, la mayoría de ellos destinados a reducir la necesidad de aumentos de cotizaciones en el futuro. Los cambios incluyen nuevos métodos de indización, criterios de elegibilidad más estrictos y edades más altas para las pensiones por jubilación anticipada, así como reducción de la posibilidad de incluir en la base del cálculo de la pensión períodos no cubiertos por cotizaciones, recortes de los recursos destinados a rehabilitación, introducción de un factor demográfico en la fórmula de ajuste de pensiones y mayores subsidios del Estado. Más adelante en su informe, el doctor Standfest destacó las necesidades restantes de reforma.

El doctor Standfest discutió asimismo cuestiones de principios que han sido revisadas en los debates sobre la reforma, señalando que, en Alemania, se ha conservado el principio de financiamiento por retención fiscal en la fuente, habiéndose desechado las opciones de financiamiento con acumulación total o parcial de fondos. En su opinión, las enmiendas a la ley de pensiones adoptadas en los últimos años ilustran el

hecho de que las reformas dentro del sistema existente, son capaces de adaptar el seguro de pensiones a un contexto cambiante.

\* El informe del doctor Standfest aparece en el capítulo 4, página 191, de esta publicación.

El señor Niemeyer, *Director General, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Alemania*, habló de la situación política en su país. Sólo un 30 por ciento de la población activa cree que recibirá una pensión equivalente a lo que perciben los pensionistas de hoy. La mayoría de la población quiere que el Estado conserve la responsabilidad del primer pilar del sistema de pensiones. En la actualidad, la generación más joven participa activamente en el debate.



El señor Niemeyer citó el debate actual en Alemania, señalando que, ahora, no hay planes para hacer obligatorio un segundo pilar. También describió el interés de empleadores, bancos y empresas inversoras por ser involucrados en ese mercado. El señor Niemeyer concluyó indicando que el aumento de los costos debido al envejecimiento de la población no puede ser evitado cambiando los detalles técnicos del sistema. Subrayó la necesidad de un consenso político sobre estas cuestiones.

## Suecia

*Don Hans Svensson, Secretario de Estado del Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales*, informó sobre el nuevo sistema sueco de pensiones de jubilación y las razones de la reforma. También señaló que ese nuevo sistema es apoyado por la inmensa mayoría del Parlamento sueco.

Entre las razones de la reforma, el señor Svensson mencionó el hecho de que el número de pensionistas en relación con la población económicamente activa vaya en continuo aumento, que cada vez sean más las personas que reciban crecientes pensiones suplementarias del plan nacional, que la esperanza media de vida crece y que el desempleo es alto, lo que reduce las cotizaciones al sistema de pensiones. La combinación de todos esos factores con un bajo crecimiento económico son las razones más importantes de la necesidad de una reforma de ese sistema.



El señor Svensson mencionó asimismo que el plan nacional de pensiones suplementarias favorece actualmente a los que, en sus vidas laborales, hayan tenido flujos de ingresos desiguales o a los que hayan trabajado durante períodos cortos. Dos personas con iguales ingresos durante su vida pueden recibir pensiones muy diferen-

tes, a pesar de haber pagado la misma cantidad de cotizaciones al sistema de pensiones.

Al describir el nuevo sistema, el señor Svensson se refirió a "un sistema estable de pensiones basado en los ingresos de toda la vida". Esos ingresos como base del cálculo de las pensiones es uno de los principales rasgos del nuevo sistema. En los cálculos se incluirán los períodos con subsidio de enfermedad, subsidio de los padres y otras prestaciones de la seguridad social. Sobre esos pagos se cobrarán las correspondientes cotizaciones a la seguridad social.

La tasa de cotización será del 18.5 por ciento: 16 puntos porcentuales serán colocados en el plan de financiamiento por retención fiscal en la fuente; otros 2.5 puntos, en un plan de financiamiento total con acumulación de fondos en el que el beneficiario elegirá por sí mismo el administrador de los fondos; mientras que el resto del sistema será de administración pública.

Las cotizaciones al plan por retención en la fuente, así como los pagos de ese sistema, irán ligados al crecimiento económico con objeto de hacer que el sistema de pensiones responda a los recursos globales de la economía nacional. El sistema de pensiones será también sensible a las variaciones demográficas. Al llegar la jubilación, se calcularán los derechos de pensión anual usando un factor que depende, ante todo, de la esperanza media de vida en aquel momento. Habrá una red de seguridad básica para garantizar una pensión mínima a aquellas personas que, por alguna razón, no hayan estado empleadas o hayan ganado solamente unos pequeños ingresos.

\* El informe del señor Svensson aparece en el capítulo 4, página 201, de esta publicación.

*Don Bo Kónberg, diputado al Parlamento y miembro del grupo político parlamentario encargado de la reforma, señaló algunas características de la reforma que puede esperarse que influyan en la conducta individual. Esas características son un vínculo más estrecho entre los pagos de cotizaciones y los cobros de prestaciones, el ajuste de los derechos de pensión y prestaciones de pensiones según los cambios de los salarios medios, la introducción de una parte compuesta por un fondo de ahorro individual, y la combinación de una edad flexible de jubilación e informes anuales al beneficiario.*



\* La alocución del señor Kónberg aparece en el capítulo 4, página 213, de esta publicación.

En el debate general se plantearon muchas cuestiones sobre detalles particulares del nuevo sistema sueco, expresándose preocupaciones por algunas de sus características. En su respuesta, el señor Kónberg señaló que, en Suecia, hay una promesa implícita en el sentido de que habrá un vínculo directo entre las cotizaciones y las prestaciones. Ello implica que si hay un aumento de cotizaciones, también habrá el incremento

correspondiente en las prestaciones, y que la futura pensión no es una prestación definida en sentido tradicional. A la gente no se le dice qué poder adquisitivo tendrá cuando se retire, sino qué tipo de nivel de vida relativo tendrá en relación con la población activa.

Abordando la cuestión del financiamiento, el señor Kóriberg reconoció que un cambio así no resuelve todos los problemas, pero consideró que algunos sí serán resueltos. Uno de los rasgos valiosos del sistema sueco que mencionó, fue el de la diversificación del riesgo. En ese contexto, se remitió al hecho de que la experiencia histórica muestra que el rendimiento en el mercado de capitales ha sido notablemente superior al incremento del crecimiento nacional, y pronosticó que ese será el caso en los próximos 40 años.

## Francia



*Don Dominique Giorgi, Dirección de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* dio cuenta de la situación en Francia, la estructura del sistema de pensiones y su funcionamiento. Señaló que el número total de jubilados y el nivel de las pensiones suministradas han aumentado de forma significativa. Uno de los mayores éxitos del sistema de pensiones en Francia, basado en el enfoque por retención fiscal en la fuente, es que los pensionistas puedan gozar de un nivel de vida satisfactorio que, en la actualidad y en promedio, es prácticamente igual que el de la población activa. No obstante, los planes franceses de pensiones se enfrentan a dificultades de

financiamiento. De ahí que se hayan introducido reformas con la finalidad de adaptar los arreglos de pensiones a las tendencias demográficas, económicas y sociales actuales. Esas reformas tienen que ser proseguidas, sin duda alguna, para preservar la calidad de la cobertura social.

El señor Giorgi continuó describiendo las reformas que han sido realizadas y los principios que guían los esfuerzos de reforma ulterior. Entre ellos mencionó el hecho de que no se contemple ninguna revisión del sistema por retención fiscal en la fuente para las pensiones básicas y suplementarias. Además, observó que, en Francia, el sistema de ingresos de jubilación ha hecho posible garantizar a las personas mayores sin ingresos ganados, un nivel de vida satisfactorio. Hay un amplio consenso en el país para que esa garantía sea mantenida. No obstante, hay que tener en cuenta varias consideraciones. El señor Giorgi discutió sobre campos clave como la equidad intergeneracional, el rendimiento de las cotizaciones, y la redistribución y equidad dentro de una misma generación. También discutió las ventajas relativas de los planes con acumulación de fondos contra los de retención fiscal en la fuente.

\* La alocución del señor Giorgi aparece en el capítulo 4, página 216, de esta publicación.

## Reino Unido

*Don David Stanton, Director, Departamento de Seguridad Social*, dio un breve repaso a las disposiciones del Reino Unido referentes a las pensiones de jubilación. Observó que, hasta 1978, no hubo en el país provisión obligatoria de pensiones de segundo nivel, a pesar de haber un sector bien establecido de pensiones profesionales. Desde los años ochenta, las reformas se han centrado en estimular esa provisión con el fin de establecer un equilibrio aceptable entre las responsabilidades del Estado y las del individuo, así como entre el financiamiento por retención fiscal en la fuente y con acumulación de fondos. Ahora, hay una pensión estatal básica y un plan estatal de pensiones relacionadas con los ingresos (SERPS), en virtud del cual un pensionista recibe una pensión adicional calculada en relación con sus cotizaciones y sus ingresos. Además del plan estatal de seguridad social, hay arreglos suplementarios no estatales sobre pensiones que operan prácticamente sobre una base de acumulación de fondos. En su informe, el señor Stanton describió la cobertura de esos planes.



También se explayó sobre el proceso de reforma, mencionando que el gobierno británico anunció el 17 de julio de 1997 una revisión muy amplia de las pensiones, y dio cuenta de los puntos de que se parte para esa revisión, así como de los pasos dados para asegurar la plena participación del público en general en el citado proceso.

En su presentación oral, el señor Stanton discutió sobre la situación general en el Reino Unido, abordando la cuestión: ¿está teniendo éxito el Reino Unido en atajar el problema del envejecimiento de la población? En términos de costos públicos, parece ir bastante bien; las cotizaciones, que ahora son de un 18 por ciento de los salarios, bajarán al 14 por ciento. Sin embargo, eso también tiene su desventaja. Las personas que, en el futuro, lleguen a la edad de jubilación teniendo tan sólo la pensión pública, no tendrán sus riesgos compartidos en un sistema mixto. Las personas con bajos ingresos no tienen acceso a los planes de pensiones de financiamiento privado. También mencionó que las pensiones públicas van ligadas al índice de precios. Actualmente, casi un 40 por ciento de los ingresos de los jubilados proceden de pensiones estatales; cuando la población retirada sea numerosa, esa cuota habrá bajado sustancialmente.

El señor Stanton introdujo asimismo la cuestión sobre cómo reaccionará el mercado cuando unas cohortes relativamente grandes lleguen a la edad de jubilación. Los planes con acumulación de fondos se basan en una población trabajadora numerosa dispuesta a ahorrar para su retiro; cuando esa población sea relativamente pequeña, cabe esperar efectos adversos en el mercado.

\* La alocución del St. Stanton aparece en el capítulo 4, página 234, de esta publicación.

## Observaciones finales del Sr. Thompson

Después de los informes y de los debates, el señor Thompson hizo algunas breves observaciones finales, diciendo:

- Hay un acuerdo general sobre la importancia del papel del Estado. Las responsabilidades estatales pueden ser cumplidas de diversas formas, pero no pueden ser evitadas.
- Hay discusiones continuas sobre cómo controlar los costos de las pensiones. Hay distintas técnicas, pero el dilema básico es el mismo.
- Está surgiendo cierta preferencia por clarificar la vinculación entre las cotizaciones y las prestaciones y por dar transparencia a los elementos de solidaridad de los sistemas. Esto último no significa necesariamente la reducción de tales elementos, sino hacerlos transparentes poniéndolos en distintos segmentos, por ejemplo financiándolos de manera distinta.
- Las formas institucionales que se producen, son bastante distintas. Esas diferencias podrían atribuirse en gran parte a la posición económica de un país, a la historia institucional de cada país y al funcionamiento de la "economía política". Por eso, no es correcto pensar que las diferencias vienen motivadas fundamentalmente por visiones distintas sobre si la población merece uno u otro sistema de pensiones.
- La cobertura de la seguridad social es crucial. En la práctica, el sistema tradicional de seguridad social funciona mejor para los trabajadores asalariados. Hay muchos problemas asociados con los intentos de hacer que los autónomos entren en los sistemas. Además, no hay estrategia buena para difundir la cobertura a las zonas rurales y al sector informal.
- Hay necesidad de aumentar la edad efectiva de la jubilación, pero eso resulta bastante difícil en la práctica. En un sistema de prestaciones definidas, a los políticos les resulta claramente difícil subir esa edad. El sistema de cotizaciones definidas reacciona ante esperanzas de vida más largas produciendo automáticamente prestaciones más bajas. También hay signos de que los incentivos económicos que van incorporados en diversos modelos nuevos, para que la gente trabaje durante más tiempo, serán insuficientes. Esta observación se basa en análisis realizados en Estados Unidos y Japón, y es posible que las reacciones sean diferentes en otras partes del mundo. Si, en vista del envejecimiento de una sociedad, se viera que no es posible hacer que la gente trabaje durante un período más largo, el resultado sería una sociedad con muchas personas mayores pobres a las que ayudar. Esta es una cuestión muy importante, que tiene que ser estrechamente controlada.

## El futuro de la seguridad social

En esta sección, personas de renombre internacional presentaron sus puntos de vista sobre los temas siguientes: *¿Cuáles son las condiciones previas para la seguridad social en una sociedad moderna? ¿Cuáles son las implicaciones de la seguridad social? ¿Cómo se pueden llevar a cabo reformas de manera eficaz y cuáles son los criterios para el éxito de una reforma? ¿Cómo se pueden estudiar todas esas cuestiones para que sirvan de la mejor manera como base del proceso de reforma?*

A continuación se presentan sumarios de sus intervenciones. En las discusiones resultantes, se abordaron cuatro puntos principales, relacionados con *la comparación entre planes con acumulación de fondos y por retención fiscal en la fuente, y la forma como funcionan los primeros; la situación en el mundo en vías de desarrollo; la necesidad de transparencia y, finalmente, nuevas necesidades y nuevas condiciones previas para la seguridad social.* El debate se resume en la sección "Conclusiones", al final de este capítulo.

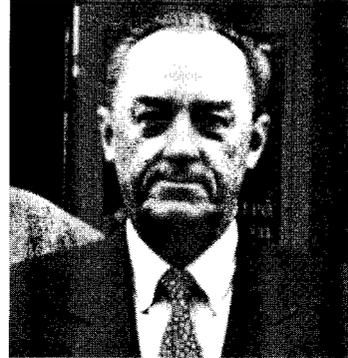
El presidente de la sesión fue don Allan Larsson, Director General, DGV, Comisión Europea.

*Don Colin Gillion, Director, Departamento de Seguridad Social, Organización Internacional del Trabajo,* se explayó en tres puntos principales. El primero referido a la división del PIB entre personas activas y retiradas, y la imposibilidad de pasar de un período a otro ingresos de activos acumulados en el pasado, y recalco la importancia de ese hecho para la discusión sobre sistemas de pensiones con acumulación de fondos o por retención fiscal en la fuente.

En el segundo punto amplió las preocupaciones por el envejecimiento de la población a familiares dependientes de todo tipo: hijos, desempleados, mujeres no trabajadoras, así como los jubilados. Así, el problema del envejecimiento parece menos amedrentador, aunque plantea algunos problemas de política difíciles, en especial los referentes al incremento en edad de jubilación.



El tercer punto se refería a los riesgos de mercado inherentes a los planes de pensiones con acumulación de fondos. Este punto es de particular importancia para el desarrollo de sistemas mixtos, que combinan planes públicos por retención fiscal en la fuente con planes privados o laborales con acumulación de fondos.



*Don Allan Larsson comenzó en la Comisión Europea como Director General de Empleo y Asuntos Sociales en 1995. Ha prestado sus servicios en el sector público sueco como Secretario de Estado en el Ministerio de Trabajo, y como titular de la Dirección Nacional de Trabajo y del Fondo para la Mejora de las Condiciones de Trabajo. A principios de los años noventa, fue Ministro de Hacienda y, posteriormente, diputado al Parlamento. Como Director General de la DGV de la Comisión Europea, ayuda a desarrollar una dimensión fuerte y estructurada para la modernización de la política social y de empleo en la Unión Europea.*

\* El informe del señor Gillion aparece en el capítulo 5, página 240, de esta publicación.



*Don Marcelo Viana Estevedo de Moraes, Secretario de Estado de Previsión Social de Brasil,* hizo un análisis exhaustivo de los asuntos involucrados en la reestructuración de los sistemas de seguridad social, incluyendo, entre otros, un análisis de los cambios que han tenido lugar en el orden económico mundial y en la capacidad del Estado de un país para funcionar. A pesar de los cambios mundiales o regionales de gran alcance que afectan a las bases socio-políticas y económicas de la seguridad social, tal como las conocemos, sigue habiendo necesidad de establecer políticas públicas destinadas a proteger a los ciudadanos de los riesgos sociales, y de definir el carácter de esa acción pública y el ámbito de la iniciativa personal.

El señor Viana señaló que el análisis es siempre influido por el entorno en que surge el pensamiento. Ese entorno difiere sustancialmente entre Europa y América Latina, tanto en condiciones económicas como en el carácter de los arreglos de bienestar en el punto de partida del proceso de reforma. No se deben mezclar las consecuencias sociales de la crisis en el Estado Benefactor en aquellos países en que hay, *de facto*, una mayor homogeneidad social, con las consecuencias en países donde las políticas sociales reproducen simplemente las asimetrías del modelo de crecimiento económico.

En cuanto a la promoción de la equidad, parece claro que las responsabilidades del Estado en términos de lucha contra la pobreza, bien sea mediante programas de bienestar o mediante políticas activas destinadas a incluir en el proceso de producción a personas excluidas, así como a proporcionarles seguridad social y asistencia sanitaria al menos a nivel básico, continúan siendo factores centrales en el mantenimiento de la cohesión social.

El señor Viana prosiguió analizando los distintos campos de interés para el proceso de reforma y esbozó una agenda preliminar estableciendo los criterios para aspectos que pueden ser resueltos mediante la acción independiente de los Estados nacionales y los que requerirían la acción concertada por parte de los Estados para hacer frente a los peligros del nuevo escenario mundial.

El señor Viana concluyó remitiendo a la necesidad de establecer una agenda concertada que permita la acción conjunta de los Estados en relación con los nuevos retos existentes en el escenario mundial, que imponen límites a la acción aislada de cada Estado para resolver el problema. En ese contexto remitió a la necesidad de desarrollar una agencia pública mundial capaz de regular y contrarrestar eficazmente los efectos nocivos de una economía mundialmente libre y sin regular, y señaló algunas cuestiones especialmente importantes en ese campo que precisan ser abordadas.

\* El informe del señor Viana aparece en el capítulo 5, página 248, de esta publicación.



*Don Richard Hemming, Jefe de la División de Análisis Fiscal, Fondo Monetario Internacional, se centró en la cuestión sobre cuáles son las condiciones previas para la seguridad social en un mundo moderno, tomando como punto de partida la creencia en que la solución está en una combinación de la reforma de los sistemas de seguridad social y el crecimiento de la economía.*

Como primera condición previa para el éxito de la reforma, el señor Hemming afirmó que los sectores público y privado deben hacer, cada uno, aquello en lo que son buenos. En este contexto, puso en duda los argumentos aducidos para cambiar los sistemas de pensiones relacionadas con los ingresos, como segundo pilar. Como segunda condición previa, mencionó la necesidad de adaptar la provisión de pensiones a las características y preferencias de cada país. Una tercera condición previa es que la reforma de la seguridad social tiene que contribuir a políticas, y ser apoyada por ellas, destinadas a asegurar unas finanzas públicas sanas. En este contexto, declaró que los arreglos hechos para las pensiones y, en particular, la elección entre la acumulación de fondos y la retención fiscal en la fuente, pueden afectar al ahorro, a la inversión y a la producción, aunque sólo ligeramente. En lugar de ello, las claves son la estabilidad macroeconómica y una reforma estructural fundamental (liberalización del comercio, desregulación financiera, etc.), siendo la sostenibilidad fiscal esencial para ambas. Como cuarta condición previa para la seguridad social, el señor Hemming mencionó que cada país tenga en cuenta las implicaciones mundiales de las evoluciones y políticas relevantes para la reforma de las pensiones. Finalmente, como quinta condición previa, nombró la necesidad de que los arreglos sobre pensiones sean transparentes, para que haya una apertura al público sobre todos los aspectos del sistema de la seguridad social.

\* El informe del señor Hemming aparece en el capítulo 5, página 256, de esta publicación.



*Don Hans Gidhagen, Asesor Legal Principal de la Confederación Patronal Sueca, SAF, y de la Unión de Industrias y de Confederaciones Patronales de Europa (UNICE), dio cuenta de la visión de los empleadores sobre el futuro de la seguridad social. Basó sus puntos de vista en un análisis del futuro mercado de trabajo y del cambio de las pautas de empleo y de las carreras laborales de las personas. Con fundamento en ello, el señor Gidhagen expuso las opiniones de la UNICE sobre lo que debieran ser los puntos de partida y las consideraciones básicas del proceso de reforma.*

\* Los cuadros presentados por el señor Gidhagen aparecen en el capítulo 5, página 261, de esta publicación.



*Don Henri Lourdelle, Confederación Europea de Sindicatos (CES),* inició su alocución respondiendo a la pregunta: "¿Hay, tal como han dicho o escrito aquí algunos, una crisis, incluso un colapso, en el sistema de la seguridad social?" Su respuesta fue: "No, no la hay". A pesar de su opinión, el señor Lourdelle reconoció que hay una necesidad de "adaptar" o "mejorar" el sistema para que concuerde mejor con las realidades de hoy día. Hay retos a los que hacer frente, tales como la evolución del mercado de trabajo, el aumento de la esperanza de vida de las personas mayores, etc.

El señor Lourdelle prosiguió haciéndose eco del apoyo de la CES a la iniciativa tomada por la Comisión Europea en su comunicado de marzo del año pasado, no declarando que tuviéramos que cambiar nuestro sistema de seguridad social, sino proponiendo que tiene que ser "mejorado y modernizado".

Luego, el señor Lourdelle dio más detalles sobre las opiniones de la CES sobre cómo deben ser desarrollados los planes de pensiones, el seguro de desempleo y la provisión de asistencia sanitaria, así como cuáles deben ser los principios guía en ese proceso. También señaló la necesidad de que la seguridad social se adapte a los cambios en la estructura familiar y a las nuevas formas de empleo.

El señor Lourdelle concluyó su alocución señalando el hecho de que el concepto de seguridad social de la CES, y por tanto el de la sociedad, se funda en la solidaridad y en la cohesión social.

\* El informe del señor Lourdelle aparece en el capítulo 5, página 263, de esta publicación.



*Don Peter Scherer, Jefe de la División de Política Social, OCDE,* señaló los elevados y crecientes costos de la protección social y el hecho de que, en el transcurso de los años, tanto los empleadores como los trabajadores han procedido a ajustar sus conductas a la presencia de arreglos de protección social. Quizá el ejemplo más fuerte de este último fenómeno sea la tendencia a la jubilación anticipada. Empleadores y sindicatos han llegado a considerar esa jubilación con una forma "humana" de hacer frente a las reducciones de la población activa.

Una fuente de la tensión existente en la protección social es el hecho de que la gente viva más tiempo y reciba pensiones más altas. El señor Scherer citó razones por las que el nivel de las pensiones públicas puede ser considerado como demasiado alto. Por contraste, explicó con detalles nuevas necesidades en la sociedad que merecen atención en los debates sobre el futuro de la seguridad social. Entre tales necesidades, señaló la situación de los jóvenes, de las familias y de la mujer en el mercado de trabajo. También mencionó los cambios en las condiciones medulares en que se basan los sistemas de previsión social predominantes, sacando la conclusión de que esos cambios justifican asimismo la remodelación de los sistemas.

Por todas esas razones, dijo el señor Scherer, estamos viendo ahora un movimiento hacia una política social "orientada al empleo". Ello implica la reorientación de la política social de haber hecho hincapié en la provisión de seguridad en los ingresos para aquéllos que están en empleo pagado, a resaltar el empleo pagado como el objetivo principal.

\* El informe del señor Scherer aparece en el capítulo 5, página 267, de esta publicación.



En la mesa redonda, el *Profesor Winfried Schmühl, Universidad de Brema, Alemania*, destacó la estrecha relación entre las políticas en los campos económico y social y la consiguiente necesidad de integración entre esos dos campos, considerando la política económica como dedicada al lado de la producción y la política social, al de la distribución. Hay también necesidad de establecer lazos entre los distintos campos de la política social, por ejemplo las políticas sobre las pensiones, la sanidad, el mercado de trabajo, la familia y la capacitación, ya que todos están relacionados.

Es asimismo importante analizar los efectos de los sistemas predominantes, tanto a corto como a largo plazo. Este último incluye lo que ocurre durante todo el ciclo de vida de una persona. El profesor Schmühl puso varios ejemplos de cómo determinadas evoluciones pueden tener un impacto en diversos campos de la política social.

Por lo que respecta a la evolución de la salud, las previsiones son a veces más o menos optimistas. La gente vive más tiempo y se mantiene más sana durante más tiempo, pero ¿se está volviendo más larga la fase durante la cual la gente está menos sana? Eso es importante para asuntos de invalidez y para cuestiones relativas a cuándo deja la gente de trabajar y, por tanto, a toda la cuestión relativa la edad de jubilación. También es importante para los sistemas sanitario y asistencial. Este es un campo que requiere investigación.

La necesidad de un enfoque integrado es especialmente clara en el campo de la seguridad social y del trabajo. ¿Qué tipo de trabajo se está teniendo en cuenta cuando se trata de la seguridad social —el empleo remunerado u otros tipos de trabajo, como el cuidado de los niños y otros tipos de labores que no conducen al pago a través del mercado laboral? Otro campo de preocupación son los nuevos tipos de trabajo autónomo, que, en muchos países, no está cubierto por la seguridad social formal. Igualmente importante de discutir es la situación del hombre y la mujer en el mercado de trabajo, así como los cambios en el mundo laboral, los cambios tecnológicos, la mayor competitividad mundial, el envejecimiento de la población, etc.

Además, una población activa que envejece es un asunto importante para la seguridad social, ya que implica que la necesidad de una mayor capacitación en distintas fases de la vida activa se requiere cada vez más y que estará estrechamente vinculada a la edad de jubilación. También está la cuestión de la capacidad de los trabajadores mayores para permanecer productivos, así como la disposición tanto de empleadores como de empleados para invertir en capital humano.

Un aspecto importante del debate se refiere a las relaciones entre generaciones. En Alemania, está en curso una discusión sobre los elevados costos impuestos a los jóvenes para atender a la población que envejece. Parece que la gente no tiene en cuenta que los que ahora son jóvenes, serán mayores en el futuro.

La necesidad de una política integrada incluye asimismo la política familiar, contexto en el que hay que tener en cuenta las transferencias intrafamiliares. Esta es una cuestión de relaciones entre generaciones, que suele ser descuidada. Cabe mencionar como ejemplo el seguro de asistencia sanitaria. Mucha gente usa sus activos para cubrir tales costos, activos que, de otra manera, serían dejados a sus hijos. Hay que tener en cuenta una mezcla de sistemas formales e informales para transferencias entre generaciones.

Finalmente, el profesor Schmáhl abordó la cuestión de la necesidad de aceptación por parte de la población tanto de los sistemas básicos en vigor como de las reformas. Esos sistemas tienen que parecer razonables no sólo a los iniciados internos, sino también a los ciudadanos. El público en general tiene que estar bien informado. Como es natural, eso resulta más fácil si los sistemas son transparentes. Desafortunadamente, las tendencias son completamente distintas, y los sistemas se vuelven cada vez más complicados. Ni siquiera los mismos expertos los entienden siempre. De cara al futuro, es muy importante invertir esa tendencia.



En la mesa redonda, el *doctor Giovanni Tamburi, Consultor, Política e Investigación — Europa*, describió el desarrollo de los planes de pensiones en Europa y América Latina en las últimas décadas. Hizo hincapié en la necesidad de desarrollar un marco regulador global y eficaz para planes de ahorro obligatorio y declaró que la seguridad de los derechos individuales y de los activos de las pensiones es un asunto público. Propuso que la AISS realice un análisis comparativo y desarrolle directrices adecuadas en ese campo.

Un segundo tema de estudio y análisis por parte de la AISS sería el de volver a examinar el enfoque tradicional de la seguridad social para la prevención y compensación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Aquí se requiere un enfoque completamente nuevo, dijo el doctor Tamburi.

\* La aportación del doctor Tamburi al debate aparece en el capítulo 5, página 274, de esta publicación.

## Documentos de trabajo

Fueron presentados a la Conferencia los siguientes documentos de trabajo de importancia para la agenda:

*¿Reparto o capitalización en el sistema de pensiones?*, por don Michel Laroque, inspector general de Asuntos Sociales, Francia.

*La protección social en la encrucijada: algunas cuestiones de política*, por Carol Graham, The Brookings Institute, Washington, D.C., y Sergei Zelenev, Secretaría de las Naciones Unidas, Nueva York.

*Seguridad en la jubilación en un contexto mundial cambiante*, informe del Comité para la Planificación del Desarrollo, Naciones Unidas.

*Economías de transición: las cuestiones de asistencia social, justicia social y seguridad social*, por Larissa M. Kapitsa, funcionario superior de Asuntos Económicos, División de Política Social y Desarrollo, Naciones Unidas.

*Seguridad para la seguridad social*, por la Lic. Marcela González Salas, Directora General, Instituto del Seguro Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), México.

## Conclusiones

### La necesidad de cooperar

La finalidad de esta Conferencia era ofrecer una oportunidad de diálogo entre todas las partes afectadas por la situación de la seguridad social en el mundo y sus perspectivas futuras. A juzgar por la participación en la Conferencia, los informes y otras aportaciones, así como las vivas discusiones, es evidente que esa preocupación es compartida por organizaciones internacionales, así como por políticos, administradores e investigadores.

Participaron en la Conferencia las siguientes organizaciones e instituciones internacionales:

Consejo de Europa

Comisión Europea

Confederación Europea de Sindicatos

Organización Internacional del Trabajo

Fondo Monetario Internacional

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Unión de Industrias y de Confederaciones Patronales de Europa

Naciones Unidas

Banco Mundial

junto con

Asociación Internacional de la Seguridad Social

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Todas estas organizaciones tienen en su agenda el desarrollo de la seguridad social, y todas están de acuerdo en que una cooperación más estrecha entre todos los interesados puede ser provechosa en el empeño por encontrar buenas soluciones, tanto en térmi-

nos de qué opciones hay para diseñar los sistemas como de qué aspectos es preciso considerar en el proceso de reforma. Es razonable señalar que algunas de las organizaciones se ocupan de la seguridad social desde una perspectiva de los derechos humanos, otras con la finalidad de obtener garantías mínimas de ciertas formas de protección social, mientras que otras enfocan el tema desde distintas perspectivas.

## Algunas cuestiones básicas

Algunos temas básicos parecen no ser controvertidos. En primer lugar, hay un consenso general en que la seguridad social tiene gran importancia para las personas así como para la economía de un país y su desarrollo en general. Además, todos están de acuerdo en que un sistema de seguridad social, si está bien diseñado, ejerce un efecto positivo tanto sobre el bienestar de las personas como sobre el desarrollo de la economía. Hay asimismo otros temas que parecen ser indiscutibles. Entre ellos se cuentan:

- Un objetivo básico de la protección social es el de aliviar la pobreza, pero también el de dispersar los riesgos entre los ciudadanos y por todo el ciclo vital de los ciudadanos.
- La protección social es una responsabilidad del Estado.
- No hay soluciones fáciles; todas implican riesgos y necesitan equilibrar distintos intereses.
- No es posible diseñar "anteproyectos" idóneos para reformas en cualquier parte; cada país necesita diseñar su propia solución, teniendo en cuenta las experiencias de otros países.

La importancia del punto de partida para el proceso de reforma es otro campo de consenso, subrayando la comprensión de que no existen soluciones generales. En lugar de ello, los puntos de partida de la reforma son los problemas reales existentes en cada país. Al ocuparse de problemas y de la evaluación de opciones de reforma, son importantes los valores y las tradiciones de una sociedad, ya que determinan en gran medida el funcionamiento de un sistema particular. Esta es una razón básica del por qué el diseño de una reforma es una responsabilidad nacional.

La necesidad de adaptar el sistema a nuevas realidades es otro campo más de acuerdo general. Para que los ciudadanos tengan confianza en la seguridad social, ésta tiene que adaptarse a un nuevo entorno que contiene elementos tales como:

- la mundialización de la economía y la nueva tecnología
- nuevas estructuras familiares y en el mercado de trabajo
- un público en general que es mucho más consciente y más crítico hoy que en el pasado.

Las diferencias de opinión se producen principalmente respecto a cuestiones tales como el grado de generalidad que debe tener un plan público de protección social, el grado de buena

gestión de los fondos de pensiones por parte del mercado de capitales, y la importancia de incentivos para ahorrar y trabajar que vayan incorporados en dichos planes. Aunque esas diferencias están muy relacionadas con las reformas y, a menudo, dominan el debate político nacional, es importante comprender que un consenso sobre asuntos básicos de largo plazo puede aliviar las tensiones sobre las diferencias de opinión existentes.

A continuación vamos a ilustrar con mayor detalle esas conclusiones fundamentales, basándonos en los informes y en los debates.

## Las razones de la reforma

Las reformas de las pensiones tienen distintos puntos de partida en los países de América Latina, de Europa occidental y de Europa central y oriental, y en otras partes del mundo. En los países latinoamericanos, los sistemas de pensiones, la mayoría de los cuales eran de retención fiscal en la fuente, colapsaron por varias razones. Una fueron los graves problemas económicos a que se enfrentaron esos países; otra, una serie de imperfecciones dentro de los sistemas de pensiones predominantes. También hubo una falta general de confianza en los políticos y en la capacidad de un Estado para administrar planes públicos de pensiones. La cobertura era baja; en algunos países no estaba cubierta ni siquiera la mitad de la población.

El punto de partida de las reformas difiere en Europa. En la zona occidental, la necesidad de la reforma viene motivada principalmente por cambios demográficos. En los próximos 35 años, la población en Europa mayor de 60 años aumentará en unos 37 millones, lo que representa un crecimiento del 50 por ciento. Para poder financiar las pensiones y satisfacer la creciente demanda de asistencia sanitaria en el futuro, hay que hacer algo para recortar los costos. Evoluciones demográficas similares son también el motivo de la reforma en Estados Unidos y Canadá.

En los países de la Europa central y oriental, el punto de partida es otro distinto. Una gran responsabilidad en el campo social fue heredada de los viejos sistemas comunistas, pero había recursos limitados para que el Estado continuara asumiendo esa responsabilidad. Además, al principio, se disponía de una experiencia gestora limitada. Básicamente, la necesidad de reforma y los problemas estaban vinculados con la transición a economías orientadas al mercado y a la necesidad de crear mercados financieros.

En los debates, se examinaron las causas de la reforma de las pensiones. Una opinión presentada fue la de que distintos sistemas resuelven distintos problemas, y que los sistemas con acumulación de fondos no resuelven los problemas de las pensiones, pero ayudan a desarrollar mercados de capitales. Los problemas demográficos a largo plazo, y el desempleo y los problemas del mercado de trabajo a corto plazo no se resuelven pasando a sistemas con acumulación de fondos total o parcial. Tales sistemas pueden incluso resultar contraproductivos desde el punto de vista del mercado laboral.

Dos razones observadas en función de la importancia de desarrollar planes de pensiones son la necesidad de aumentar la cobertura, que, en muchos países, es muy baja, y aumentar la edad efectiva de jubilación. Si, con vistas a una sociedad que envejece,

demuestra no ser posible hacer que la gente trabaje más tiempo, el resultado será una sociedad con muchas personas mayores pobres a las que ayudar.

## El proceso de reforma: economía política

Hubo un amplio consenso respecto a tres capacidades fundamentales que son necesarias para hacer que las reformas sean posibles y sostenibles. Esas capacidades son la analítica, la administrativa y la política. Ninguno de esos requisitos previos puede ser evitado por una u otra solución técnica.

El llamado riesgo político y el papel de los políticos fueron muy debatidos, dado que muchos de los sistemas de pensiones reformados, en especial en los países de América Latina, están diseñados para evitar interferencias políticas. No obstante, hubo acuerdo sobre la importancia del papel continuado del Estado. Independientemente de cuál sea el sistema, los políticos desempeñan un papel importante. También hubo oposición a la idea subyacente en el concepto de "riesgos políticos", señalándose que los políticos son los portadores de la idea básica de democracia. Se mencionó asimismo el papel de las partes sociales en algunos países.

Se hizo hincapié en que la transparencia es muy importante para los planes de protección social en general y para los sistemas de pensiones en particular, si han de contar con la confianza del público. La no transparencia mina el apoyo público. En especial, hay una necesidad de clarificar el lazo entre los costos y las prestaciones de sistemas por retención fiscal en la fuente.

Debe haber mayor transparencia por lo que se refiere a todos los costos para la sociedad, por ejemplo la cantidad de exenciones fiscales concedidas a planes privados de pensiones. Se señaló que es de gran importancia que tanto los expertos como los políticos se comprometan en el proceso de reforma desde una fase temprana.

En el contexto del apoyo público, se subrayó asimismo la necesidad de discutir los valores y deseos. "¿Qué sociedad queremos en el futuro?", esa es una cuestión que hay que plantear junto con las distintas cuestiones sobre soluciones técnicas. La política es importante para la reforma, y la política puede ser una cuestión de confianza, un método para que los políticos se hagan eco de lo que quiere la gente y para mantener una confianza sostenible entre las generaciones.

La cuestión de los incentivos para que los gobiernos se orienten hacia la reforma, fue intensamente discutida. ¿Es un "cambio de paradigma" necesario antes de que sea posible lanzar una reforma? Muchos participantes subrayaron esa necesidad, mientras que otros afirmaron que, en muchos países, las reformas habían sido realizadas sin un "cambio de paradigma". Algunos se preguntaron si ese cambio no era más que una forma de ocultar cuestiones desagradables sobre quién pierde y quién gana en una reforma.

## La economía real

Un campo de preocupación común fue el de las consideraciones sobre los efectos en la economía real, en comparación con sólo las consideraciones financieras, que puedan tener distintas soluciones de financiamiento.

¿Cuáles son los efectos sobre la demanda de trabajo, y cuáles sobre la competitividad internacional, de distintos arreglos de financiamiento? En este contexto, se planteó la cuestión de cómo reaccionaría el mercado de trabajo ante un cambio de un sistema por retención fiscal en la fuente a otro con acumulación de fondos. Se insistió en la falta de conocimientos sobre esa cuestión.

El efecto sobre el comportamiento de la gente es de gran importancia para el desarrollo de la economía.

Hay discusiones continuas sobre cómo controlar los costos de las pensiones. Hay distintas técnicas, pero el dilema básico es el mismo, independientemente de qué técnica se use. Muchos oradores reconocieron que lo que importa para la distribución de recursos en un año determinado, es el número de pensionistas en comparación con la población activa, el importe de la pensión media y el tamaño de la producción nacional. Una cuestión importante es si el sistema de pensiones en sí influye en el tamaño de la producción nacional.

## Comparación entre sistemas con acumulación de fondos y por retención fiscal en la fuente

La Conferencia discutió las reformas de las pensiones adoptadas en distintos países y los aspectos positivos y negativos de los sistemas con acumulación de fondos y por retención fiscal en la fuente. Ambos sistemas están expuestos a riesgos económicos y demográficos. Además, los sistemas con acumulación de fondos se exponen a riesgos de inversión. Elegir una solución de ese tipo con objeto de reducir las cotizaciones por ganar de una tasa de rendimiento más alta en los mercados financieros, implica un riesgo. La tasa de rendimiento de inversiones sin riesgo está cerca de las tasas de crecimiento de las economías.

Los fondos implican también otros riesgos. Los fondos grandes de pensiones corren siempre el riesgo de ser usados con otros fines distintos del de garantizar las pensiones. Como otro ejemplo de tales riesgos se mencionó el hecho de que haya países que comenzaron con sistemas con acumulación de fondos que fueron posteriormente destrozados por las guerras y la inflación.

También hay riesgos especiales con los flujos de capital a través de las fronteras. Cuando se invierten fondos de pensiones en el exterior, hay que recordar que, para desinvertir después, el país inversor tiene que tener un déficit comercial con el país desde donde se repatriarán los fondos desinvertidos. Para evitar el riesgo de movimientos adversos en los tipos de cambio, las inversiones han de hacerse en países del que el país inversor pueda desear posteriormente importar bienes.

Se discutieron la capacidad de distintos sistemas para hacer frente a problemas demográficos y los lazos con los mercados financieros. En un sistema por retención fiscal en la fuente, hay una exigencia obvia y transparente de que la población activa pague las pensiones. En un sistema con acumulación de fondos, el mecanismo es dis-

tinto. Funciona a través de los precios de los activos, que se ven afectados cuando los jubilados intentan liquidar sus activos para financiar sus pensiones. Si hay un gran número de pensionistas en comparación con la población activa, se producirá una mala concordancia entre la oferta y la demanda de activos, los precios bajarán, y los jubilados recibirán menos de lo que habían esperado. En ambos sistemas, cuando el número de pensionistas es grande en comparación con la población activa, puede haber un conflicto entre generaciones sobre el tamaño de la cuota de la producción nacional correspondiente a los jubilados.

La tasa de rendimiento implícita en distintos planes por retención fiscal en la fuente fue objeto de discusión. Muchos oradores expresaron la opinión de que no es un ejercicio que merezca la pena, intentar fijar tales datos; otros insistieron en que hay que hacerlo para obtener una base concreta para las comparaciones entre modelos. Un análisis presentado fue que la tasa de rendimiento depende del marco temporal del análisis. En el pasado, los salarios crecieron de forma mucho más rápida que el rendimiento del capital; por consiguiente, la tasa de rendimiento en los sistemas de pensiones por retención fiscal en la fuente ha sido mayor que la del mercado de capitales. En el futuro, el crecimiento de los salarios puede disminuir, pero ese será también el caso de la tasa de rendimiento en el mercado de capitales. Se expresaron diferencias de opinión sobre este particular: hubo quienes pensaban que los salarios bajarán y que el rendimiento de la inversión aumentará, mientras que otros adujeron el escenario opuesto. La necesidad de estudios ulteriores sobre ese tema fue evidente.

Otro asunto tratado fue el de la administración de los planes de pensiones, abogándose porque las instituciones se dediquen a aquello en lo que son mejores. Los sistemas con acumulación de fondos son mejor gestionados por instituciones financieras privadas, mientras que los sistemas por retención fiscal en la fuente son administrados mejor por instituciones públicas, ya que están acostumbradas a operar sistemas de impuestos y de transferencias. Además, se subrayó que sólo el Estado puede proporcionar pensiones indizadas. Se hizo observar que el Estado tiene que establecer normas por vía legislativa y supervisar las instituciones privadas.

Para finalizar el debate sobre la reforma de las pensiones, muchos oradores estuvieron a favor de una combinación de sistemas con acumulación de fondos y por retención fiscal en la fuente con objeto de dispersar el riesgo. Las proporciones entre los diversos elementos de la mezcla son un tema de decisión política en cada país. Todos estuvieron de acuerdo en que no hay anteproyectos de sistemas de pensiones que se puedan copiar en un contexto nacional. Al mismo tiempo, es importante aprender de las experiencias de otros países. Los valores, las tradiciones y las culturas de un país pueden ser incluso más importantes que las cuestiones financieras, por lo que se refiere al diseño de una reforma.

## La situación en el mundo en vías de desarrollo

Los problemas especiales de los países en desarrollo fueron también estudiados, señalándose que un 95 por ciento de los habitantes del mundo no tienen protección social alguna. La cobertura más allá del sector formal es uno de los mayores problemas.

Otros problemas incluyen la falta de asistencia sanitaria adecuada y las deficiencias de la forma de gobierno.

Por lo que respecta a la inversión de fondos de la seguridad social, se debatió su uso para incrementar el crecimiento, desarrollar un mercado de capitales, fortalecer el mercado de trabajo para reducir el desempleo y reforzar el sector formal. Cuando se invierten los fondos de pensiones con objetivos distintos de obtener el mayor rendimiento compatible con la seguridad, se está aventurando la capacidad de pagar pensiones. No obstante, las necesidades nacionales son, a menudo, tan grandes, que resulta necesario encontrar un camino para combinar el interés de los pensionistas en sentido estricto con la necesidad de inversiones nacionales. Este tema se recomendó como objeto de investigación ulterior.

## El futuro de la seguridad social

Hay necesidad de hacer un examen más integrado de las políticas en los campos económico y social. Una estrecha relación entre las políticas en ambos campos es importante y necesaria, aunque a menudo ignorada. También hay necesidad de una visión más holística de la protección social y de los distintos campos dentro del sistema, tales como la asistencia sanitaria, el seguro de pensiones, la política del mercado laboral, el apoyo a la familia y la capacitación. Todos los campos deben ser vinculados entre sí, para poder atender a las nuevas necesidades. Nuevas exigencias de protección social surgen, entre otras cosas, debido a una creciente economía mundial y a nuevas tecnologías que afectan a las pautas familiares y al mercado de trabajo.

Los problemas del envejecimiento de la población requieren incentivos para que la gente trabaje durante un período más largo y para que la mujer participe en mayor medida en la población activa. Ello, a su vez, hace necesario facilitar al individuo su permanencia en la población activa durante más tiempo, estando sano y teniendo la formación correcta demandada por el mercado laboral. Para atender a esas cuestiones, las políticas de protección social y del mercado de trabajo tienen que estar mejor vinculadas entre sí y con la economía. La Comisión Europea ha lanzado un comunicado sobre la "modernización de la protección social", en el que se realiza esa protección como una de las cuestiones clave en su calidad de factor productivo.

Existe una necesidad evidente de comprender mejor el concepto de solidaridad. Se refiere a las transferencias tanto entre generaciones como dentro de una misma generación. Un campo que hay que estudiar es el de la transferencia de prestaciones, tanto al contado como en especie, entre generaciones. Las transferencias entre la generación activa y los pensionistas no son solamente un sistema de dirección única. Las pensiones son pagadas por la generación activa a los pensionistas, pero también hay transferencias en la otra dirección, algunas que no afectan al PIB tal como se mide. Se trata de otro campo en el que se requiere un enfoque más integrado. Es necesario asimismo discutir la necesidad de transferencias entre personas de la misma generación. En muchos países, se da una creciente pobreza en determinados tipos de familias. La

diferencia entre familias con una formación baja y una sola fuente de ingresos y las familias con una alta educación y dos fuentes de ingresos, está creciendo. Más gente de baja formación queda marginada del mercado de trabajo. Este problema es una de las razones por las que se requiere la integración general de la política social como base para la reforma de partes especiales del sistema. En términos generales, la necesidad de cohesión social, y la posibilidad de conseguirla, debe ocupar el centro del debate.

El apoyo público y la aceptación general de las reformas es un requisito previo para la sostenibilidad de las reformas. Estas deben ser estructuradas de forma que parezcan razonables no sólo para los iniciados, sino también para obtener el apoyo de los ciudadanos. Un plan transparente de seguridad social que sea comprensible para todos los ciudadanos es una meta importante.

## Estudios ulteriores

A juzgar por los informes y los debates, es evidente que hay necesidad de estudios ulteriores en muchos campos. Sería prematuro intentar hacer un sumario general sobre ese particular. Como ya se ha señalado, la finalidad de la Iniciativa de Estocolmo es ampliar el debate a todos los componentes de la seguridad social, así como a la relación entre esta y el funcionamiento de la sociedad en su conjunto. La interdependencia de las condiciones sociales y económicas de un país y la influencia de la cultura, los valores y las tradiciones nacionales sobre el funcionamiento de los arreglos de seguridad social, tienen que ser investigadas. La forma en que deben abordarse esas cuestiones, requiere un análisis cuidadoso y un amplio proceso consultivo. La Conferencia de Estocolmo sobre el Futuro de la Seguridad Social fue un primer paso dado en ese proceso consultivo, que debe ir seguido por otros pasos. En ese respecto, los informes de esta Conferencia pueden servir de gran ayuda.

El *señor Scherman*, en sus comentarios finales, agradeció a los participantes sus interesantísimas y relevantes aportaciones a la Conferencia y amplió brevemente algunos campos que requieren una labor y estudios ulteriores.

En primer lugar, señaló la necesidad de difundir la valiosa información de los estudios del señor Thompson. Esos conocimientos pueden mejorar la base del debate político en el mundo entero. Recordó asimismo el consenso que se había dado durante la Conferencia sobre cuestiones que merecen un estudio más profundo en el campo de las pensiones.

Respecto a las ramas específicas de la seguridad social, hay también otros campos que merecen un mayor estudio. Entre ellos, la asistencia sanitaria y el seguro de desempleo son de gran importancia.

Aparte de la necesidad de estudiar ramas específicas de la seguridad social, hay, como ha demostrado claramente esta Conferencia, una necesidad urgente de examinar cuestiones comunes a todas las ramas y de considerar la interconexión entre la política social y la economía, así como el impacto de los arreglos de protección social en el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

La importancia en el contexto nacional de los valores, las tradiciones, etc. es evidente. Sin embargo, llama la atención la falta de conocimientos sobre la interdependencia, y este es otro de los campos que precisan un mayor estudio.

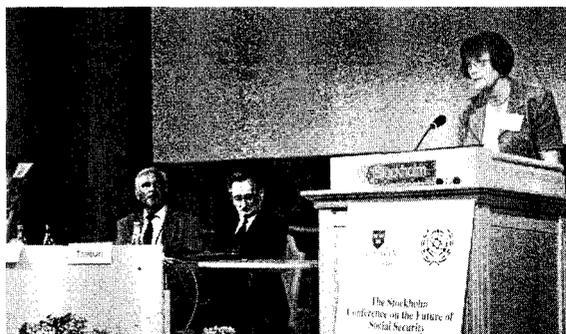
Un campo específico de carácter integrado se refiere a la interconexión entre el mercado de trabajo y la protección social. En esta última, la UE intenta promover medidas para realzar el empleo y para fomentar estudios sobre la forma en que la protección social puede estimular la productividad y el crecimiento económico.

Otro grupo de cuestiones es el relativo a la economía política y la respuesta pública al proceso de reforma. Cómo conseguir transparencia, cómo crear confianza, cómo establecer un diálogo útil con el público en general, son campos que merecen mucho estudio. Aquí, la idea de la necesidad de "cambios de paradigma" podría discutirse como un tema de interés. Otro campo se refiere a la información, por ejemplo cómo funciona la labor de información y del proceso de difusión. Aquí también, los conocimientos son insuficientes.

Los problemas para el mundo en vías de desarrollo son grandes, por lo que hay que dedicar esfuerzos mucho mayores al estudio del carácter especial de los problemas allí imperantes. En este contexto, cabe recordar que esos problemas fueron una de las razones para organizar la Iniciativa de Estocolmo. En esta Conferencia hemos explorado la situación en América Latina y en los países industrializados. Ahora hay que ampliar el marco geográfico de la investigación.

El señor Scherman concluyó subrayando que las decisiones de la AISS sobre cómo proseguir con la Iniciativa de Estocolmo dependen del presidente y de la Mesa Directiva, que serán elegidos en Marrakech, Marruecos, en octubre de este mismo año. El formato y la escala de los futuros estudios y actividades dependen del apoyo y las aportaciones financieras de que se disponga.

## Clausura de la Conferencia



Doña Maj-Inger Klingvall, ministra de Seguridad Social, Suecia, clausuró la Conferencia. En su alocución, reiteró su apoyo a la labor de la AISS y subrayó la importancia de la cooperación internacional en el desarrollo de nuevos conocimientos e ideas para diseñar la reforma de la seguridad social.

# Mezcla de personas en la Conferencia

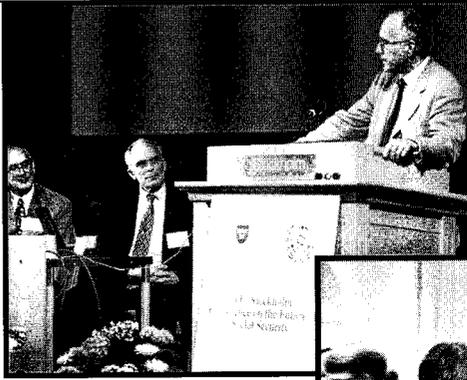


Las fotos muestran que hubo un buen ambiente en la Conferencia, celebrada en la ciudad de Estocolmo, Suecia.



# "El Futuro de la Seguridad Social"

Durante los descansos, se entablaron muchos contactos y hubo intensas discusiones.



# Ir i ni \_

## Alocuciones durante la sesión de introducción

<b>Maj-Inger Klingvall</b> .....	53
Ministra de Seguridad Social, Suecia	
<b>Kenneth S. Apfel</b> .....	58
Comisionado de la Seguridad Social, EE.UU	
<b>Gabrielle Clotuche</b> .....	65
Directora, Comisión Europea, DGVE	
<b>Walter Geppert</b> .....	70
Doctor, Director General de la Asociación Central de Fondos de Previsión Social de Austria	
<b>Robert Holzmann</b> .....	74
Profesor, Director, HDNSP, Banco Mundial	
<b>Roger Sowry</b> .....	81
Ministro de Seguridad Social, Ministro Encargado de Pensiones de Guerra, Nueva Zelanda	
<b>Kari Tapiola</b> .....	83
Subdirector General, OIT	
<b>Daniel Tarschys</b> .....	87
Profesor, Secretario General, Consejo de Europa	

# Val-Inger Klingvall

Vinistra de Seguridad Social, Suecia

*Doña Maj-Inger Klingvall es ministra de Seguridad Social, dentro del Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales de Suecia, desde 1996. Tiene una extensa carrera política, tanto a nivel local como nacional. Desde 1988 es diputada en el Parlamento. Ha publicado una serie de artículos sobre seguros sociales y temas de pensiones, pero también sobre los derechos de la mujer y del niño, el movimiento femenino socialdemócrata, la mujer y el alcohol, el papel de la mujer, etc.*



En nombre del Gobierno sueco, tengo el privilegio de darles la bienvenida a Suecia y a Estocolmo. Me alegra mucho que la AISS haya elegido a Estocolmo para albergar esta Conferencia, en especial durante esta época del año. Es precisamente ahora cuando más lucen Suecia y Escandinavia, con sus días largos y sus cortas noches, de forma que se puede disfrutar verdaderamente de los bellos paisajes.

También me alegra el tema de esta Conferencia, que es importante e interesante, y quiero subrayar que aprecio la labor realizada por la AISS. Anteriormente no hicimos más que seguir esa labor, pero, ahora, espero que podamos desempeñar un papel más activo, ya que el Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales es ya miembro de la AISS.

La cuestión de la sostenibilidad a largo plazo del Estado Benefactor ha jugado un papel importante en el debate de los últimos años, así como también en el trabajo actual del gobierno. En muchos países, la crisis económica de los años noventa ha servido de despertador y ha sacudido la fe de la gente en la fiabilidad del sistema de bienestar. En especial entre los jóvenes, se expresan generalmente dudas sobre la posibilidad de que el Estado del bienestar pueda sobrevivir el tiempo suficiente como para que ellos mismos puedan cosechar sus frutos. Entre otras cosas, señalan el gran aumento en la proporción de personas mayores en la población, los persistentes problemas de empleo y la presión ejercida sobre la red de seguridad social que puede implicar la mundialización. Hay buenos motivos para tomar en serio esas preocupa-

ciones, sobre todo dado que la propensión a contribuir a la protección social depende, como es natural, de si las personas privadas creen que pueden beneficiarse de ella.

En la sociedad del mañana, basada en los conocimientos, la capacidad de adaptarse al cambio será un factor competitivo decisivo, eso se refiere tanto a las personas como a las empresas. Y lo mismo cabe aplicar al sistema del bienestar. La red de seguridad social presupone el apoyo y la confianza de los ciudadanos. Si el sistema se percibe como inflexible, anticuado o de poca confianza, se corre el riesgo de que los ciudadanos le den la espalda y que aquéllos que sean capaces, busquen soluciones a sus necesidades de seguridad financiera en cualquier otra parte. En caso de una evolución así, los perdedores inmediatos son aquéllos que, por diversas razones, no tienen esa opción. No obstante, a largo plazo, todo el mundo perderá si la sociedad ya no se sustenta en valores del derecho de cada uno a una buena vida. Eso es lo que hace que la sostenibilidad de la red de seguridad social sea tan importante. No se trata de una cuestión de una u otra solución técnica, sino, en último término, de la sociedad futura en que vayamos a vivir.

Por tanto, el primer requisito previo para la sostenibilidad de la protección social es un fuerte sector industrial y comercial. Y a la inversa, una red de seguridad social bien desarrollada, unas buenas posibilidades educativas para todos y el acceso a una asistencia médico-sanitaria de buena calidad, son condiciones previas esenciales para el desarrollo del sector industrial y comercial. Para que el hombre y la mujer puedan participar en la vida laboral en igualdad de condiciones, tiene que ser posible combinar la vida familiar con el empleo remunerado. Sin esa posibilidad, se corre el riesgo de que las aptitudes de la mujer se pierdan. Un mundo empresarial competitivo presupone la existencia de personal competente, con buena formación, que pueda estar seguro de que la sociedad no les dejará en la estacada en caso de que cambiara la demanda de mano de obra en la empresa donde estén empleados. Esa seguridad es fundamental para la actitud positiva al cambio que tiene que caracterizar al mundo empresarial moderno. Si la protección social va ligada al individuo más bien que a la empresa, resulta además fácil cambiar de trabajos, lo que fomenta una economía eficaz.

El incremento de la proporción de personas mayores que se espera en la mayoría de nuestros países, es una amenaza para la red de seguridad social sólo si la actitud de las empresas respecto a los miembros mayores de la población activa y la visión que de ellas mismas tienen las personas mayores, permanece inalterada. La conclusión obvia es que el mundo laboral y el sistema de la seguridad social tienen que ser adaptados a las nuevas condiciones previas demográficas. No debemos infravalorar, sin embargo, las dificultades involucradas ni el tiempo que puede llevar. Las ideas y las expectativas son fenómenos fuertes. Como siempre, una adaptación gradual voluntaria es preferible al cambio brusco producido por las circunstancias. Es sencillamente una cuestión de comenzar con la suficiente antelación.

Esa es la razón de que el Gobierno sueco nombrara, ya a mediados de los años ochenta, una comisión encargada de revisar el sistema de pensiones de jubilación. Cuando dicha comisión presentó sus propuestas, quedó claro que eran necesarios cambios importantes. Por eso se nombró un nuevo grupo de trabajo sobre las pensio-

nes. En 1992, ese grupo presentó nuevos principios para una reforma de las pensiones de jubilación y, en 1994, se celebró un acuerdo entre cinco de los siete partidos políticos con representación parlamentaria —el Partido Socialdemócrata, el Partido del Centro, el Partido Liberal, el Partido Moderado y los Demócratas Cristianos—. Entonces se presentó un proyecto de ley al Parlamento, con directrices para el nuevo sistema de pensiones, que fue aprobado en 1994. Los cinco partidos prosiguieron sus trabajos con la formulación del nuevo sistema y, en esta primavera, nuestra labor quedó terminada.

Voy a describir de forma sucinta las diferencias más esenciales entre el sistema actual de pensiones y el sistema reformado. Mañana se les dará información más detallada.

El sistema de pensiones actual fue introducido en 1960. Es un sistema universal que cubre a todo ciudadano individualmente, con independencia de su actividad anterior. Consta de una pensión básica uniforme y una pensión suplementaria en relación con los ingresos, para la población económicamente activa. Es un sistema por retención fiscal en la fuente, que presupone un crecimiento económico de, por lo menos, un 2% anual y no presta atención a cambios en la esperanza media de vida. Y eso constituye el problema con el sistema actual de pensiones.

En Suecia, el número de pensionistas en relación con los que tienen empleo remunerado, va en aumento. Y cada vez son más los pensionistas que reciben pensiones crecientes, al mismo tiempo que se espera que los pensionistas tengan vidas más largas que hoy. Este hecho, además del bajo crecimiento económico de los últimos años, hará imposible financiar el actual sistema de pensiones. Si no se cambia el sistema, habrá considerables problemas cuando los grandes grupos de edades nacidos en los años cuarenta comiencen a llegar a la edad de jubilación después del año 2005.

La finalidad de la propuesta de un nuevo sistema de pensiones de jubilación es crear un sistema que sea flexible en relación con la evolución económica y demográfica. El sistema de pensiones de jubilación reformado incluye tanto una protección estándar conforme al principio de pérdida de ingresos, como una protección básica para aquéllos que no hayan tenido ingresos del empleo, o sólo unos ingresos bajos.

El sistema de pensiones de jubilación en relación con los ingresos debe ser separado de otras ramas de la seguridad social y financiado con una cotización especial. La cotización total será del 18.5 por ciento de los ingresos con derecho a pensión. Un 16 por ciento del 18.5 por ciento será usado para financiar pensiones desembolsadas dentro de un sistema por retención fiscal en la fuente, y el 2.5 por ciento restante (el llamado sistema de reserva de primas) será ahorrado devengando interés en una cuenta individual. Ese 2.5 por ciento será reservado, y la pensión correspondiente se llama pensión de primas. El importe de la pensión dependerá, entre otras cosas, del resultado de la gestión de los fondos.

Lo que hemos ideado es la combinación de un sistema por retención en la fuente con otro completamente financiado con acumulación de fondos, basados en una cotización total del 18.5 por ciento.

A los que no hayan trabajado en absoluto o hayan ganado una pensión reducida, se les asegura una pensión mínima de garantía. Las personas con una pensión baja, recibirán una cantidad suplementaria por medio de la pensión de garantía. Esta última se pagará a partir de la edad de 65 años. Será financiada, en el marco de los presupuestos del Estado, con impuestos estatales.

En el sistema de pensiones reformado, los ingresos de toda la vida sirven de base para la pensión. En el sistema actual, para tener derecho a una pensión completa, se requieren 30 años de empleo remunerado. El importe de la pensión se basa en los 15 años con mejores ingresos.

Las pensiones del nuevo sistema serán equitativas, ya que hay una conexión directa entre las cuotas pagadas y las pensiones recibidas. Cuanto más tiempo trabaje una persona, tanto mayor será su pensión, ya que el nuevo sistema de pensiones se basa en los ingresos de toda la vida. No obstante, el cuidado de hijos menores de cuatro años, el servicio nacional y los estudios también darán derecho a pensión. Las prestaciones de la previsión social relacionadas con la enfermedad, la invalidez, el desempleo y el seguro de los padres, también contarán como ingresos con derecho a pensión.

En el momento de cobrar la pensión, el saldo de la cuenta de ingresos de pensión será dividido por el número de años que se crea que vivirá el grupo de pensionistas de la misma edad. Ello implica que si la esperanza media de vida aumenta, el importe anual de la pensión bajará. Por otra parte, tendremos una edad flexible de jubilación. Tanto la pensión en relación con los ingresos como la pensión de primas podrán ser cobradas a partir de la edad de 61 años. No habrá límite superior de edad para ganar derechos de pensión, quedando a elección propia de cada persona decidir cuándo cobrar la pensión.

En el sistema actual, las pensiones pagadas siguen las tendencias de los precios independientemente de la evolución económica, mientras que en el sistema nuevo hay una conexión con las tendencias salariales. La pensión será ajustada para mantenerla al ritmo de la tendencia general de los ingresos. Ello asegurará una mayor compatibilidad con la economía nacional. Los costos serán ajustados automáticamente en relación a los recursos. Las pensiones son un contrato entre generaciones. En épocas de débil crecimiento económico, ese contrato es sometido a fuertes tensiones. Por eso, el sistema de pensiones ha de ser diseñado de forma que sea considerado como equitativo y razonable tanto por los pensionistas como por los asalariados. Cuanto mejor se adapte el sistema a los cambios en la economía, tanto mayores serán las posibilidades de que dure el contrato.

El nuevo sistema de pensiones será introducido gradualmente a partir del año 1999, y los primeros pagos se efectuarán en el año 2001.

En Suecia, el acuerdo sobre las pensiones es el resultado de una colaboración entre cinco partidos parlamentarios, que representan al 85 por ciento de los escaños. Por eso será un sistema muy estable. El cambio de las mayorías políticas no afectará al sistema.

Permítanme terminar diciendo algo sobre el proceso político subyacente en el acuerdo. A menudo se me hace la pregunta: ¿Cómo pueden ponerse de acuerdo cinco partidos políticos desde la izquierda hasta la derecha sobre un nuevo sistema de pensiones?

Como he indicado antes, ya en una fase temprana del proceso, el gobierno nombró un grupo de ejecución compuesto por representantes de los cinco partidos, dirigidos por mí como presidenta desde marzo de 1996 y por mi secretario de estado como vicepresidente.

Esa es una forma muy poco usual y también única de trabajar, pero ha demostrado ser muy fructífera, si se desean buenos resultados. Cuando nos enfrentamos a dificultades, tratamos de encontrar un denominador común y, como es natural, todos los partidos involucrados han tenido que llegar a compromisos. Algunos de los partidos probablemente hubieran preferido un sistema de pensiones más orientado al mercado. Otros preferirían una pensión de garantía más alta. A pesar de todo, hemos llegado a un acuerdo. La razón más importante de ello es la comprensión de que el sistema político tiene la gran responsabilidad de asegurar pensiones a todos los ciudadanos y pensiones con las que podamos vivir. Otra razón es el conocimiento de que un sistema de pensiones fiable ejerce una influencia positiva en la estabilidad y el desarrollo económicos del país. Los partidos colaboradores han estado decididos a encontrar buenas soluciones y han trabajado juntos de forma muy constructiva.

Quiero subrayar que todas las soluciones, pequeñas o grandes, se basan en el consenso. No ha habido decisión por mayoría. El mismo principio nos guiará en el futuro. Si hubiera que hacer algún cambio, todos los partidos tendrán que estar de acuerdo.

En el transcurso de los trabajos del grupo de ejecución, se han realizado otras muchas actividades en los partidos políticos, entre sus miembros ordinarios, en el seno de los sindicatos, en las organizaciones de mujeres, etc. En mi propio partido, los socialdemócratas, hemos preguntado en tres ocasiones a los miembros, durante los trabajos, sobre sus opiniones respecto al contenido de la reforma.

Los sindicatos apoyan las líneas principales de la reforma, aunque se muestren críticos en algunos detalles; por ejemplo, de qué forma los estudios darán derecho a pensión.

El mayor éxito del acuerdo es la estabilidad política y económica que representa, además del principio importante de ser un sistema universal.

Señor Presidente, he querido compartir nuestra experiencia sueca con ustedes. con la esperanza de que pueda contribuir a la importante labor de la AISS y de la Iniciativa de Estocolmo.

# Kenneth S. Apfel

Comisionado de la Seguridad Social, EE.UU.

*Don Kenneth Apfel es Comisionado de la Seguridad Social de Estados Unidos, lo que implica que es el jefe de la Administración de la Seguridad Social (SSA) de ese país, responsable de administrar los seguros de jubilación, supervivencia y discapacidad (con más de 40 millones de beneficiarios), así como el programa de ingresos de seguridad suplementaria. La SSA presta también su asistencia en la administración de Medicare.*

*Hace unos años, el presidente Clinton firmó una legislación prominente de seguridad social, creando la SSA como agencia federal autónoma. El Comisionado Apfel es el primero en haber sido nombrado por el presidente y confirmado por el Senado estadounidense, desde que entró en vigor esa legislación sobre el nuevo estatus de la SSA.*



## Perspectivas de reforma de la seguridad social en EE.UU.

Al borde ya de un nuevo milenio, una cuestión central con la que luchan muchos países hoy día es ésta: ¿Cómo podemos reforzar los sistemas de seguridad social, que han sido tan eficaces en el siglo XX, para hacer frente al cambio de las condiciones y a las necesidades del siglo XXI?

En los últimos años, algunos Gobiernos ya han realizado cambios importantes en sus sistemas de seguros sociales. La mayoría de los países, incluidos los Estados Unidos, aún se enfrentan a difíciles elecciones al tratar de mantener la seguridad social para sus ciudadanos, así como la viabilidad económica a largo plazo de sus programas.

En los EE.UU. tienen lugar grandes discusiones sobre una amplia gama de opciones para garantizar la seguridad económica de nuestros jubilados, discapacitados y supervivientes. Algunas de esas opciones tratan de mantener la estructura actual de nuestro programa de previsión social y proponen una combinación de recortes de prestaciones y aumentos de ingresos que aseguren la viabilidad financiera. Otras opciones introducen estructuras sustancialmente distintas de prestaciones y financiamiento.

Una cuestión central para los responsables de la política es en qué medida algunas de esas estructuras opcionales de prestaciones y de financiamiento son coherentes con

los principios de previsión social que han servido de base a nuestro programa, extraordinariamente exitoso durante más de seis décadas. El sistema de seguridad social de Estados Unidos ha demostrado ser una institución duradera, que ha cambiado con los tiempos; forma parte del tejido social del país en la actualidad. Y creo que será parte de ese tejido durante muchas mañanas.

Permítanme darles una breve visión de conjunto del paisaje demográfico, económico y político que hay que atravesar en EE.UU. para resolver esa cuestión.

Al igual que otros muchos países, Estados Unidos experimenta un viraje en la demografía de su población. Categorías de la población en rápido envejecimiento y tasas de fertilidad más bajas están dando lugar a una inestabilidad financiera a largo plazo en nuestro sistema de previsión social. Es verdad que esos agentes de cambio no son tan graves como en muchos países, pero los retos demográficos son igual de inexorables.

Cuando se aprobó la Ley de Seguridad Social original en Estados Unidos, en 1935, la esperanza de vida para una persona de 65 años de edad era de 12.5 años. Hoy, la esperanza de vida para una persona de esa edad es de 17.5 años —y va en aumento—. Muchos niños nacidos en Estados Unidos este año vivirán para ver el siglo XXII.

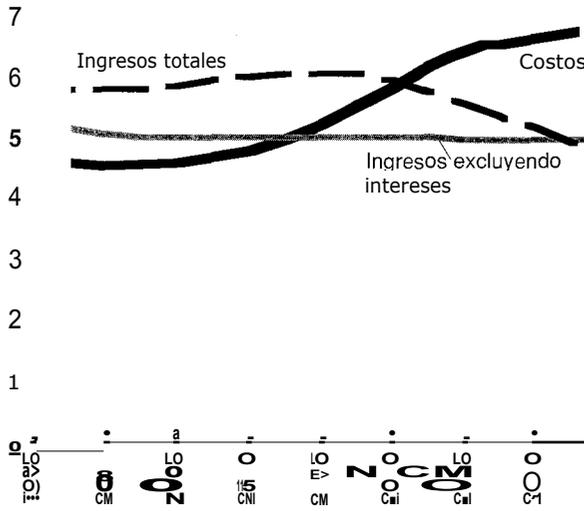
No obstante, el reto demográfico no es precisamente el número de años que vive la gente, sino el número de personas que los vive. En Estados Unidos, el número absoluto de gente de 65 años y más se ha triplicado desde 1940 —y se espera que se duplicará de nuevo para mediados del próximo siglo—.

Como ustedes saben, las mejoras de la esperanza de vida y la caída de las tasas de natalidad, nos han puesto en una senda de rápida disminución del número de trabajadores empleados por cada beneficiario. Hoy, el ratio es de 3.3 a 1 en EE.UU. En el plazo de poco más de 30 años, será de 2 a 1, y va disminuyendo. Eso produce grandes tensiones en el carácter de retención fiscal en la fuente de nuestro sistema.

En términos económicos, el envejecimiento de EE.UU. someterá a nuestra economía a diversas presiones. Se prevé que la seguridad social crecerá del 4.6 por ciento del PIB en 1998 al 6.8 por ciento en 2030. Las pensiones, la asistencia sanitaria y la asistencia de larga duración se añadirán a esa presión. Quizá el campo sobre el que más sepamos, sea el de las pensiones. Aquí, de nuevo, en comparación con otros muchos países industrializados, los problemas de EE.UU. no son tan graves debido a nuestras proyecciones demográficas, a los cambios en las prestaciones promulgados a comienzos de los años ochenta, así como al hecho de que las prestaciones públicas solamente compensan alrededor del 40 por ciento de los ingresos. En el programa de seguridad social no hay crisis económica a corto plazo, y podemos prevenir que ocurra una crisis con una acción prudente a corto plazo.

Como resultado de la legislación para mejorar el financiamiento del programa a largo plazo, Estados Unidos pasó de un financiamiento por retención fiscal en la fuente a otro de reserva parcial. En la actualidad, los ingresos de la seguridad social superan los costos, pero para el 2013, los gastos superarán los ingresos fiscales. En los próximos 75 años, nuestro déficit ascenderá alrededor del 2 por ciento de la nómina. Dados los cambios demográficos, los déficit anuales serán de alrededor del 2 por ciento del PIB para el 2030.

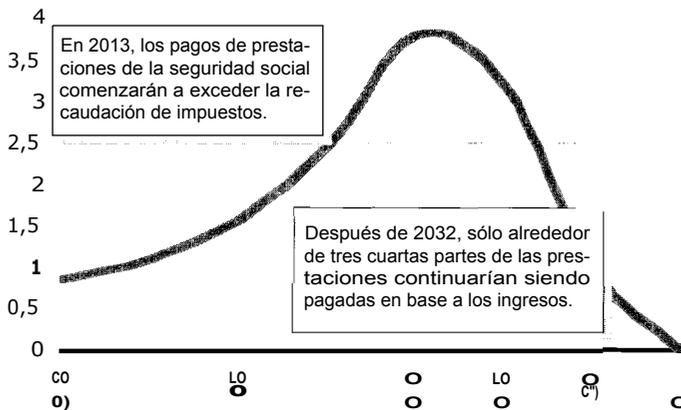
Cuadro 1: Ingresos contra costos de la seguridad social (% del PIB).



En Estados Unidos, muchos observadores centran la atención en las proyecciones de fondos fiduciarios como uno de los mejores barómetros del estatus financiero del programa. En la actualidad, un 90 por ciento de los ingresos fiscales de la seguridad social son transferidos en pagos a beneficiarios; el saldo, más intereses, se incorpora a los fondos fiduciarios. Así pues, esos fondos de nuestra seguridad social están creando reservas para ayudar a financiar la jubilación de la generación del *boom* de la natalidad, comenzando alrededor del 2010, con una cota máxima de 4 billones de dólares en 2020, y alrededor de 3 años de obligaciones de prestación. Dados los cambios demográficos, los fondos fiduciarios estarán agotados en 2032, si no se adoptan medidas. En ese momento, los ingresos fiscales serían suficientes para pagar sólo alrededor de tres cuartas partes de las obligaciones de prestación.

Cuadro 2: Los fondos fiduciarios de la seguridad social estarán agotados en 2032.

Billones de dólares (nominales)



En consideración a las generaciones futuras, necesitamos abordar esta cuestión tan pronto como sea posible, para dar a la gente tiempo suficiente para planificar los cambios y minimizar los que haya que realizar. Si esperamos 30 años para hacerlo, la magnitud de los cambios que habrá que hacer, habrá aumentado sustancialmente, y la carga pasada a generaciones futuras será importante.

**Cuadro 3: La adopción de medidas ahora minimiza la gravedad del problema.**

	% de déficit % de la nómina	
<b>Medidas ahora</b>	15	2
<b>Medidas dentro de 30 años</b>	30	5

Y, aunque los riesgos son altos para todos los estadounidenses... para padres y abuelos, hijos y nietos..., como miembro de la generación del *boom* de la natalidad en EE.UU., les puedo decir que no quiero esperar, para que nuestros hijos se vean obligados a abordar el tema cuando las opciones sean más difíciles. Ese sería el peor resultado de todos.

Las cifras son desalentadoras y subrayan la necesidad de abordar la cuestión del financiamiento a largo plazo. Y, como dijo el presidente Clinton, es mejor hacerlo ahora, en tiempos económicos buenos. Hace tan sólo cinco años, los Estados Unidos hicieron frente a déficit presupuestarios de 300.000 millones de dólares, que representaban el 5 por ciento del PIB, y a proyecciones galopantes de la deuda. En ese entorno, era prácticamente imposible pensar en las cuestiones generacionales de la seguridad social. Equilibrar el presupuesto federal, al tiempo que se hacen inversiones críticas en el futuro, ha sido uno de los logros máximos de la Administración Clinton. Esas medidas pasadas colocan a Estados Unidos en una situación mucho mejor para abordar los temas generacionales del día. Y, ahora, se prevén superávit presupuestarios no sólo para este año, sino para muchos, muchos años más. El hecho de entrar en una época de superávit presupuestarios nos da la notable oportunidad, en términos económicos, de abordar esa importante cuestión. Esa es precisamente la razón por la que el presidente se opondrá a los intentos de drenar tales superávit para recortes de impuestos o para incrementos del gasto, hasta que resolvamos el tema de la seguridad social.

Con todo lo apremiante que es la cuestión, no podemos abordar el tema de la reforma de la seguridad social sólo en un marco demográfico y económico. No podemos construir sencillamente modelos económicos, sondear la opinión de los expertos y efectuar el cambio. Ni debemos hacerlo. El pueblo estadounidense necesita ser comprometido en las decisiones sobre su seguridad en la jubilación.

También tenemos que abordar el tema en el contexto de lo que permitirá la opción pública. En una sociedad democrática, el establecimiento y la continuidad de toda institución importante depende de su capacidad para ganarse y conservar el apoyo público. No es hipérbole decir que en Estados Unidos, el sistema de la seguridad social es el programa nacional con mayor éxito y más amplio apoyo en la historia del país.

No obstante, hay que estudiar las legítimas preocupaciones sobre el futuro de la seguridad social, en especial entre los jóvenes. Para un programa tan importante como el de la seguridad social, necesitamos una legitimidad de base amplia —a través de generaciones, categorías de ingresos y del tiempo—.

La seguridad social se ha convertido en el fundamento principal de apoyo a las personas mayores, en especial las que tienen ingresos reducidos, y ha sido un instrumento eficaz para reducir la pobreza entre los mayores.

El sistema estadounidense de la seguridad social fue creado para ser una base de apoyo, con el ahorro privado y las pensiones necesarios para formar parte de un plan financiero sano de jubilación. Sólo alrededor de la mitad de los estadounidenses reciben pensiones privadas y, desde la Segunda Guerra Mundial, la tasa de ahorro ha bajado del 9 por ciento de los ingresos disponibles personales al 4 por ciento en la actualidad. Y aunque unos mayores ahorros son importantes para todos los asalariados, estamos preocupados en particular por la ausencia de ahorros y pensiones en la mitad más baja de los asalariados. Si la seguridad social desapareciera mañana, la mitad de todos los estadounidenses mayores viviría en la pobreza.

Debido a su inmensa popularidad e importancia crítica, se ha caracterizado a la seguridad social durante muchos años como "el tercer riel de la política estadounidense —tóquelo y morirá—". Y, si bien los responsables de la política, economistas y actuarios han estudiado y debatido la cuestión de la reforma financiera de la seguridad social a largo plazo durante años, el público en general de los Estados Unidos se ha centrado de verdad solamente en ese tema desde el discurso del presidente Clinton sobre el estado de la Unión en enero de este año.

El presidente ha puesto este tema en un lugar alto de la agenda nacional y está buscando una discusión abierta sobre el particular. Ahora intentamos mover a la opinión pública hacia un apoyo a la reforma financiera de la seguridad social a largo plazo mediante una campaña de educación nacional y el diálogo —antes de pasar a la acción política el próximo año.

Algunos observadores creen que los Estados Unidos están a punto de embarcarse rumbo a una radical privatización de nuestro sistema de previsión social, pero les puedo decir que eso sencillamente no es así.

Hay un serio debate sobre cómo reforzar el ahorro para la jubilación, y algunas opciones incluyen la introducción de modificaciones en la seguridad social. El presidente Clinton ha dicho que, aunque los Estados Unidos tienen que estar dispuestos a examinar enfoques opcionales que aseguren unos ingresos adecuados en la jubilación a una población creciente de ciudadanos mayores, hay principios que no pueden ser abrogados. Al fin y al cabo, tenemos que tener un sistema de previsión social que sea universal y equitativo, progresista, que proporcione una prestación garantizada y que preserve la disciplina fiscal.

El carácter universal del sistema actual de seguridad social en EE.UU. puede diversificar los riesgos asociados con la discapacidad, la muerte prematura o la jubilación entre toda la población activa. En términos de tratamiento justo y equitativo, el

sistema actual vincula las prestaciones a los ingresos de toda la vida, de forma que cuanto más gane un trabajador, tanto mayores son los pagos de prestaciones. No obstante, los rasgos progresivos de la fórmula de las prestaciones sustituyen un porcentaje más alto de los ingresos para los asalariados de ingresos más bajos, reconociendo así que tienen menos recursos para ahorrar o invertir.

Y lo que es más importante, nuestro sistema de seguridad social tiene que seguir proporcionando una prestación con que la gente puede contar —incluso durante recesiones económicas—. Finalmente, los Estados Unidos no pueden aventurar el progreso que hemos logrado en cuanto a disciplina fiscal.

Dentro de este contexto, uno de los temas clave de la reforma del financiamiento a largo plazo en EE.UU. se centra en cuestiones de acumulación anticipada de fondos. Históricamente, la acumulación de fondos de la seguridad social fue fijada expresamente como una transferencia intergeneracional de recursos, para poder prestar ayuda inmediata a los ciudadanos mayores en la economía de la depresión. Política y prácticamente, no podíamos esperar a establecer un sistema con acumulación anticipada de fondos... ni era entonces necesario, ya que el flujo de impuestos mantenía adecuadamente un sistema intergeneracional de transferencias. Hoy día, vemos que el centro del debate son otra vez los temas de acumulación anticipada de fondos, y la cuestión de si el Gobierno debería reservar recursos para satisfacer las obligaciones futuras.

Los responsables de la política se preguntan si deberíamos volver a un sistema puro de retención fiscal en la fuente, o financiar una parte mayor del sistema con acumulación anticipada de fondos. Y, si se sigue una opción de acumulación anticipada parcial, ¿debería el Gobierno invertir una parte de las reservas crecientes de fondos fiduciarios en acciones, o se debería hacer la acumulación anticipada mediante cuentas de ahorro individuales de carácter obligatorio?

El centro de todo debate sobre la acumulación anticipada es si el Gobierno tiene capacidad para reservar recursos destinados a cumplir las obligaciones futuras. ¿Queremos, como sociedad democrática, reservar recursos y resistir la tentación de usar los fondos para recortes impositivos o nuevos programas de gasto? Y, si se fomenta el ahorro individual para la jubilación, ¿será consumido ese ahorro acumulado antes del retiro?

Como individuos, pasamos una época suficientemente difícil haciendo las compensaciones requeridas para, digamos, acumular por completo fondos por anticipado que costeen los estudios superiores de nuestros hijos. Tenemos hipotecas que pagar, vacaciones que quisiéramos disfrutar y cientos de otras exigencias que pesan sobre nuestros bolsillos.

A nivel de la sociedad, esas elecciones son igual de difíciles. Las ventajas de la acumulación anticipada de fondos son muy reales, pero alejadas en el tiempo, difusas y difíciles de relacionar con nuestras necesidades de hoy. Sin embargo, los costos involucrados en pasar a una acumulación anticipada de fondos quedarían patentes para todos los interesados, ya que los perdedores específicos están identificados. Y hay muchas demandas legítimas en competencia, que los ciudadanos quieren que el Estado les proporcione ya hoy —educación, asistencia sanitaria, asistencia infantil, puericultura y cientos más—.

Los defensores de la acumulación anticipada de fondos con inversión en acciones de los fondos fiduciarios dicen que ello nos permitiría conservar el carácter fundamental del sistema de seguridad social actual, al mismo tiempo que disminuiría la necesidad de reducir las prestaciones futuras o incrementar los ingresos fiscales. Esos defensores creen que los fondos fiduciarios podrían beneficiarse del incremento esperado en el mercado de valores. Dicen asimismo que el Estado podría asumir ese riesgo adicional mejor que los individuos, muchos de los cuales dependerán de sus prestaciones de la seguridad social para la mayor parte de sus ingresos de jubilación.

Los críticos de la inversión en acciones por parte del Estado dicen que el rendimiento medio más alto sobre la inversión en acciones sólo se produce con la aceptación de riesgos económicos más elevados. Creen que habría importantes cuestiones de gestión empresarial, así como presión política para usar las inversiones de la seguridad social con objeto de conseguir objetivos adicionales de carácter social, político o económico.

Los defensores de la acumulación anticipada de fondos mediante cuentas de ahorro individuales dicen que ello tendría un efecto inmediato y positivo sobre el ahorro nacional, ayudando a aislar el sistema de la seguridad social de los efectos de los cambios demográficos. Los defensores aducen asimismo que la creación de cuentas individuales aumentaría la elección de cada trabajador sobre cómo se invierten sus impuestos de la seguridad social.

Los críticos de ese enfoque dicen que esa propuesta no sólo expone al individuo a riesgos más altos, en especial durante recesiones económicas, sino que además podría suponer importantes costos de transición. Dicen que también podría no incrementar el ahorro nacional, dado que los individuos podrían reducir sus inversiones en otros instrumentos de ahorro para compensar su cuenta de ahorros de la seguridad social. Algunos expertos cuestionan igualmente la eficacia administrativa y económica de modestas cuentas individuales y universales.

Esos son temas de gran envergadura y muy importantes. Una cuestión central que está en el fondo de la reforma de la previsión social en nuestro país es realmente básica: ¿cómo definimos la responsabilidad colectiva contra la responsabilidad individual de la seguridad económica? Las soluciones a las que lleguemos —tanto en EE.UU. como en el resto del planeta— tendrán un gran impacto en el mundo que dejemos a las generaciones futuras. Necesitamos que el público se comprometa en ese debate, y necesitamos un consenso amplio que incluya a los dos partidos políticos. Eso es precisamente lo que estamos tratando de conseguir este año, mediante un amplio debate público.

Finalmente, permítanme decir que, en Estados Unidos, tiene que haber un cambio en nuestro sistema de previsión social, pero creo que, en gran parte, será dentro de los valores centrales de nuestro sistema actual. En nuestro país tiene una gran prioridad asegurar un mayor ahorro para la jubilación. Para nosotros, la adaptación a tiempos cambiantes no puede implicar el abandono de principios inalterables. Vamos a trabajar para asegurar que nuestro país tenga un sistema de previsión social para nosotros mismos, nuestros hijos y nuestros nietos, que sea fiable, universal, progresista y equitativo, tal como lo ha sido el sistema actual para nuestros padres y abuelos.

# Gabrielle Clotuche

Directora, Comisión Europea, DGV/E

*Doña Gabrielle Clotuche es, desde hace alrededor de un año, jefa de la Dirección E de la DVG de la Comisión Europea, responsable de política y acción social. Antes de entrar en la Comisión Europea, la señora Clotuche tenía ya una extraordinaria carrera como funcionaria del Estado belga. A una edad joven poco usual fue nombrada Directora General de Seguridad Social en Bélgica.*

*Se ha acercado a la política social en todos sus aspectos. Graduada en Matemáticas, ha estado involucrada en temas financieros, estadísticos, actuariales, reguladores y legales.*



## Temas de seguridad social en la Unión Europea

Permítanme expresar mis felicitaciones y dar las gracias al Gobierno sueco y a la Asociación Internacional de la Seguridad Social por organizar esta Conferencia, así como también por invitarme a participar en ella. Mi alocución de hoy constará de tres partes. La primera será una fotografía del estado de la Unión en forma de una serie de instantáneas que faciliten la mejor comprensión del contexto.

En la segunda parte, ampliaré el contexto del bienestar social, que, aunque responsabilidad de los Estados, es también un asunto europeo bien definido. Finalmente, me referiré a los temas que no se reducen a problemas técnicos, sino que son cuestiones políticas de importancia.

### Algunas instantáneas

1. En 1995, los gastos de la seguridad social en la Unión ascendieron al 28.5 por ciento del PIB. De esa cantidad, un 42.5 por ciento (12% del PIB) se gastó en pensiones; un 22 por ciento (6% del PIB), en asistencia sanitaria; y un 8 por ciento (<2.5% del PIB), en prestaciones de desempleo (menos que las pensiones de invalidez, algo más que las prestaciones familiares).

2. Las transferencias sociales (incluidas las pensiones privadas, pero excluida la asistencia sanitaria) representaron un 30 por ciento de los ingresos netos de las economías domésticas en la Unión en 1993. Sin esas transferencias, un 40 por ciento de esas economías hubieran tenido unos ingresos menores que la mitad de la media nacional (la medida normal de la pobreza). Después de las transferencias, un 17 por ciento de las economías domésticas de la Unión tuvieron unos ingresos menores que la mitad de la media nacional. Así pues, gracias a la seguridad social, cien millones de personas pudieron tener el mínimo de recursos necesarios para vivir con dignidad.
3. De la población de la UE (371.5 millones), algo menos de la cuarta parte tiene menos de veinte años, y algo más de una quinta parte, más de sesenta años. Los porcentajes de las categorías de edades 20-29 (<20%) y 55-64 (>26%) se invertirán en los próximos quince años. Al mismo tiempo, la población en edad activa comenzará a disminuir.

Como es natural, esas cifras globales no reflejan las variaciones entre los Estados miembros. Así, por ejemplo, la escala de la seguridad social oscila entre el 20 por ciento del PIB en Irlanda y el 36 por ciento en Suecia. De forma similar, su estructura no es igual en todas partes: en Italia, un 30% del presupuesto de la seguridad social se gasta en pensiones, mientras que en Irlanda, con una población menor por encima de la edad de jubilación, la cifra es sólo del 25%.

Sin embargo, las variaciones entre los Estados corresponden bastante bien a sus niveles relativos de prosperidad y reflejan, por tanto, la capacidad de cada país para correr con los gastos en cuestión; aunque es evidente que países igual de prósperos dan distinta prioridad a la seguridad social.

Además, en los últimos cinco años, hemos visto una disminución del crecimiento del gasto de la seguridad social. En algunos países (España, Países Bajos, Suecia e incluso Italia), ese gasto descendió verdaderamente en términos reales entre 1993 y 1995.

## La seguridad social: responsabilidad de los Estados miembros —un contexto europeo bien definido

Al principio, poco después del Tratado de Roma, se aprobaron regulaciones para coordinar los arreglos de seguridad social para trabajadores emigrantes, así como directivas sobre la igualdad de trato para el hombre y la mujer en los sistemas de la seguridad social.

Hace algo más de diez años, se inició un diálogo más formal. Su progreso queda marcado por textos, documentos e instrumentos que es conveniente recordar aquí.

- Diciembre de 1989: la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores fue adoptada por once jefes de Estado (el Reino Unido prefirió no firmar esa Carta por ahora).

- En 1990 se produce el lanzamiento de un sistema de información compartida sobre seguridad social, bien conocido entre expertos en este campo bajo su acrónimo MISSOC.
- Febrero de 1992: el Tratado de Maastricht establece la Unión Europea (Artículo 2: Objetivo). Protocolo sobre política social (firmado por once países) y el Acuerdo Social.
- Junio-julio de 1992: se adoptan dos recomendaciones. Una dispone criterios comunes relativos a recursos y prestaciones adecuados en los sistemas de la seguridad social, mientras que la otra, sobre la convergencia de objetivos y políticas de la seguridad social, marca una etapa importante en el diálogo.
- Finales de 1995: la Comisión presenta su comunicación marco para un debate europeo sobre el futuro de la seguridad social (debate que continuaría otro año más).
- Marzo de 1997: "Modernización y mejora de la seguridad social en la Unión Europea" —ese es el título de la comunicación de la Comisión para clarificar posiciones y organizar el diálogo—. La comunicación tiene dos objetivos:
  1. Indicar posibles líneas de modernización.
  2. Presentar un número de propuestas específicas de apoyo a nivel europeo.

Se basa en tres postulados:

1. Cada Estado miembro seguirá siendo responsable de la organización y financiamiento de su propio sistema de seguridad social.
2. La Unión es responsable de la coordinación de sistemas nacionales de seguridad social en beneficio de *ciudadanos* que ejerzan su derecho de libertad de circulación dentro de la Unión.
3. La Unión es un foro adecuado para discusiones que intenten promover una mejor comprensión mutua de las perspectivas a largo plazo e identificar los retos comunes a que se enfrentan los Estados miembros.

En otras palabras, estamos hablando de un diálogo en marcha entre los Estados miembros y las instituciones europeas. El nuevo Tratado de Amsterdam —anticipado en lo que se refiere al capítulo sobre el empleo por lo que se conoce generalmente como el Proceso de Luxemburgo, que dio por resultado las directrices para Empleo 98— refuerza la obligación de consultas mutuas sobre el futuro de la seguridad social en la Unión.

### **Asuntos: no un problema técnico, sino una cuestión política**

Necesitamos considerar de verdad las expresiones "el futuro de la seguridad social" y "empleo". Los ciudadanos de la Unión tienen que recuperar la confianza en sus sistemas de seguridad social. Se trata del difícil acto de equilibrio entre "flexibilidad-seguridad", y "responsabilidad-garantía".

### Seguridad social y empleo

¿Es la seguridad social un costo del empleo o un factor de producción que facilita el empleo? La cuestión central en el fondo de esa disyuntiva es, en realidad, la del financiamiento de la seguridad social.

Dentro del nuevo contexto de la Unión Económica y Monetaria, en una época en que la coordinación de las políticas socioeconómicas está quedando más firmemente establecida y en que van tomando forma los proyectos de acuerdos sobre un sistema fiscal europeo, el futuro de la seguridad social y su financiamiento son cuestiones que preocupan no sólo a los Estados miembros, sino también a la misma Unión. Es conveniente que esa cuestión sea discutida por los representantes políticos de los Estados miembros a nivel de la Unión. Así, el tema de la justicia social tropieza con el de la presión fiscal. Es igualmente importante no olvidar el problema del trabajo "negro", que compromete la viabilidad financiera de los sistemas.

En otro asunto, debemos estudiar también las relaciones entre la seguridad social y nuevas formas de organizar el trabajo. ¿Qué tipo de garantía/seguridad hay hoy día para los trabajadores alquilados en virtud de contratos de empleo "no típicos", cada vez más corrientes, (cada vez más fluidos y más precarios)?

Aquí, el papel de los sindicatos y de la dirección es fundamental.

### Seguridad social y envejecimiento

Se trata, sobre todo, de asegurar la viabilidad de los planes públicos de pensiones al tiempo que se garantiza la operación eficaz de los planes suplementarios. La Comunicación es clara en este punto, dando prioridad al papel de los primeros, aunque intentando mantener el equilibrio entre los distintos pilares. En todo este debate —en realidad, en su centro— está la cuestión del modo de financiar las pensiones (redistribución contra capitalización).

El envejecimiento y la disminución de la población activa están forzando a los Estados miembros a pensar en formas de aumentar los niveles de empleo. Los mecanismos de jubilación flexible y el estímulo dado a la jubilación parcial puede que tengan un papel que desempeñar. Al mismo tiempo, tenemos que asegurar también que los trabajadores mayores gocen de condiciones laborales que les ofrezcan una calidad de vida e ingresos tales que no pasen prematuramente a las filas de los retirados, incrementando así la carga sobre los sistemas y sobre las generaciones venideras.

A decir verdad, sólo un 52% de los hombres en edades de 55 a 64 años seguían trabajando en 1996.

Los crecientes números de trabajadores mayores exigirán dar un enfoque nuevo a todas las cuestiones relacionadas con los lazos entre la edad, el mercado laboral y la organización del trabajo.

Otra cuestión: la asistencia sanitaria. Los sistemas de bienestar social tienen que responder a la necesidad de cuidar a personas mayores dependientes, mejorar la efi-

cacia y la calidad de los sistemas sanitarios, al tiempo que aseguran el acceso universal a una asistencia sanitaria de calidad. Además, sentencias recientes del Tribunal de Justicia de Luxemburgo (Kohll y Decker) nos exigen pensar en el impacto del mercado y de la competencia en el sector asistencial.

### Seguridad social y equilibrio modificado entre los sexos

La participación de la mujer en el mercado laboral seguirá creciendo en los próximos años. La maximización de sus aportaciones requerirá ajustes en la seguridad social. Ello implica la elaboración de nuevos arreglos para combinar la vida profesional con la familiar, pero también la implantación progresiva de la individualización de los derechos.

### Seguridad social y lucha contra la exclusión social

A la prevención de los mecanismos de exclusión se le reconoce de forma unánime la máxima prioridad en la política social. A menudo se exige un salario mínimo como medio para llegar a ese fin. Hasta ahora, no todos los Estados miembros han instituido tales mecanismos. Quizá haya llegado el momento de redefinir o ampliar el papel de la seguridad social. "Gestionar para la continuidad, no el despido" podría ser un buen programa para el futuro.

Transformar nuestros sistemas de seguridad social respetando sus competencias respectivas y con un proceso de transparencia: eso se puede hacer. Ya nos hemos embarcado en un análisis concertado de las políticas sociales y su coordinación en pos de los objetivos de las dos recomendaciones de 1992. Intentaremos integrar ese ejercicio con el proceso iniciado en Luxemburgo (las directrices sobre el empleo). Ello se realizará dentro de un nuevo marco (la UEM), en el que va tomando forma progresivamente la coordinación impositiva.

# Doctor Walter Geppert

Director General de la Asociación Central de Fondos  
de Previsión Social de Austria

*El doctor Walter Geppert es Director General de la Asociación Central de Fondos de Previsión Social de Austria. Con anterioridad fue ministro de Asuntos Sociales. De hecho, el Dr. Geppert participa en la Conferencia con una doble capacidad. Desde el 1° de julio, Austria presidirá la Unión Europea, y el Dr. Geppert ha sido designado por la próxima presidenta del Consejo Europeo de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, doña Eleonora Hostasch, para que la represente aquí, en Estocolmo.*

*Es bien conocido entre las instituciones afiliadas a la AISS como miembro activo de la Mesa Directiva, muy comprometido en actividades de investigación y anfitrión de conferencias internacionales.*



## Sobre el futuro de la seguridad social y las pensiones legales de jubilación

Nos hemos congregado debido a la discusión y, en verdad, la inquietud de mucha gente por el futuro de los sistemas de seguridad social, así como de los modelos de pensiones legales. Lo que resulta preocupante en especial es el creciente número de voces que, últimamente, en el umbral del siglo XXI, han estado cuestionando la misma legitimidad de esos sistemas. Ello va asociado con el resurgimiento de opiniones abiertas a la discusión sobre bases distintas a las meras razones de política económica. En 1994, en la conferencia sobre investigación celebrada por la AISS en Viena, un sociólogo francés afirmó que tenía la impresión de que, a finales del siglo XX, mucha gente está intentando solucionar los problemas del siglo XXI con medios del siglo XIX.

Actualmente, el debate sobre la seguridad social está dominado por la discusión sobre los sistemas. La del financiamiento no es su única dimensión, sino que ocupa el primer plano porque el gasto de la seguridad social es un factor de costo en la política económica. La experiencia demuestra que donde quiera que el sistema de bienestar social no funcione, el orden democrático está también en peligro. De ahí que la seguridad social sea considerada muy acertadamente como el fundamento más seguro de la democracia. Por consiguiente, los sistemas de seguridad social son, y serán siempre, absolutamente necesarios.

Hace casi cincuenta años, el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración de los Derechos Humanos. Toda persona, reza el artículo 22, tiene derecho a seguridad social. Eso se amplía en el artículo 25: toda persona tiene derecho a seguridad en caso de desempleo, enfermedad, invalidez y también en la jubilación. Esa es también la base de la Carta Social Europea. Su artículo 12 obliga a los Estados firmantes no sólo a introducir, sino a mantener un sistema de seguridad social. Además, estipula que los países que hayan firmado la Carta —Austria es uno de ellos— tienen que aspirar continuamente a hacer avanzar su sistema de bienestar social a un nivel superior.

Por consiguiente, en Europa, la cuestión no está en "sí", sino en "cómo" —dicho de otra forma, el desarrollo del sistema—. Este, sin embargo, será el resultado de la política social de cada país. La política social cuesta dinero. El Estado tiene que sacar el dinero que necesita para tal fin del PIB. La política social se ocupa de lo que debe proporcionar hoy la seguridad social; la política económica se encarga de sí, y cómo, la sociedad puede permitirse las necesidades de la política social. Aquí, la idea clave es la de solidaridad. Según ese principio, las políticas social y económica no están en oposición, sino que son completamente compatibles entre sí. En cierta forma, eso está muy cerca de lo que en la zona de habla germana de la Europa central se conoce con el término de "economía social de mercado". Como sabemos, nuestra sociedad se asienta en una alianza de democracia, economía de mercado y Estado Benefactor.

En Europa, cada Estado tiene un sistema de bienestar social. Difieren de muchas formas, incluso en su mismo concepto. En mi país, el sistema está dominado por una regulación estatal/legal. Su contenido es un producto conjunto de las demandas y contrademandas de los grupos de intereses y las organizaciones cuyo punto de contacto es el mercado de trabajo, es decir principalmente los sindicatos y las federaciones patronales. Sus cimientos fueron sentados hace más de cien años: el sistema austriaco fue modelado por el sistema de seguridad social introducido en Alemania por Bismarck. No obstante, no se ha osificado, sino que ha sido mantenido al día de las condiciones socioeconómicas por numerosas enmiendas legales.

En opinión del comisionado de la UE, P. Flynn, las políticas sociales desarrolladas por los Estados miembros de la Unión forman parte integral de la "historia del éxito europeo" y no son un extra optativo. La experiencia demuestra que los Estados que tienen un alto nivel de seguridad social, son especialmente exitosos desde el punto de vista económico. ¿Por qué? Muy sencillo.

Todo buen sistema de seguridad social que funcione, alivia la inquietud de la gente liberándola de la preocupación de tener que hacer provisión para algo que es posible que no puedan permitirse. Eso les posibilita dedicar sus aptitudes, capacidades y recursos a otras cosas más (socialmente) importantes de las que, en último término, se beneficiará toda su comunidad. Considerada desde esa perspectiva, la seguridad social hace una aportación importante a la mejora de las condiciones de la sociedad.

Eso fue reconocido hace casi ochenta años por los fundadores de la OIT. Se encuentra en su Constitución de 1919-1920 y en su enmienda, la Declaración de Filadelfia de 1944.

Con los cambios socioeconómicos de los últimos años, los sistemas de seguridad social se han visto sometidos a fuertes presiones políticas. Las principales razones de ello son los cambios habidos en el mercado de trabajo y en la estructura demográfica de la población. Estamos hablando, específicamente, del fenómeno del desempleo entre trabajadores mayores, el surgimiento de nuevas formas de empleo (palabra clave: "contratos de empleo no típicos"), la explosión del número de personas con trabajos a jornada parcial, y la mayor esperanza de vida de los pensionistas.

Con ese trasfondo, la gente de todas partes —no sólo de Austria— está pensando en el papel de la seguridad social y, en especial, el de los planes legales de pensiones y en cómo deberán ser financiados en el futuro. El apoyo a los ingresos de la población jubilada tiene que estar entre las tareas más urgentes de toda política social. Es algo que afecta a toda la población de un país —a la generación mayor como pensionista, y a la más joven, como cotizante y contribuyente.

En un estudio realizado a finales del otoño de 1997, una inmensa mayoría de la población austríaca se declaró a favor de conservar el principio de solidaridad y el sistema por retención fiscal en la fuente. Los planes privados de pensiones sólo fueron reconocidos como suplementarios del plan legal. Ocho de cada diez personas encuestadas clasificaron el plan de pensiones existente en Austria y la protección social en la jubilación como muy buenos. En conjunto, el plan legal de pensiones es considerado, por tanto, como seguro. Como garantía de su seguridad se señala a menudo que, en última instancia, el Estado respalda el sistema legal de pensiones y, por eso, los pagos de pensiones están garantizados en el futuro como lo han estado en el pasado.

Así pues, un sistema que ha probado su valía, no ha de ser abandonado arbitrariamente. Esa es también la opinión de la actual coalición en el gobierno. Por tanto, en Austria, un cambio de sistema, un giro —incluso uno parcial— de un sistema por retención fiscal en la fuente a otro con acumulación de fondos, no puede disponer de una mayoría, ni es deseado como política social. Las propuestas de reforma de las pensiones del Banco Mundial, que exigen la sustitución del sistema por retención fiscal en la fuente por otro sistema de ahorro obligatorio, no obtienen aprobación. Además, fueron consideradas por expertos de la OIT y de la RISS como una estrategia llena de riesgos.

La vía austríaca es la de la "reforma sin compromiso en los principios". Estos son el principio de solidaridad, el principio de retención fiscal en la fuente, y la gestión de los seguros sociales por sindicatos y empleadores (palabra clave: autogestión). Ello asegura la participación de los que mantienen y financian conjuntamente el sistema. Sus representantes en el órgano legislativo (el *Nationalrat* en Austria) llegan en la mayor parte de los casos a compromisos legislativos, de forma que los cambios legales necesarios son vistos como socialmente equilibrados y logran una amplia aceptación entre aquellas personas a quienes afectan.

La enmienda legal más reciente con efectos sobre las prestaciones fue adoptada en Austria en el otoño de 1997. Su finalidad fue la de preparar el plan legal de pensiones para los retos de las primeras décadas del siglo XXI. Fue precedida por un intenso debate, que acompañó a la preparación de la opinión de expertos sobre las perspectivas a

largo plazo del plan de pensiones austriaco. El objetivo de ese estudio era evaluar la viabilidad futura del sistema austriaco de pensiones, prestando especial atención a su evolución hasta el año 2030 y, en caso necesario, presentar opciones de todo tipo requerido de reformas —conservadoras del sistema—. Se hicieron realmente recomendaciones y, con posterioridad, —de forma modificada en algunos casos— fueron asumidas por el cuerpo legislativo. Uno de los "mensajes centrales" del estudio fue la conclusión de que el plan legal de pensiones austriaco es completamente viable en su forma actual y que el método por retención fiscal en la fuente es el camino correcto para financiarlo.

El objetivo del sistema de pensiones austriaco es mantener el nivel de vida de la población jubilada. Por esa razón, las pensiones son ajustadas anualmente según una fórmula incorporada a la ley. Ello asegura que los ingresos de los pensionistas aumenten de acuerdo con los ingresos netos de los empleados asegurados.

En Austria, al igual que en otros países, se suele plantear la exigencia de permitir "más mercado y competencia". Sin embargo, creo que las personas que en mi país piden la privatización, están juzgando erróneamente tanto las necesidades como las aptitudes de la población. Como es natural, eso no impide que la gente haga provisiones privadas para completar sus prestaciones legales. Probablemente sólo aquellos que tengan ingresos por encima de la media querrán y podrán hacer uso de esa posibilidad.

En mi opinión, no hay método de financiamiento sin riesgos. En el caso de la acumulación de fondos para pensiones de jubilación, hay que tener también en cuenta la concentración de poder económico que posibilita y que no está exenta de problemas en términos de política reguladora. Además, en países con un sistema de seguridad social centrado en el empleo, se requieren medidas auxiliares en el campo de la política y la legislación laborales, en especial dado que la mayor parte de su financiamiento puede ser suministrado por el mercado de trabajo. Por consiguiente, cada país tiene que llegar a un compromiso que tenga en cuenta sus propios requisitos particulares. De lo contrario, el resultado será lo que en la cirugía de trasplantes se conoce por "reacción de rechazo".

El "contrato intergeneracional" es apoyado —en Austria— por la confianza de la comunidad asegurada en el sistema por retención fiscal en la fuente y por la solidaridad entre las generaciones. En mi opinión, sin embargo, sólo un sistema público de seguridad social puede ofrecer la protección necesaria y ayudarnos a superar los nuevos retos a que todos nos vamos a enfrentar. Ello incluye los cambios provocados por la creciente mundialización de la economía, que pueden ser descritos ofensivamente como una "globalización de la política". En este aspecto, es especialmente importante reforzar la confianza de la población en que la previsión social legal, tanto como sistema basado en el financiamiento por retención fiscal en la fuente y en la solidaridad, como en términos de los derechos del individuo, tiene futuro. Con ese pronóstico, nuestra sociedad puede seguir figurando como "modelo social" en el mundo del siglo XXI. Eso es algo de lo que estoy convencido y espero que tenga su acuerdo.

# Profesor Robert Holzmann

Director, HDNSP, Banco Mundial

*El profesor Robert Holzmann es Director del Grupo de Protección Social en el Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial, lo que significa que dirige la labor conceptual y estratégica del Banco en el campo de las pensiones, del mercado de trabajo y de la asistencia social (incluidos los fondos sociales, el trabajo de menores y la discapacidad).*

*Imparte una cátedra de Economía en Alemania, de la que actualmente tiene licencia, y ha sido economista jefe del FMI y de la OCDE. Es de nacionalidad austriaca y habla los cuatro idiomas de la Conferencia.*



## Perspectiva del Banco Mundial sobre el Futuro de la Seguridad Social

La seguridad social contribuye de manera importante al bienestar de las personas en todos los países industrializados, así como también en varios países de niveles medios y bajos de ingresos. El mandato y la provisión de apoyo a los ingresos de las personas mayores, los discapacitados, los viudos, los enfermos y los desempleados, es una piedra angular de los logros sociales del siglo XX. Es de esperar que, durante el próximo siglo, sean muchas más personas del mundo entero las que puedan beneficiarse de arreglos de seguridad social que mitiguen el impacto del riesgo para los ingresos implicado por la jubilación, la discapacidad o el desempleo. Sin embargo, para poder hacerlo de una manera equitativa y eficaz, habrá que proceder a ajustar la forma de provisión, su financiamiento y su gestión. El ajuste parece necesario en vista de los muchos retos, pero también oportunidades, existentes en un mundo globalizado.

En esta breve aportación, me concentraré en las provisiones de ingresos durante la jubilación ("pensiones"), su cambio necesario, y las posibles vías de reforma y ejecución. Al hacerlo, ilustraré la postura y el compromiso del Banco Mundial, ya que ello puede aumentar la comprensión mutua, contribuyendo así a la formulación de un nuevo consenso en este campo.

## Vetas y presiones por la reforma

La principal meta de los programas obligatorios de jubilación ha sido y es proporcionar apoyo a los ingresos durante la jubilación en un mundo de miopía individual, incertidumbre general sobre la evolución futura (tal como la mortalidad, los ingresos o los precios), falta de instrumentos en el mercado financiero o insuficiencia de ellos, y una preferencia política por aliviar la pobreza y por la redistribución de las rentas. En comparación con el resultado de las decisiones de ahorro individuales en un mundo de información asimétrica, la intervención pública puede ser considerada como realizadora del bienestar, habiendo gozado de un amplio apoyo político en todos los países donde fue adoptada. No obstante, ese apoyo está menguando, y hay que comprender claramente y explicar en detalle las razones, ya que ello indicará la dirección que debe llevar toda reforma.

En mi opinión, hay cinco razones principales que socavan el apoyo político a la forma actual de provisión:

(i) *Ajuste insuficiente al cambio del entorno económico.* Si bien la miopía puede que aún predomine entre las personas, el ámbito desde luego que ha cambiado, en particular entre los países de ingresos medios y altos. Aunque la incertidumbre sobre el momento de la muerte es posible que haya aumentado, son muchas más las personas que llegan a la edad de jubilación. Mientras que la incertidumbre sobre los ingresos futuros y el nivel de los precios sigue existiendo, el ámbito y la sofisticación de los instrumentos financieros han mejorado de forma espectacular (incluida la provisión de obligaciones indizadas). Todo ello reduce la razón fundamental para un alto nivel de reposición obligatoria de ingresos, una dependencia única de provisiones sin acumulación de fondos, y la ausencia de elección respecto al tipo de prestación y la gestión. La exigencia de una mayor diversidad en el mecanismo de financiamiento es realizada por la caída de las tasas internas de rendimiento de los planes sin acumulación de fondos (debido al crecimiento bajo, e incluso negativo, de la población activa) y por las mayores tasas de rendimiento alcanzables en el mercado financiero.

(ii) *Falta de cumplimiento.* Los planes públicos de pensiones han cumplido mucho menos de lo prometido, planteando varios problemas distributivos. En muchos países de ingresos bajos y medios, el plan relacionado con los ingresos se limita a los relativamente acomodados —los funcionarios del Estado y partes selectas de la economía formal—. Sin embargo, en el mundo entero, el sector de la economía sumergida va en aumento, dejando a muchos más empleados sin ingresos adecuados durante la jubilación. Además, en muchas economías desarrolladas, la pobreza durante la jubilación está lejos de ser erradicada, mientras que la reposición de ingresos para otras personas está bien por encima del nivel que sería elegido voluntariamente por individuos no miopes.

(iii) *Efectos económicos indeseables.* Los programas obligatorios de jubilación influyen en el ahorro y en las decisiones de oferta de mano de obra, lo que, en parte,

es correcto, ya que fueron diseñados precisamente por esa razón. No obstante, el impacto va bastante más allá de los efectos deseados o aceptables y, mediante las altas tasas de cotización, conducen al aumento de las actividades del mercado de trabajo sumergido y a un gran exceso de carga fiscal, y, debido a la falta de ajuste o al ajuste actuarial insuficiente de las prestaciones (marginalmente), contribuyen a una baja participación de las personas mayores en la población activa. Esto último es insostenible, dado el pronunciado envejecimiento de la población al que se enfrentan la mayoría de los países. El impacto injustificado en el ahorro puede darse mediante una reducción del volumen de ahorro y, por tanto, del importe de las existencias de capital —aunque la evidencia empírica es, en el mejor de los casos, mixta— pero se produce realmente mediante la forma de los instrumentos de ahorro y, por tanto, el impacto sobre la evolución aplazada en el mercado financiero.

*(iv) Falta de viabilidad fiscal.* Muchos países con sistemas sin acumulación de fondos se enfrentan a déficit en el período actual, que son cubiertos con una combinación de impuestos generales y déficit públicos. No obstante, también los planes equilibrados crean problemas fiscales cuando los altos requisitos de cotización excluyen ingresos públicos generales, tales como impuestos sobre la renta, o absorben capacidad de deuda que sería mejor utilizar para inversiones a largo plazo. Cualquiera de los dos efectos —altas cotizaciones e impuestos o una deuda mayor para consumo actual— puede dañar los pronósticos de crecimiento y empleo de un país. Además, prácticamente todos los países tienen que tratar de resolver el problema de las proyecciones de tasas de fertilidad más bajas y una creciente esperanza de vida. Aunque las implicaciones del envejecimiento —a saber, una creciente cuota de la producción tendrá que ser transferida a la población jubilada para su consumo— golpean en gran parte por igual a los planes con y sin acumulación de fondos, la pauta de reacción del plan sin acumulación es más reducida y más desagradable políticamente: una reducción de la tasa de reposición; un incremento de la edad de jubilación; un mayor aumento de la tasa de cotización, o un mayor incremento de las transferencias presupuestarias financiadas con mayores impuestos o con un menor gasto en capítulos no dedicados a pensiones.

*(v) Excesivo riesgo político.* Los planes obligatorios de pensiones sin acumulación de fondos están sometidos a muchas fuentes de riesgo político. En primer lugar, y sobre todo, está la concesión de unas prestaciones relativamente altas a los jubilados existentes cuando el sistema no ha vencido y los ingresos de cotizaciones cubren fácilmente el gasto, combinada con promesas comparables, hechas a jubilados futuros, y que no pueden ser cumplidas con tasas de cotización razonables. En segundo lugar, está la excesiva capacidad de respuesta de las prestaciones a las condiciones a corto plazo de los Presupuestos del Estado. Eso ocurre tanto en países menos desarrollados como en otros de alto desarrollo, como se ha visto últimamente en los países miembros de la Unión Europea. En tercer lugar, está la excesiva capacidad de respuesta de las prestaciones a las condiciones a largo plazo de los Presupuestos del Estado, que hace improbable que pue-

dan cumplirse las promesas actuales hechas a los nacidos en el "boom" de la natalidad. Por último, pero no menos importante, está el hecho de que muchos planes que han tenido acumulación de fondos en cierto grado, han visto reducidos sus activos acumulados por desviación completa o una baja tasa de rendimiento, imposibilitando las prestaciones prometidas originalmente.

## Opciones de reforma

El futuro de la seguridad social viene determinado por la necesidad de poner la estructura de los programas obligatorios de jubilación de acuerdo con sus metas en un entorno económico que ha cambiado y que va a cambiar aún más. Las opciones para el sistema futuro son múltiples y exigen una revisión no ideológica de los principales instrumentos disponibles, o una combinación de ellos, entre otros: prestación definida contra cotización definida; con acumulación de fondos contra acumulación parcial contra acumulación plena; gestión pública contra gestión privada. La dirección de la reforma viene determinada luego por la posición inicial y la presión de cambio, así como la capacidad económica y el apoyo político para ir hacia un sistema revisado. Cuanto mejor se compaginen las metas con los instrumentos, bajo restricciones dadas, tanto mayor será la probabilidad de que la seguridad social se enfrente a un futuro incontestado.

Para las economías de tipo OCDE, de las que la mayoría parten de un plan general y generoso, relacionado con los ingresos y sin acumulación de fondos, las opciones centrales de reforma son esencialmente tres: (1) ajustar el plan sin acumulación; (2) cambiar de forma rápida y casi completa a un plan obligatorio con acumulación; y (3) ir gradualmente hacia un sistema de pilares múltiples, con una combinación de arreglos en cuanto a prestaciones, financiamiento y administración. Como incluso un tratamiento superficial de esas opciones va bastante más allá del marco de esta nota, me concentraré en tres dimensiones: (i) la economía política de la reforma; (ii) el financiamiento de la transición; y (iii) la diversificación de riesgos.

(i) La mayoría de los objetivos de la reforma pueden ser afrontados, en principio, reformando un plan por retención fiscal en la fuente, es decir cambiando los parámetros del sistema de pensiones, y la necesidad de emprender una reforma temprana y de larga duración de tal plan en vista del envejecimiento de la población, y los instrumentos que hay que aplicar, han sido conocidos durante muchos años. Sin embargo, la falta de atractivo político para comprometerse en una reforma general del plan por retención en la fuente —ya que los beneficios fiscales y económicos serían cosechados cuando ya el político responsable estuviera fuera de su cargo— al tiempo que se adoptan continuos cambios marginales, crea un problema de coherencia temporal. Los políticos no pueden llegar a un compromiso convincente de que la reforma "paramétrica" propuesta sea duradera (esto es, que dé al plan una base financiera sana a largo plazo), y de que no tienen incentivo alguno para cambiar la estructura prestación/cotización por razones políticas en el futuro.

Dado este problema de credibilidad, los individuos tienen un incentivo para oponerse a una reforma "paramétrica" desde el comienzo.

Es posible que una estrategia más prometedora para una reforma del plan por retención en la fuente, utilice un "cambio de paradigma" -a saber, desplegando una estructura conceptual que cambie los términos usuales del debate. Un cambio de paradigma es inherente a las propuestas de cambio a un plan con acumulación de fondos al estilo del chileno. Una estrecha analogía en el contexto del plan por retención en la fuente es la construcción de cuentas de cotización definida nacional (CDN), tal como han sido promulgadas o están siendo discutidas en Letonia, Suecia, Italia, Polonia, China y, posiblemente, Rusia. El enfoque CDN hace suyo el vocabulario de las cuentas individuales con acumulación de fondos y lo usa para definir las promesas del plan por retención en la fuente. Al hacerlo, explicita las matemáticas implícitas actuariales de todo sistema por retención en la fuente. Esa transparencia extra ayuda tanto a los responsables de la política como al público a comprender los intercambios inherentes a todo arreglo de ese tipo. A pesar de todo, ¿puede ser aislado de manera más eficaz de los riesgos políticos en comparación con un plan convencional por retención en la fuente del tipo de prestación definida?

(ii) Un giro completo hacia un plan con acumulación de fondos afronta, en principio, todo el tema de incentivos y la mayoría de las cuestiones distributivas, así como las referentes al ahorro, a la equidad intergeneracional y a la formación del mercado de capitales, cosa que la mera reforma del sistema por retención en la fuente, incluido el enfoque CDN, no consigue. No obstante, un giro completo hacia un sistema con acumulación de fondos plantea tres problemas importantes.

El primero es el reembolso de la deuda pública implícita en el compromiso contraído no sólo con los jubilados actuales, sino también con los trabajadores que hayan adquirido derechos en virtud del régimen por retención en la fuente. El segundo está en si la infraestructura financiera, la capacidad reguladora y la economía política de un país están a la altura de esa misión. El tercero se refiere a si se afrontan de forma adecuada y explícita los riesgos existentes en la fluctuación de los mercados financieros. Esas tres cuestiones están asimismo presentes en una reforma con pilares múltiples, si bien son reducidas y más manejables en un enfoque con privatización gradual y parcial.

Un cambio a un sistema con acumulación plena de fondos puede seguir siendo viable en determinadas condiciones limitadas: la deuda implícita en el plan heredado por retención en la fuente es relativamente pequeña; la credibilidad en la reforma del plan sin acumulación es baja; y los ingresos potenciales de la privatización son suficientemente elevados como para cofinanciar de forma sustancial la transición. Tales condiciones pueden ser aplicables a Bolivia, México y Kazajistán, donde ya está en marcha o en preparación una reforma del tipo chileno. En tales circunstancias, el Banco Mundial vigila muy detenidamente para asegurar el cumplimiento de los asuntos distributivos, fiscales, administrativos y reguladores.

(iii) Las dificultades observadas tanto en la mera reforma del plan por retención en la fuente como en el enfoque con acumulación plena de fondos, conducen

naturalmente a una discusión del tercer enfoque principal de la reforma: un sistema de pilares múltiples en el que parte del sistema obligatorio sea por retención en la fuente y un componente distinto y separado, con acumulación. Los sistemas de pilares múltiples sobre una base obligatoria o contractual existen ya en países avanzados como Australia, Dinamarca, Países Bajos, Suiza y el Reino Unido. Las cuestiones centrales son las implicaciones económicas para el bienestar derivadas de tal enfoque de la reforma.

Si bien se puede argüir que ninguna reforma real de las pensiones puede mostrar eficacia de Pareto —el consumo de alguien en algún momento temporal será peor aunque las generaciones futuras, en conjunto, salgan mejor— una reforma conforme a las líneas de un sistema de pilares múltiples puede aumentar el bienestar. Yo aduciría que el enfoque de pilares múltiples tiene varias ventajas diferentes: permite hacer una distinción entre la reducción de la pobreza y metas de reposición de ingresos; incorpora la diversificación de riesgos a las provisiones de un país para el apoyo a los ingresos durante la jubilación; minimiza la carga de la transición fiscal manteniendo muchos de los beneficios económicos del enfoque con acumulación plena de fondos; y aporta a la discusión sobre la reforma algunos beneficios claros para trabajadores jóvenes y para los que hacen frente a pérdidas de ingresos del trabajo debido a la mundialización.

La principal ventaja de un plan de pensiones de pilares múltiples está en la diversificación de riesgos. No toda la cartera de títulos para la jubilación de la población quedará sometida a riesgos políticos y demográficos, aunque sólo sea porque el sistema por retención en la fuente ya no tiene tanta importancia para las finanzas públicas del país. Como se ha resaltado más arriba, la mayoría de las cuestiones, o todas, referentes a la regulación, el desarrollo del mercado de capitales y las fluctuaciones del mercado existen también en un enfoque de pilares múltiples y requieren soluciones. Sin embargo, al no ser más que parte de un sistema mayor, el componente con acumulación de fondos puede operar con menos restricciones gubernamentales a las opciones de inversión a largo plazo ofrecidas a los cotizantes. Y lo que es, quizá, más importante, el enfoque de pilares múltiples reconoce que los países se enfrentan a una variedad de riesgos a largo plazo y que ningún instrumento puede prevenir todos esos riesgos. En realidad, algunos riesgos no pertenecientes al sistema, tales como las catástrofes, no pueden ser diversificados en absoluto.

## La postura del Banco Mundial

El Banco Mundial cree que una solución de niveles múltiples, con una combinación de arreglos referentes a las prestaciones, al financiamiento y la administración, es la mejor respuesta a los retos actuales y futuros de la seguridad social. No obstante, esa visión no implica un modelo para todos los países, sino que tiene en cuenta las preferencias y circunstancias de cada país y se basa en un proceso de reforma de la propiedad realizado por el país.

Aunque el Banco reacciona con flexibilidad, no apoya todas las reformas propuestas por un país. Es demasiado lo que está en juego para los jubilados actuales y futuros, y para el país en su conjunto, como para comprometerse en una reforma de las pensiones que probablemente fallará en términos económicos y sociales. Los criterios centrales usados por el Banco para evaluar la solidez de una propuesta son cuatro:

- (i) ¿cumple la reforma planteamientos distributivos?;
- (ii) ¿permite la política a nivel macro y fiscal la reforma de manera sólida?;
- (iii) ¿puede operar la estructura administrativa el nuevo plan de pensiones de niveles múltiples?; y
- (iv) ¿existen ya los arreglos reguladores y supervisores y las instituciones necesarios para operar el pilar de acumulación de fondos con riesgos aceptables?

El Banco es consciente de que hay que aportar más trabajo e innovación para hacer que la dirección de reforma propuesta sea un éxito social y económico duradero. Entre los temas principales de la agenda de investigación sobre políticas y los proyectos pilotos están:

- (i) una reducción de los costos administrativos de las provisiones con acumulación de fondos, y propuestas que incluyen soluciones de cámaras de compensación para la administración de cotizaciones y prestaciones, subasta, y soluciones de inversión masiva;
- (ii) mejora de la gestión, la regulación y la supervisión de los arreglos sobre fondos de pensiones;
- (iii) una provisión eficaz en cuanto a costos de anualidades e indización de precios; y
- (iv) arreglos para reducir las actividades del mercado de trabajo sumergido para hacer universal la cobertura de las pensiones. Sólo si conseguimos resolver esos y otros retos, podrá la seguridad social cumplir sus promesas.

# Roger Sowry

Vinistro de Seguridad Social, Vinistro encargado de Pensiones de Guerra, Nueva Zelanda

*Don Roger Sowry es Ministro de Seguridad Social de Nueva Zelanda desde 1996. También es Ministro encargado de las pensiones de guerra y Ministro adjunto de Salud. Ha sido diputado del Parlamento desde el comienzo de esta década.*

*Será ciertamente interesante oírle sobre la política de seguridad social de Nuevo Zelanda, con su conocida "marca" Más allá de la Dependencia, como fondo de las discusiones sobre distintos enfoques dados a la seguridad social.*



Políticos, funcionarios y académicos que tratan de resolver la compleja cuestión del diseño de la seguridad social, se enfrentan a enormes retos para rediseñar los sistemas de sus propios países. Ese reto representa asimismo una oportunidad para reconfigurar los numerosos sistemas que han pasado ya su "fecha de caducidad".

Aunque asegurar políticas sostenibles para la gente mayor es importante, el gobierno neozelandés cree que los intereses a largo plazo dependen por lo menos tanto, si no más, de las políticas de desarrollo para la población activa y del reforzamiento de las familias.

En comparación con la previsión de seguridad social en otros países, Nueva Zelanda sigue siendo prácticamente única en su confianza en un plan no contributivo financiado por el contribuyente, como principal fuente de ingresos de las personas mayores.

Sólo en los últimos años se ha centrado la atención de sucesivos gobiernos en la reforma de la política social, en comparación con la reforma económica tan vigorosamente seguida por Nueva Zelanda desde mediados de los años ochenta.

A mediados de los noventa, Nueva Zelanda se enfrentó a un considerable movimiento de gente por el desequilibrio de las prestaciones. El pueblo indígena maorí representaba un 30% de los beneficiarios a pesar de constituir solamente un 14.4% de la población; y los habitantes de las islas del Pacífico, el tercer grupo étnico por or-

den de importancia, estaba también sobrerrepresentado. Junto con esos datos estadísticos estaba el hecho de que la previsión social consumiera cantidades cada vez mayores de dólares del contribuyente —más de un dólar de cada tres—.

El Departamento de Asistencia Social se lanzó entonces a una estrategia, que llamó "De la Asistencia al Bienestar", destinada a aumentar el grado de conciencia explicando a los neozelandeses los datos y estadísticas sobre la magnitud de la asistencia y su impacto en el tejido económico y social del país.

Al mismo tiempo, el Apoyo a los Ingresos —brazo de pago de prestaciones del Departamento de Asistencia Social— redujo radicalmente sus tiempos de tramitación de 21 días a menos de uno, y, con ayuda de progresos tecnológicos como las centrales telefónicas, adoptó la enérgica medida de establecer un servicio adaptado al cliente en el que, cualquiera de sus 360.000 clientes en edad activa, pudiera recibir un servicio completamente personalizado.

Junto con ese foco de la atención centrado en la política y entrega de prestaciones, se puso en práctica una estrategia denominada "Reforzar las Familias" con objeto de asegurar un impulso coordinado a la prestación de un servicio completo a las categorías más vulnerables de niños y jóvenes.

Las soluciones asistenciales requieren inevitablemente cambios legislativos, y los principios que sostienen los cambios adoptados por Nueva Zelanda son:

- que cada uno tiene la responsabilidad de sí mismo, de su familia, de su comunidad, de otros contribuyentes y de la sociedad;
- que la participación en la labor de pago sostiene la independencia económica;
- que las esperanzas de trabajo y las obligaciones de apoyo a los ingresos deben estar vinculadas a una persona.

# Kari Tapiola

Subdirector General 1, OIT

*Don Kari Tapiola es el Subdirector General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), responsable de políticas relacionadas con la normalización, actividades sectoriales y relaciones con organismos de la OIT. Desde comienzos de los años noventa ha sido miembro del Consejo de Administración de esa organización. Con anterioridad desempeñó altos cargos en el campo sindical tanto en Finlandia como a nivel internacional, en las Naciones Unidas en Nueva York y en la OCDE, en París.*

*Entre la OIT y la AISS hay, en varios sentidos, una estrecha relación. Eso queda bien de manifiesto, entre otras muchas cosas, en el hecho de que la sede central de la AISS esté situada en el edificio de la OIT en Ginebra.*



En el mandato de la Organización Internacional del Trabajo ocupa un lugar muy central la seguridad social, que, en todo el mundo, parece encontrarse cada vez más en una encrucijada. La cuestión planteada se refiere a su legitimidad, su gestión y financiamiento, e incluso los principios en que se basa. Muchos países se encuentran ahora en proceso bien sea de preparación o de ejecución de importantes reformas, sin que haya ninguna rama de la seguridad social que se libere de tal proceso.

Una relativa estabilidad y un crecimiento gradual imperaron en ese campo desde principios de los años cincuenta. Sin embargo, en los últimos años se ha producido un vivo debate sobre cuánto nos podemos permitir, cuál es el medio óptimo de entrega y el grado aceptable de privatización, así como el equilibrio correcto entre la provisión colectiva e individual de seguridad social.

También tenemos que recordar que, en particular en los países en desarrollo, la mayoría de la gente no está aún cubierta por ninguna forma de protección de la seguridad social. Aquí hay una cuestión importante que abordar: la de ampliar la seguridad social básica a los trabajadores fuera del sector formal.

En ese debate sobre la seguridad social, hay una dimensión tanto normativa como económica. Yo me concentraré en los aspectos normativos, ya que es evidente que, más pronto o más tarde, la OIT tendrá que emprender una discusión minuciosa de sus normas sobre seguridad social.

Como concepto fundamental de protección de los trabajadores y sus familias, la seguridad social aparece ya en el Preámbulo de 1919 a la Constitución original de la OIT. Ese enfoque ha sido reforzado tanto por la Declaración de Filadelfia de la OIT en 1944 como por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, hace cincuenta años. Las disposiciones básicas sobre seguridad social han sido incorporadas a las Convenciones y Recomendaciones de la OIT, adoptadas entre 1944 y 1988, así como en el Código de la Seguridad Social adoptado por el Consejo de Europa.

Esos instrumentos asignaron a la seguridad social los objetivos fundamentales siguientes: compensación garantizada y adecuada de ingresos perdidos; recursos básicos garantizados, e integración o reinserción social garantizada. Sobre la forma de conseguir esos objetivos ha habido siempre flexibilidad, pero, tanto de la teoría como de la práctica, han surgido un conjunto de principios rectores, que ayudan a identificar cómo cumplen sus objetivos las instituciones de la seguridad social.

Esos principios son la igualdad de tratamiento (entre nacionales y no nacionales y entre el hombre y la mujer); la solidaridad; la afiliación obligatoria; la responsabilidad general del Estado y la gestión democrática. En el contexto de toda reforma de la seguridad social hay que estudiar detenidamente todos ellos. Así, por ejemplo, la igualdad de tratamiento es una cuestión de derechos fundamentales. La solidaridad se refiere sobre todo al financiamiento, ya que un financiamiento colectivo es indispensable para asegurar que las categorías más vulnerables puedan tener un acceso real a la protección social que necesitan.

El debate sobre la afiliación obligatoria se centra en qué medida la cobertura voluntaria opcional es un complemento aceptable de los planes obligatorios. Según la Convención 102 de la OIT sobre Seguridad Social (Normas Mínimas), la cobertura voluntaria puede ser tenida en cuenta para evaluar los niveles totales de seguridad social sólo cuando es controlada por el Estado o gestionada por las partes sociales y se aplica también a los trabajadores de bajos ingresos. Además, tiene que cumplir los mismos requisitos generales de los planes obligatorios, tales como el financiamiento colectivo, la periodicidad, la previsibilidad de las prestaciones, la protección legal, las garantías financieras, etc.

La responsabilidad general del Estado se deriva del carácter básico de la seguridad social, aunque está claro que los niveles de intervención variarán según las circunstancias. No obstante, la mera adopción de un marco legal por el Estado no puede ser suficiente. El Estado tendrá que aceptar también una responsabilidad general de la gestión total de los planes.

La participación de las partes sociales en la gestión de los planes de seguridad social es una consecuencia directa del financiamiento por cotizaciones. Este aspecto es crucial, ya que también se refiere al principio del libre uso del salario. Como las cuotas obligatorias a la seguridad social implican que el dinero ganado es diferido, los trabajadores, por medio de sus representantes, deben tener voz y voto en la gestión de lo que, al fin y al cabo, sigue siendo su dinero.

La Recomendación Núm. 67 de la OIT sobre Seguridad de los Ingresos, de 1944, indica que los regímenes de seguridad de los medios de vida deberían:

*aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, restableciendo, en un nivel razonable, las entradas perdidas a causa de la incapacidad para trabajar (comprendida la vejez) o para obtener trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de familia.*

El reto actual está en encontrar formas de reconciliar las obligaciones de proporcionar y mantener niveles razonables de prestación con una financiación sostenible a largo plazo. Ello implica el cumplimiento de, por lo menos, tres criterios en apariencia opuestos: viabilidad económica y financiera, equidad individual, y eficacia social.

Si las cotizaciones no permanecen a un nivel viable económica y financieramente, sus niveles dejarían de ser aceptables para empleadores y trabajadores. La equidad individual significa que debe mantenerse un vínculo claro entre los importes de las pensiones y las cotizaciones pagadas durante toda la vida laboral activa. La eficacia social, a su vez, implica que los planes deben ser diseñados para evitar la pobreza, asegurar unos niveles de vida decentes y fiables, y tener un fuerte efecto de redistribución. Reconciliar todo eso conducirá inevitablemente a modelos en que el perfeccionismo tenga que dejar sitio a compromisos sociales entre distintos grupos.

En esa búsqueda de reconciliación de los criterios de viabilidad, equidad y eficacia, deben considerarse sistemas que combinen —en uno, dos o más planes— componentes tanto lineales como en relación con los ingresos. En cierto sentido, el número de niveles, pilares o partes componentes del sistema de pensiones no es relevante en un debate sobre los principios de la seguridad social. Lo que importa, al final, es que en el centro del sistema haya claras garantías para las dos funciones principales de la protección de las pensiones: la satisfacción de las necesidades básicas (componente antipobreza) y el enfoque de compensación de ingresos (que es una cuestión de nivel de vida).

En este enfoque, un componente lineal aseguraría una red de seguridad antipobreza. Por lo que se refiere al componente de compensación de ingresos, la Convención 102 sobre Seguridad Social hace referencia a un umbral del 40% de los ingresos pasados u otros como ratio aceptable de compensación al cabo de 30 años de cobertura.

Las reformas en curso o planificadas de la seguridad social buscan abiertamente una nueva distribución de responsabilidades entre el Estado, las partes sociales y el individuo como parte de un enfoque integrado económico y social dado al sistema de protección social en su conjunto. El contexto más amplio es el de un crecimiento lento, unos recursos públicos limitados, las incertidumbres de un mercado globalizado, la liberalización de mercados de trabajo, el fracaso de las estructuras familiares tradicionales y los cambios demográficos. Es discutible la capacidad de los planes existentes de seguridad social para mantenerse al corriente de los cambios fundamentales de nuestras sociedades.

Dado el contexto global, no es extraño que la discusión de las reformas esté condicionada por consideraciones económicas y financieras. Eso viene provocado por un argumento triple: el alto nivel de gasto obligatorio y un deseo de controlarlo; el raño demográfico cada vez más desfavorable; y el impacto percibido como negativo de los

sistemas existentes sobre el crecimiento económico. Las reformas sobre esas premisas se centran principalmente en las condiciones para tener derecho a prestaciones, así como los niveles de compensación de ingresos y reembolso de gastos.

La cuestión planteada por esa visión de la protección social desde el punto de vista de un economista es en qué medida puede desviar al sistema de su objetivo primario, la provisión de prestaciones adecuadas y fiables. Además, si bien es relativamente fácil calcular el costo actual de las prestaciones, resulta más difícil —pero en el mundo real no menos relevante— calcular los costos tanto económicos como sociales de la ausencia de la provisión de seguridad social. Últimamente, la crisis asiática ha mostrado las consecuencias y costos, para los individuos y las naciones, de la ausencia de redes de seguridad, y ese costo se siente cada vez más en la economía mundial.

Las reformas que se proponen maximizar el alcance de la elección individual, abren una amplia gama de oportunidades, tanto para los individuos involucrados como para las instituciones que proporcionan esas elecciones. Con la tendencia a reducir el papel del Estado y la creciente diversidad de relaciones laborales en que se encuentra la gente, esa tendencia es comprensible y evidentemente inevitable. Sin embargo, incluso bajo ese enfoque, el Estado tiene, o por lo menos debiera reconocer que tiene, la responsabilidad de establecer y aplicar regulaciones apropiadas, de forma que se puedan respetar normas mínimas. Además, la protección proporcionada por la elección individual tiene que cumplir los criterios de ser también fiable, adecuada y eficaz incluso a largo plazo.

No sería posible esbozar un modelo único óptimo de provisión de seguridad social contemporáneo y futuro. En la práctica, las reformas realizadas en los últimos años han recurrido a distintos componentes —fijación de prestaciones, predominio creciente de las inquietudes económicas sobre las sociales, y la promoción de opciones individualizadas—. Aunque el papel del Estado puede que no sea omnipresente en el suministro de protección social, no puede extinguirse en términos de establecer los parámetros y las necesarias garantías.

Es desde esa perspectiva como la OIT tendrá que ver también sus actividades fijadoras de normas relativas a la seguridad social. La discusión sobre el examen y revisión de los instrumentos existentes ya ha comenzado. Desde la Segunda Guerra Mundial, la OIT ha adoptado nueve Convenciones directamente relacionadas con la seguridad social, una de las cuales —la Convención 103 sobre Protección de la Maternidad— será revisada el próximo año. Somos de la opinión de que hay perspectivas reales para reafirmar un consenso sobre los principios esenciales a los que deben atenerse los planes de seguridad social nuevos o reformados.

En ese proceso, es importante recordar que la cuestión de los principios de la seguridad social difiere de las modalidades de financiarla o suministrarla. En un mundo más complejo, el papel de normas básicas consiste en reforzar los principios, al tiempo que permite una flexibilidad en la forma de aplicarlas, a condición de que se respeten los objetivos y los principios rectores. No hay que ser un genio para predecir que a comienzos del próximo siglo, la OIT tendrá que enfrentarse a un serio debate sobre la seguridad social también en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo anual.

# Profesor Daniel Tarschys

Secretario General, Consejo de Europa

*El profesor Daniel Tarschys es Secretario General del Consejo de Europa. Cuenta con una distinguida carrera científica en Suecia, después de doctorarse allí y en EE.UU., habiendo tenido asimismo una carrera política como diputado, con diversos cargos parlamentarios.*

*El profesor Tarschys es conocido también en Suecia como autor de numerosos libros y artículos.*



## Geroeconomía y geropolítica: una perspectiva desde los derechos humanos

Al discutir las condiciones económicas de las personas mayores, siempre comparamos las ventajas de distintas formas de derechos: derechos procedentes del ahorro personal; de planes de pensiones individuales y laborales; y de diversas formas de planes nacionales de pensiones. En el transcurso de nuestra vida adquirimos cierto número de esos derechos, como individuos; como miembros de la población activa; y como ciudadanos de diversos países.

Sin embargo, permítanme recordarles también los más fundamentales de esos derechos, los que queremos que sean garantizados a todos los seres humanos. Los cuarenta Estados miembros del Consejo de Europa han aceptado la Convención Europea de Derechos Humanos, instrumento legalmente vinculante completado por una serie de protocolos adicionales y enriquecido por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Con la perspectiva de los derechos humanos como punto de partida, el Consejo de Europa ha desarrollado asimismo un gran número de instrumentos legales en el campo social, de los que los más importantes son la Carta Social Europea, el Código Europeo de la Seguridad Social y sus respectivos instrumentos revisados [Carta Social

Europea Revisada y Código Europeo de la Seguridad Social (revisado)]. Y la perspectiva de los derechos humanos caracteriza también nuestra labor en otros muchos campos relacionados con los problemas de las personas mayores, tales como la reciente Convención sobre Bioética y el programa modelo de políticas coherentes de rehabilitación e integración para personas discapacitadas (Recomendación núm. R(92)6 del Comité de Ministros sobre una política coherente para personas con discapacidades). En el campo de las pensiones, hemos prestado especial atención a la exportabilidad de las prestaciones y a la adición de períodos de seguro con el fin de establecer el derecho a prestaciones y de calcular el importe de la prestación a pagar.

Más en general, la Convención Europea de la Seguridad Social facilita la movilidad transfronteriza de la mano de obra, garantizando el tratamiento de los trabajadores emigrantes en igualdad de condiciones que los nacionales del Estado de residencia conforme a sus leyes y reglamentos de seguridad social.

El Código Europeo de la Seguridad Social, que es un instrumento único a nivel europeo en este campo, establece normas comunes en Europa para las nueve ramas tradicionales de la seguridad social, que, evidentemente, incluyen las pensiones. Con ese Código hemos tratado de establecer normas más altas que las estipuladas en la Convención 102 de la OIT.

Nuestras Convenciones tratan de extender nuestra esfera legal común y la esfera de valores comunes. No obstante, también nos hemos involucrado en análisis conjuntos de los serios retos a que se enfrentan los responsables nacionales en el campo de la política social y de la protección social. Hace tres años, la VI Conferencia de Ministros Europeos de Seguridad Social, celebrada en Lisboa, se centró en el problema de la dependencia y de los costos relacionados con la asistencia a los enfermos y los mayores. A principios de este año, en su VE Conferencia en Malta, los ministros adoptaron un enfoque más sinóptico de las necesidades actuales de reforma y de los proyectos de reforma en nuestros sistemas de seguridad social.

Los problemas, como sabemos, son en parte similares y, en parte, diferentes. En la parte oriental de nuestro continente, los gobiernos siguen luchando con el relanzamiento de sus sistemas de protección social a raíz del colapso de las economías dirigidas. Ese colapso fue cruel para gran parte de la generación mayor, liquidando no sólo sus ahorros y parte de sus pensiones, sino también, para mucha gente, su sentido de identidad y mérito en el servicio a un sistema social condenado al fracaso.

En Europa occidental, tenemos tasas seculares de crecimiento económico decreciente y de costos en aumento vinculados a la maduración y la dinámica política de nuestros sistemas de pensiones y a una esperanza de vida cada vez más larga, lo que conduce a crecientes ratios de dependencia. Muchos de los países de la zona se enfrentan a proyecciones de una considerable expansión del costo en las primeras décadas del próximo siglo, por lo que tienen que adoptar ahora las medidas adecuadas para adaptarse a esa situación.

Sin ser injusto con nuestros gobiernos, creo que es correcto caracterizar la política social europea de los años noventa como una combinación de gran conciencia de

los problemas con una débil respuesta plasmada en la política. Los temas sociales han ocupado altos puestos en las agendas de deliberaciones, pero bajos en la agenda de las medidas adoptadas. Además, muchas medidas tomadas en los últimos años han agravado más bien que resuelto los problemas, ya que la principal fuerza motriz ha sido la necesidad de contener el incremento del gasto público.

Las innovaciones recientes en la política social se han visto confinadas en gran medida a la limitación de daños en el diseño de recortes sensibles. Es posible que, con tales medidas, hayamos resuelto algunos de nuestros problemas económicos, pero, por el lado social, hemos aplazado muchos problemas que ahora requieren una mayor atención.

Por lo que se refiere a las pensiones, las consideraciones económicas involucradas han sido, en mi opinión, excelentemente analizadas en el estudio "Older and Wiser" del profesor Thompson. Quisiera felicitar a la AISS por ese comienzo tan exitoso de su examen.

Al mismo tiempo, quisiera subrayar el punto establecido por el Sr. Scherman en su prólogo en el sentido de que la construcción de sistemas viables de pensiones y, más generalmente, sistemas de asistencia y protección de nuestros mayores, no sólo es una cuestión de elección económica, sino también de cultura y de relaciones sociales, un problema de política que requiere perspectivas muy amplias.

Difícilmente podemos abordar la *geroeconomía* —o las condiciones económicas de las personas mayores— y la *geropolítica*, sin estudiar toda una gama de temas de carácter casi existencial. Así, por ejemplo, ¿cuál es la relación adecuada entre el estudio, el trabajo y el tiempo libre?, ¿en qué medida pueden mezclarse y combinarse esas ocupaciones más bien que quedar compartimentadas en orden sucesivo, una detrás de otra? Una cuestión más específica es la del trabajo después de los 60 ó 65 años: ¿cuál es la forma apropiada y qué remuneración se requiere? Y otra cuestión más: ¿en qué medida se debe esperar que las personas mayores contribuyan a los costos de su propia asistencia, evitando, por un lado, que la gente pobre quede excluida por cargas prohibitivas y, por otro lado, que extensos subsidios públicos vayan a parar eventualmente a los bolsillos de los herederos de las personas mayores?

Estos temas y algunos más han sido abordados por distintos grupos en el Consejo de Europa. Nuestro proyecto interdisciplinario sobre la exclusión social, discutido recientemente en una importante conferencia celebrada en Helsinki, ha ilustrado una serie de graves problemas que afectan sobre todo a las personas mayores, muchas de las cuales tienden a quedar marginadas de distintas formas. La exclusión social fue también abordada en la cumbre del Consejo de Europa del año pasado en Estrasburgo, donde nuestros jefes de Estado y de Gobierno decidieron dedicar más atención a reforzar la cohesión social.

A tal fin, estamos creando ahora un Comité Europeo para la Cohesión Social que cubre los campos de trabajo anteriormente confiados a tres comités directivos en el campo social. Ese nuevo comité estratégico será creado con la misión de elaborar una estrategia europea para la cohesión social. Aunque ese es claramente un campo en que

los Gobiernos y Parlamentos nacionales quisieran conservar su soberanía, hay necesidad de una cooperación mayor en la evaluación de tendencias y retos, en la definición de objetivos y en el desarrollo de métodos y enfoques políticos.

Esa labor ha de ser realizada, sin duda, en cooperación con otras organizaciones internacionales. Permítanme elogiar el excelente trabajo de la AISS, la OCDE, la OIT, la Comisión Europea, el Banco Mundial y otros organismos. En cuanto a la formación y a compartir experiencias se refiere, ahora estamos estableciendo un programa de cooperación con la Oficina Regional de la RISS para Europa, destinado a apoyar a los países de la Europa central y oriental dedicados actualmente a reformar su sistema de protección social. Permítanme mencionar también al Fondo de Desarrollo Social del Consejo de Europa, invitado especialmente por la Cumbre de Estrasburgo para que participe en nuestra acción conjunta a favor de la cohesión social.

\*\*\*

Señora presidenta, el diseño de sistemas de pensiones requiere una gran dosis de previsión, y su rediseño resulta aún más difícil, en particular si las modificaciones van en una dirección restrictiva. En la Conferencia ministerial sobre Seguridad Social celebrada en Malta, los ministros eran muy conscientes de que los sistemas de seguridad social en Europa tendrán que adaptarse a los nuevos retos que han surgido en los últimos años, pero estuvieron de acuerdo en hacerlo sin abandonar la filosofía básica que ha inspirado a la seguridad social europea y que se refleja en nuestro Código Europeo de la Seguridad Social. Los ministros se comprometieron asimismo a asegurar la continuidad y la adaptación a la evolución demográfica tanto de los planes de pensiones como de la rama de las enfermedades.

Esta Conferencia llega en un momento muy oportuno después de la reciente reforma sueca de las pensiones, mencionada ya por la Sra. Klingvall y sobre la que se informará con mayor detalle. No sólo la sustancia de esa reforma, sino también el proceso de la toma de decisiones en el que se desarrolló, merecen un examen detenido por parte de otros países enfrentados a facturas onerosas de las pensiones futuras.

¿Cuáles son, entonces, las aportaciones del Consejo de Europa al desarrollo de la política social europea? He hecho hincapié en dos aspectos. Al adoptar cierto número de normas comunes y de requisitos mínimos por lo que respecta a condiciones de trabajo, política social y protección social, nuestros Gobiernos han creado un conjunto de reglas que pueden guiar tanto la legislación como la acción social. Esas normas son examinadas ahora con especial atención en los países en transición de la Europa central y oriental.

Por las observaciones de los organismos supervisores sabemos que los requisitos aceptados no siempre se cumplen, y que también hay un gran número de países que aún no han accedido a los distintos instrumentos, aunque hemos adquirido una gran experiencia positiva y debemos seguir desarrollando y ampliando esa esfera europea común de derechos sociales.

Por otra parte, hemos llegado a servir como cámara de compensación para el intercambio de experiencias e ideas políticas en el campo social. El Consejo de Europa se ha convertido en foro de discusiones sobre políticas a seguir y el desarrollo de esas políticas, lo que ha demostrado ser de especial importancia en un campo como el de la política social. Y una vez más quisiera hacer hincapié en la necesidad de perspectivas amplias en esta discusión, que vayan más allá de las limitadas consideraciones económicas hasta los campos más amplios de los derechos humanos y la cohesión social.

La prevención social ha recorrido un largo camino desde la época de Bismarck, a finales del siglo XIX, hasta Beveridge, a mediados del siglo XX y la tremenda expansión del Estado Benefactor en los últimos 50 años. No obstante, tenemos por delante mucho que hacer para defender y desarrollar esa herencia y hacerla viable frente a las numerosas incertidumbres del próximo siglo. Permítanme felicitar a la RISS y al Gobierno sueco por su iniciativa y desear todo el éxito posible a esta Conferencia.

# Capítulo

## Más vieja y más sabia — la economía de las pensiones públicas

Lawrence Thompson .....	93
Doctor, Miembro Superior de The Urban Institute, Washington, D.C.	
Meinhard Miegel .....	115
Doctor, Profesor Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Alemania	
Robert Holzmann .....	119
Profesor, Director, HDNSP, Banco Mundial	
Nicholas Barr .....	127
Profesor, Departamento de Economía, London School of Economics	

# Doctor Lawrence Thompson,

Miembro Superior de The Urban Institute, Washington, D.C.

*El Dr. Lawrence Thompson es Miembro Superior de The Urban Institute en Washington, y está especializado en asuntos de pensiones y de jubilación. Es consultor tanto de la OIT como del Banco Mundial sobre la reforma de las pensiones. Cuenta con una larga carrera como analista de políticas y administrador de seguridad social. Detalles sobre ese particular se pueden ver en las Notas iniciales sobre el autor en su obra "Más vieja y más sabia: la economía de las pensiones públicas", resultado importante de la primera fase de la Iniciativa de Estocolmo y que constituye el hilo principal de todo el programa para el primero y segundo días de la Conferencia.*



## Visión general y resumen\*

En los últimos quince años, los debates sobre el alcance y la estructura de los sistemas nacionales de pensiones y su cambio real han crecido hasta llegar a niveles sin precedentes. Ese intenso enfoque de la atención en los sistemas de pensiones y en las instituciones correspondientes tiene lugar en el mundo entero, tanto en economías desarrolladas como en las que están en vías de desarrollo. Esa tendencia es impulsada por una serie de factores cuya composición varía de una parte a otra del globo. Entre ellos se cuentan la necesidad o el deseo de reestructurar sistemas económicos enteros, vigorizar instituciones ineficaces de pensiones o mejorar la protección social a medida que mejoran las condiciones económicas. Los debates son causados a menudo por la esperanza de que estructuras opcionales de las pensiones mejoren el funcionamiento macroeconómico y ayuden a responder a los cambios demográficos, o por el deseo de reflejar los cambios en la visión social sobre la importancia relativa de la provisión individual y colectiva para la jubilación.

Uno de los rasgos más destacados del debate actual es la dura crítica de los programas públicos de pensiones por retención fiscal en la fuente, que, en muchos países

\* Esta es la visión general y el resumen del libro "Más vieja y más sabia — la economía de las pensiones públicas", por Lawrence Thompson. The Urban Institute Press, Washington D.C. (1998).

industrializados, son el medio principal de proporcionar ingresos durante la jubilación. Durante décadas, esos programas fueron considerados ampliamente como valiosas instituciones sociales y económicas. Hoy día, se les acusa a menudo de costar demasiado, de reflejar visiones sociales anticuadas, y de tener consecuencias indeseables para la economía. El consenso anterior en pro de esos programas públicos por retención fiscal en la fuente se ha venido abajo.

Ante la polarización cada vez mayor de los debates, las organizaciones miembros de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) pidieron a ésta su ayuda para buscar un nuevo consenso. La forma lógica de comenzar esa búsqueda fue la de hacer un examen cuidadoso de los distintos argumentos aducidos tanto por los críticos como por los defensores de los planes tradicionales de pensiones públicas. Ese examen ha de implicar el análisis de los impactos económicos y sociales de diversos enfoques sobre las pensiones, la evaluación de la eficacia probable de cada uno para asegurar unos ingresos adecuados durante la jubilación en un mundo de incertidumbre, y la identificación del papel desempeñado por la variación de las tradiciones sociales, culturales y políticas para determinar si un tipo particular de institución puede prosperar en un entorno dado. Debe servir de base para el diálogo en curso entre los partidarios de todos los enfoques, con objeto de desarrollar un nuevo consenso sobre la gama de estructuras idóneas para los sistemas nacionales de pensiones y las ventajas de esos distintos enfoques.

Este volumen representa el paso inicial del proceso de examen realizado por la AISS. Incluye nueve capítulos que analizan una variedad de temas sobre pensiones desde una perspectiva económica. Esos capítulos exploran diferentes aspectos del impacto de las pensiones en la economía, la dinámica fiscal de diversos enfoques sobre las pensiones públicas, y los retos implicados en asegurar que las pensiones proporcionen ingresos adecuados. El examen comenzó con cuestiones económicas, ya que, generalmente, son la base de las críticas más duras de los sistemas de pensiones existentes y representan el mayor impulso de cambio de tales sistemas.

La crítica más corriente de las pensiones por retención fiscal en la fuente se refiere a su impacto económico, por lo que ese conjunto especial de problemas es examinado en los cinco primeros capítulos del presente volumen. Sin embargo, los sistemas de pensiones no se crean debido al impacto que puedan tener en la macroeconomía, sino que son diseñados, sobre todo, como mecanismos para proporcionar a la población de edad avanzada ingresos durante la jubilación. Ese papel es examinado en detalle en los informes temáticos sobre la dinámica fiscal de los enfoques sobre pensiones públicas y su idoneidad como fuentes de ingresos durante la jubilación.

En su mayor parte, este volumen deja los temas sociales y culturales, que también tienen gran importancia en los debates, para un examen ulterior. Entre esos temas se cuentan el papel de los programas nacionales de pensiones como instituciones sociales y las condiciones en las que es probable que tengan éxito o fracasen distintos tipos de instituciones públicas y privadas. Esas otras cuestiones son sumamente importantes. El papel que desempeñan las pensiones públicas para asegurar la cohesión de una sociedad

moderna, es posible que tenga tanta importancia como cualquier efecto económico que puedan tener. Además, la historia demuestra que los problemas graves relacionados con la operación de pensiones públicas son, con frecuencia, tanto el resultado de debilidades institucionales como de defectos de diseño. Los diseños que parecen funcionar de forma muy eficaz en un marco institucional, pueden convertirse fácilmente en un verdadero desastre al operar en otro marco. Esos temas proporcionan una agenda para futuros análisis como parte de la importante iniciativa de la RISS.

## Resumen de los informes temáticos

### Capítulo 2: ¿Por qué se crean programas de jubilación obligatorios?

El punto de partida lógico de esta discusión es la cuestión de por qué existen en realidad programas públicos de pensiones. ¿A qué fines se supone que sirven? ¿Qué impacto debemos esperar que tengan? ¿Cómo deben ser diseñados para que cumplan sus fines?

Tanto los partidarios como los críticos de los sistemas tradicionales de pensiones por retención fiscal en la fuente están de acuerdo en que los gobiernos deben exigir a la población en edad laboral que hagan reservas para su jubilación; están, sin embargo, en desacuerdo, sobre los mecanismos más deseables para conseguirlo. El acuerdo en que alguna forma de intervención del Estado es necesaria, demuestra la creencia compartida de que los mercados libres no funcionarían de forma adecuada para dar a todos los ciudadanos una protección financiera idónea durante la jubilación en ausencia de la intervención estatal.

Una razón de la intervención estatal es el deseo de mitigar la pobreza, en especial entre aquéllos que ya no se espera que trabajen. A medida que se desarrollan las economías, se debilitan los lazos familiares amplios y los Gobiernos aceptan tradicionalmente la responsabilidad de asegurar un nivel de vida mínimo a las personas mayores. En muchos países, los programas públicos de pensiones son la herramienta más importante para cumplir esa responsabilidad, ya que son eficaces para dar, al menos, un nivel modesto de ingresos a los más ancianos y hacerlo de forma que protejan la dignidad y el amor propio. Sin embargo, casi invariablemente, el alcance y la estructura de los programas públicos de pensiones van mucho más allá del tipo de esfuerzo estatal que se requeriría precisamente para proporcionar una "red de seguridad" que garantice niveles de vida mínimos. Es ese alcance ampliado el que requiere una explicación adicional.

El argumento más corriente a favor de ese papel mayor del Estado es que muchas personas privadas que trabajan y que podrían atender adecuadamente a sus propias necesidades durante la jubilación, son miopes. En ausencia de un mandato del Estado, no tendrían la previsión o disciplina suficientes para ahorrar lo requerido para la jubilación. Cuando quisieran darse cuenta de su error, sería demasiado tarde. En realidad, el Estado actúa de forma paternalista para aplicar un mandato que la gente puede que tome a mal mientras es joven, pero que apreciará cada vez más a medida que se haga mayor.

Un segundo argumento es que el mandato estatal es necesario para proteger a los miembros prudentes de la sociedad frente a los "polizones". Si, a fin de cuentas, la gente cree que el Estado asegurará que todas las personas mayores tengan acceso a un nivel de vida mínimo, algunas pueden tomar la decisión consciente de no ahorrar por cuenta propia. Para evitar que haya que pagar tanto por uno mismo como por cualquier vecino imprudente, los miembros prudentes de la sociedad obligan a que todos hagan su aportación.

Un tercer argumento se centra en la posibilidad de reducir la incertidumbre implicada en el hecho de que cada uno tenga que hacer sus propios planes para la jubilación. Las intervenciones del Estado pueden reducir la dificultad de prepararse para la jubilación ante la incertidumbre sobre el ritmo de la actividad económica futura, el ritmo de los rendimientos de la inversión y de los tipos de interés en el futuro, y la duración de la vida de cada uno.

De un análisis de esos argumentos se desprenden varias observaciones sobre la estructura de los planes públicos de pensiones. En primer lugar, mientras esos argumentos indican que alguna forma de programa obligatorio es deseable, no proponen que tal programa tenga que ofrecer plena compensación de sueldos a los jubilados de ingresos medios y superiores.

En segundo lugar, los argumentos presuponen que muchas personas en edad laboral no asignarían voluntariamente reservas adecuadas para su jubilación. De ahí que una clave para la ejecución exitosa de un programa público de pensiones, sea la predisposición y capacidad del Estado para hacer cumplir la recaudación de contribuyentes individuales y organizaciones. A veces se escuchan sugerencias en el sentido de que los problemas de cumplimiento podrían ser resueltos vinculando sencillamente las prestaciones de forma más estrecha a las contribuciones. Si bien un cambio así podría tener un impacto beneficioso, el hecho de esperar que ello produzca un incremento importante del cumplimiento, sería ignorar los supuestos básicos sobre la conducta humana, que motivaron en primer término la creación del programa de pensiones.

Una tercera observación se refiere al impacto probable del programa público de pensiones en el comportamiento de los participantes. Esos programas han sido diseñados para facilitar a la gente su jubilación a una edad "adecuada". El supuesto es que, en ausencia de ellos, la gente habría ahorrado demasiado poco y, por tanto, se hubiera visto obligada a trabajar demasiado tiempo. Por ello, cabría esperar que la ejecución de un programa de pensiones obligatorio hiciera que muchos participantes se jubilaran antes de cuando lo hubieran hecho en caso contrario, reduciendo así la participación de las personas mayores en la población activa. En cierta medida, tal impacto es el resultado que se pretende.

### Capítulo 3: El costo económico de los programas de pensiones

El centro de la atención se dirige después a los temas económicos fundamentales subyacentes en los debates sobre las pensiones públicas. El capítulo 3 hace un examen cuidadoso de los factores que determinan el costo económico real de la ayuda a la población jubilada. Los capítulos 4, 5 y 6 analizan el impacto probable de los siste-

mas públicos de pensiones sobre el ahorro, el comportamiento de la población activa y la competitividad internacional.

Una fuente de confusión sobre el impacto económico de un programa público de pensiones puede atribuirse a no saber distinguir entre el costo real de dicho programa para la economía y las cuotas a los seguros sociales que son cobradas para financiar ese costo. El capítulo 3 investiga cómo afectan los cambios en la demografía y las políticas públicas al costo económico de apoyar a la población jubilada. Un capítulo posterior examina cómo distintos entornos económicos y demográficos hacen que suban o bajen las tasas de las cuotas requeridas para financiar las pensiones, aunque el costo económico real de ayudar a los jubilados no haya cambiado.

El costo económico de ayudar a la población jubilada se mide mejor por la parte de la actividad económica nacional total que cada año se dedica a suministrar los bienes y servicios que consumen los jubilados. Ello supone que, independientemente de cuál sea la parte de la capacidad de la economía usada con tal fin, no puede utilizarse con ningún otro fin, como la producción de bienes de consumo para el resto de la población o nuevas inversiones para incrementar la productividad futura.

Ese costo económico se financia mediante una combinación de transferencias de las rentas del trabajo de los que no están jubilados (generalmente en forma de cuotas para pensiones) y asignaciones de parte de los rendimientos del capital invertido (generalmente en forma de rendimientos sobre fondos propios de jubilados particulares o de fondos de pensiones). Distintos enfoques dados al financiamiento de las pensiones implican a menudo diferentes asignaciones de esos costos entre las cuotas y los rendimientos sobre fondos propios. La confusión se puede producir cuando un enfoque parece ser más barato que otro porque implica unas cuotas más bajas para pensiones procedentes de los rendimientos. Si las cargas más bajas impuestas a la mano de obra son contrarrestadas por unas cargas más altas sobre los ingresos del capital, el costo total de la economía es el mismo, aunque puede ser diferente su distribución.

La parte de la actividad económica total dedicada al consumo de los jubilados, el costo económico real del apoyo a ellos, es influida por una serie de factores económicos, demográficos y de política pública. La forma más fácil de comprender cómo se interrelacionan esos distintos elementos es, quizá, la de centrar la atención en el comportamiento de tres ratios claves:

- (1) el ratio de consumo agregado, que es la parte de la actividad económica dedicada a producir bienes de consumo y servicios para uso doméstico;
- (2) el ratio de dependencia de jubilados, que es la parte de la población que está jubilada; y
- (3) el ratio del nivel de vida, que es la razón del consumo medio de la población jubilada al consumo medio de toda la población.

Cuando se multiplican entre sí, esos tres ratios producen el ratio de consumo de jubilados respecto a la actividad económica total, que es el costo económico de ayudar a aquéllos.

La relación entre cambios en cualquiera de esos tres ratios y el cambio correspondiente en el costo económico de la población jubilada es directa y proporcional. Todo lo que produzca un aumento en uno de esos ratios en un porcentaje determinado, aumentará el costo económico del apoyo a los jubilados en el mismo porcentaje. Del mismo modo, el costo de ayuda a los jubilados sólo puede reducirse, si se introducen cambios que disminuyan al menos uno de esos ratios claves.

A medida que la población envejece, y si no se hacen otros cambios, el ratio de dependencia de jubilados subirá, y el costo económico del apoyo a éstos aumentará proporcionalmente. Los dos ajustes más corrientes discutidos como formas de compensar algo de ese incremento del costo son el aumento de la edad legal de jubilación, que reduciría el ratio de dependencia de jubilados, y la reducción de las prestaciones de jubilación, que disminuiría el ratio del nivel de vida.

El paso de parte o toda la responsabilidad de la gestión de los planes públicos de pensiones del sector público al privado ha sido recomendado de vez en cuando como mecanismo para reducir el costo de apoyar a los jubilados. Si tal cambio tiene el efecto deseado o no, es algo que depende por completo de si sirve para reducir uno de esos ratios claves. Así, por ejemplo, si el cambio va acompañado de otros que aumenten la edad de jubilación o reduzcan los ingresos relativos de la población jubilada o que sean más eficaces para evitar la caída de la edad de jubilación o la subida de los ingresos relativos, puede muy bien ser un mecanismo eficaz para reducir el costo. Si, por el contrario, dicho cambio no va acompañado de otros en los ratios de dependencia o en el nivel relativo de vida de los jubilados, no tendrá ningún impacto en el costo económico real. De hecho, tal cambio puede, en realidad, aumentar el costo del apoyo a los jubilados, si produce unos ingresos de jubilación más altos. Lo más probable es que unas rentas más altas para los jubilados conduzcan a un aumento de su nivel de vida en relación al resto de la población, haciendo subir el costo del apoyo a las personas jubiladas.

Otros abogan por políticas económicas que creen que acelerarían el crecimiento económico como parte de una estrategia para hacer frente al creciente costo de una población que envejece. Si bien tales políticas pueden ser deseables por otras razones, no está nada claro que quepa esperar que un crecimiento económico más rápido reduzca el costo económico de apoyo a los jubilados. Si la mayor rapidez de ese crecimiento se traduce en un incremento más rápido del nivel de vida de la población en edad laboral, sin tener el mismo impacto en el nivel de vida de la población jubilada, el costo relativo de apoyar a los jubilados caerá. Por otra parte, un nivel creciente de vida entre la población en edad laboral puede hacer que prefieran una jubilación más temprana y que planteen menos resistencia al aumento gradual de las tasas de las cuotas para pensiones. Cualquiera de las dos reacciones podría implicar que un crecimiento económico más rápido tuviera en realidad el efecto de incrementar el costo de apoyar a la futura población jubilada.

En resumen, el costo económico del apoyo a la población jubilada se mide mejor estudiando los recursos dedicados a su consumo. Los pagos de prestaciones de pen-

siones públicas son una fuente importante de apoyo al consumo de su población. Por esa razón, la mejor medida del costo económico de un programa de pensiones son las prestaciones que proporciona. Si es importante evitar un incremento demasiado grande de los costos del apoyo a la población de edad avanzada, la evaluación de las políticas opcionales para limitar esos costos debe centrarse en el grado de eficacia de cada una en impedir que suban los pagos de prestaciones de pensiones.

### *Impactos de las pensiones en la economía*

Aunque la forma de financiar los planes de pensiones es poco probable que tenga un impacto importante en la parte de la producción nacional dedicada a apoyar a los jubilados, el enfoque del financiamiento puede que aún tenga un efecto importante en el nivel de vida de cada uno, si influye en el comportamiento del ahorro y de la mano de obra, o en la competitividad internacional. Cada uno de esos tres efectos posibles es discutido ampliamente en la prensa popular, a menudo como si las conexiones fueran evidentes y todos los impactos, importantes. Investigadores serios en economía han podido establecer algunas, pero no todas, las conexiones. Allí donde se han encontrado conexiones, muchos de los impactos parecen ser relativamente modestos. Esas cuestiones son estudiadas en los tres próximos informes temáticos.

## Capítulo 4: Pensiones y ahorro

La relación entre el financiamiento de las pensiones y el comportamiento del ahorro ha atraído la atención de los economistas durante varias décadas y ha dado lugar a un volumen considerable de estudios estadísticos. El tema principal ha sido si los sistemas de pensiones por retención fiscal en la fuente reducen el ahorro nacional agregado y/o si una mayor dependencia de planes de pensiones con acumulación anticipada de fondos aumentaría el ahorro nacional. Si se puede encontrar una relación consistente, los cambios de la política de pensiones podrían ser usados para incrementar el ahorro nacional agregado y producir un nivel algo más alto de actividad económica por habitante.

Los estudios minuciosos que evalúan el conjunto de los análisis recientes suelen sacar la conclusión de que no existe prueba consistente que vincule la introducción de programas de pensiones por retención fiscal en la fuente a caídas en las tasas de ahorro nacional. La conexión puede muy bien existir, pero o es demasiado pequeña para reflejarse en los datos o su impacto es oscurecido por otros factores.

De forma similar, hay pruebas (basadas en gran parte en datos de Estados Unidos) de que la acumulación de activos en cuentas de jubilación hará que suba el ahorro total de las economías domésticas, si bien menos que el incremento en los saldos de esas mismas cuentas. Sin embargo, ese efecto positivo de las pensiones con acumulación anticipada de fondos parece ser ensombrecido o contrarrestado por el comportamiento de otros componentes del ahorro nacional. Entre ellos se cuentan las operaciones fiscales del gobierno, las estrategias financieras de las empresas, y las costumbres y prác-

ticas usadas para financiar la vivienda y otros gastos importantes de consumo. Al menos entre los países de la OCDE, no hay, en esencia, ninguna correlación entre la tasa de crecimiento mostrada por los activos de pensiones y la tasa total de ahorro en la economía.

Todo ello indica que si un objetivo nacional importante es un mayor ahorro, la política de pensiones puede tener un papel que desempeñar, aunque es poco probable que tenga un impacto discernible por sí mismo. Las políticas de pensiones favorables al ahorro tendrían que ir acompañadas de otras intervenciones, tales como un código impositivo que favorezca el ahorro, excedentes fiscales estatales, y políticas que desalienten los créditos para consumo.

Varios estudios recientes han mostrado que el desarrollo de los mercados financieros puede dar un impulso independiente al crecimiento económico. Aunque los resultados son aún controvertidos, indican que el uso de la acumulación anticipada de fondos para, por lo menos, parte del sistema de pensiones, puede tener un impacto económico beneficioso independiente de cualquier otro impacto en el ahorro agregado. Los crecientes planes de pensiones podrían proporcionar un mercado para nuevos instrumentos financieros y contribuir al desarrollo de los mercados financieros.

## Capítulo 5: Pensiones y oferta de mano de obra

Los planes públicos de pensiones también pueden provocar una reducción de la actividad económica productiva por medio de su impacto en la oferta de mano de obra, lo cual constituye el tema estudiado en este informe temático. Una posibilidad es que los planes de pensiones obligatorios puedan desalentar indebidamente el esfuerzo laboral individual tanto reduciendo el pago neto durante los años principales de trabajo de la gente, como estimulando la jubilación cuando la gente llega a la edad en que tiene a su disposición las prestaciones. Otra posibilidad es que puedan fomentar un movimiento artificial de gente hacia sectores de la economía gravados menos ligeramente con impuestos, y a menudo menos productivos, si fuerzan a trabajadores jóvenes a asignar a su jubilación más de lo que quisieran.

Estudios del comportamiento de los trabajadores confirman en cierto modo la primera cuestión. Las cuotas para pensiones (y otros impuestos sobre la renta) parecen tener poco efecto en el esfuerzo laboral de los que constituyen la fuente principal de apoyo a sí mismos y a sus familias. Sin embargo, para los que tienen fuentes opcionales de apoyo, esos estudios muestran que las cuotas para seguros sociales y otros impuestos sobre la renta sí que tienden a reducir ese esfuerzo laboral, por lo menos en alguna medida.

La disponibilidad de pensiones para trabajadores mayores parece también reducir el esfuerzo laboral, especialmente entre aquéllos cuyo bienestar se ha deteriorado. No es nada extraño que haya una tendencia a que pensiones más generosas tengan un efecto más espectacular sobre el esfuerzo laboral, aunque un cambio en la edad a que quedan disponibles las pensiones, probablemente tendría un impacto más potente en el comportamiento de jubilación que el de un cambio modesto en la cantidad paga-

da a una edad determinada. Ello implica que si el envejecimiento de la población fuerza a recortes en las pensiones, una reducción de la prestación mensual pagadera a partir de determinada edad es tan probable que produzca ingresos más bajos de jubilación como que conduzca a un aumento de la edad media de jubilación.

Como los programas obligatorios de pensiones son establecidos para exigir a la gente que haga reservas más adecuadas para la jubilación, hay que suponer que su ejecución exitosa permita a la gente jubilarse antes de lo que hubiera hecho de no haber dispuesto de los ingresos de la pensión. Estudios actuales de los impactos en la oferta de mano de obra nos dicen que la gente se retira realmente antes de lo que hubiera sido el caso sin tener acceso a los ingresos de la pensión. Sin embargo, como la mayoría de las sociedades nunca han articulado los criterios sociales, políticos o económicos para juzgar el impacto de sus políticas, esos estudios no pueden decirnos si el impacto real es mayor o menor que el deseable o si las prestaciones pagadas son o no demasiado generosas. Tampoco podemos decir si cierta disuasión del esfuerzo laboral entre asalariados secundarios es un precio razonable que haya que pagar por las ventajas conseguidas, cuando se establece un plan de pensiones.

La imposición de cuotas para pensiones crea un incentivo para que la gente bien se oculte del recaudador de impuestos en mercados laborales informales o bien se clasifique a sí misma como trabajador autónomo, ya que asegurar el cumplimiento entre los autónomos siempre ha sido un reto. En sí misma, la reclasificación de uno mismo como autónomo puede que tenga poco impacto en la actividad económica agregada, si bien, al reducir el cumplimiento tributario, puede crear al gobierno problemas fiscales y, según lo estrechamente vinculadas que estén las prestaciones y las cuotas, también al plan de pensiones. No obstante, la actividad económica agregada se resentirá, si la gente busca empleadores marginales en el mercado informal de mano de obra, que operan en sectores algo menos productivos de la economía, pero que pueden ofrecer un sueldo neto más alto al no pagar las cuotas para pensiones.

La situación puede ser especialmente fastidiosa si la relación entre las prestaciones de pensiones y las cuotas es débil. En esos casos, los trabajadores pueden ser capaces de pasar gran parte de sus carreras en empleos informales (o autónomos), librarse del pago pleno de cuotas y, a pesar de todo, cobrar pensiones completas. Además de las pérdidas económicas, tales situaciones darán lugar a importantes problemas financieros para el plan de pensiones.

Los sistemas de pensiones en que el lazo entre los pagos de cuotas y el recibo de prestaciones sea tan directo y claro como resulte posible, introducen menos frenos al cumplimiento y quedan mejor aislados de los problemas financieros asociados con todo problema de cumplimiento que quede. Un vínculo estrecho también debe ayudar a reducir cualquier otra deformación del mercado de trabajo. No obstante, cabe esperar que queden aún algunos problemas de cumplimiento, independientemente de lo claro y estrecho que sea el vínculo. Si un lazo claro y estrecho entre las cuotas y las prestaciones fuera suficiente por sí mismo para dar lugar a un cumplimiento casi perfecto, no habría necesidad de imponer el programa bajo mandato en un principio.

## Capítulo 6: Competitividad internacional

La reciente ralentización del crecimiento económico en el mundo industrializado y, en especial, en Europa occidental, causó preocupación porque los sistemas de seguridad social demasiado generosos pudieran estar minando la competitividad internacional.

Es un hecho generalmente admitido que unos programas de seguridad social bien diseñados pueden realzar la competitividad internacional, por ejemplo ayudando a suavizar las transiciones de una estructura industrial a otra o facilitando la movilidad de los trabajadores a nuevas posibilidades de empleo. Sin embargo, los programas de diseño deficiente pueden desalentar el esfuerzo laboral e incluso los programas mejor diseñados pueden también resultar caros. La cuestión está en si el impacto positivo de esos programas está siendo contrarrestado por el impacto que su financiamiento tiene en el costo de hacer negocios en un país determinado.

La teoría económica indica que los costos de operación de programas de seguridad social no deben causar problemas especiales de competitividad internacional, allí donde se permita que los mercados de productos, de mano de obra y de divisas operen de forma bastante libre. En tales entornos, todo aumento de las cuotas para pensiones (u otras cuotas a la seguridad social) se traducirá en reducciones de la paga neta del trabajador más bien que en incrementos del costo en que incurran las empresas para contratar mano de obra, independientemente de que las cuotas sean recaudadas inicialmente del empleador o del empleado.

Sin embargo, tanto los problemas del mercado laboral como los de competitividad internacional pueden producirse durante un período de tiempo prolongado, si cierta combinación de políticas del gobierno y rigideces del mercado laboral impiden los ajustes normales del mercado a incrementos de las cuotas de la seguridad social. Cuando bien sea las políticas del gobierno o bien los convenios laborales privados impiden la caída de los salarios reales, un aumento de las cuotas del empleador puede hacer subir los costos empresariales, conduciendo al aumento del desempleo. Esta situación puede producir asimismo problemas de competitividad internacional si, además, ya sean las políticas gubernamentales o los movimientos de capital, impiden a los tipos de cambio ajustarse a los desequilibrios comerciales, al menos durante algún tiempo.

El análisis de la competitividad relativa de distintos países apoya la idea de que los programas de seguridad social pueden ser beneficiosos para la competitividad de un país, pero que las altas cuotas de los empleadores para financiarlos, pueden ser un problema. Cuando se clasifica a los países de la OCDE por su competitividad relativa, los colocados en posiciones más altas tienden a ser los que gastan una parte mayor del PIB en seguridad social. Al mismo tiempo, unas tasas más altas de las cuotas de los empleadores tienden a ser asociadas con puntos de competitividad algo más bajos.

### *Elección entre los enfoques de las pensiones*

La mayor parte del análisis realizado en este volumen se centra en algunas de las implicaciones de la elección entre los diversos enfoques sobre la provisión de pensiones

públicas obligatorias. En los capítulos 7 y 8 se examinan los aspectos del financiamiento total de las pensiones: la relación entre los enfoques sobre pensiones y las tasas de las cuotas, y los retos implicados por el cambio de un enfoque de la organización de pensiones públicas a otro. Los capítulos 9 y 10 se centran en la idoneidad de diferentes enfoques sobre pensiones públicas para asegurar una fuente predecible de ingresos durante la jubilación a participantes individuales.

### Capítulo 7: Fijación de las tasas de las cuotas para pensiones

El costo económico de un programa de pensiones se mide mejor examinando la relación entre los pagos de prestaciones agregadas y la actividad económica total. No obstante, las tasas de las cuotas necesarias para financiar un nivel determinado de prestaciones pueden ser más altas en virtud de un enfoque sobre provisión de pensiones que según otro. El capítulo séptimo examina las matemáticas de esas tasas de las cuotas, analizando cómo las variables económicas, demográficas e institucionales se interrelacionan para producir diferencias en dichas tasas, incluso cuando los costos económicos reales del programa de pensiones son iguales.

Los planes de pensiones con prestaciones definidas, con tasas de cuotas por retención en la fuente, son fijados de forma que los ingresos agregados de todos los trabajadores sean suficientes para financiar los pagos agregados de prestaciones a todos los jubilados. En esos planes, las tasas de las cuotas son sensibles a los cambios demográficos, pero bastante insensibles a la evolución económica. Un descenso del número de contribuyentes en relación al número de pensionistas hará que aumenten las tasas, dado que el costo de financiamiento de una cantidad determinada de pensiones se distribuye entre un número más pequeño de contribuyentes. Por otra parte, un cambio en los niveles de ingresos vigentes tiene a menudo un impacto relativamente pequeño en las tasas de las cuotas necesarias para financiar aquellos planes, ya que todo cambio es probable que produzca cambios porcentuales más o menos iguales en ingresos y gastos.

Según el enfoque del ahorro individual característico de la mayoría de los planes con cuotas definidas, las tasas de las cuotas necesitan ser fijadas de manera que cada individuo pueda acumular activos financieros en cantidad suficiente para financiar su nivel deseado de ingresos durante la jubilación. Como el plan de financiamiento se centra en el saldo de la cuenta de cada individuo, las tasas decrecientes de natalidad (y los cambios que inducen en el ratio del contribuyente/pensionista) no tienen efecto directo alguno en el cálculo de las tasas de las cuotas. Las tasas necesarias para obtener un nivel especificado de activos para la jubilación son determinadas, en lugar de ello, por la interacción de los tipos de interés (o, más generalmente, el rendimiento del capital) y la tasa de crecimiento salarial. Un aumento de los tipos de interés hace que sea más fácil acumular el saldo necesario en las cuentas de jubilación y permite que el sistema opere con unas tasas más bajas de las cuotas. Por contraste, un aumento de la tasa de crecimiento de los ingresos incrementa la cantidad de activos para la jubilación, que tiene que acumular el pensionista para poder financiar una pensión que mantenga la relación entre los ingresos de la jubilación y los anteriores. Ello obliga a aumentar las tasas de las cuotas.

La relación entre las tasas de las cuotas en virtud de planes de pensiones con prestaciones definidas y con acumulación de fondos, y esas variables especiales económicas y demográficas es muy similar a la respuesta obtenida en enfoques de ahorro individual. En aquellos planes, las tasas de las cuotas tienen que ser fijadas de forma que se acumulen activos suficientes durante la vida laboral de cada cohorte participante en el financiamiento de sus pensiones de jubilación. Una diferencia importante entre esos dos enfoques se refiere a la capacidad de un plan de grupo para mitigar el impacto que los cambios temporales económicos o demográficos pudieran tener, de lo contrario, en la pensión de cada individuo. (Esta cuestión es estudiada de forma más exhaustiva en el capítulo noveno.)

Las tasas de las cuotas en virtud de planes por retención en la fuente y con acumulación de fondos son asimismo sensibles a cambios en la esperanza de vida al llegar a la jubilación. Un aumento en la esperanza de vida del jubilado incrementa la cantidad que cada trabajador tiene que acumular en virtud del enfoque de una cuenta individual, ya que la acumulación tiene que durar más tiempo. Ello tiene el mismo impacto en la cantidad que ha de ser acumulada para toda una cohorte de trabajadores jubilados en virtud de un plan de prestaciones definidas y con acumulación de fondos. También hace que el ratio de los contribuyentes a los pensionistas baje, haciendo subir así a las tasas de las cuotas en el enfoque por retención fiscal en la fuente. En todos los casos, el impacto deseable en las perspectivas de vida individual va acompañado de un impacto indeseable en las tasas de las cuotas para pensiones.

La relación entre las tasas de las cuotas para pensiones en virtud de enfoques por retención fiscal en la fuente y con acumulación de fondos es bastante clara y predecible mientras se opere en un mundo sencillo, en el que nadie muera antes de llegar a la edad de la jubilación, y en el que los planes de pensiones no tengan costos de administración. En un mundo así, las tasas relativas de las cuotas dependen sólo de dos números: la tasa de crecimiento de la población y la diferencia entre el tipo de interés y la tasa de crecimiento de los salarios. Si la cantidad en que el tipo de interés supera a la tasa de crecimiento salarial es mayor que la tasa de crecimiento de la población, los enfoques con acumulación de fondos tendrán unas tasas de las cuotas más bajas. Si la diferencia es menor que la tasa de crecimiento de la población, el enfoque por retención fiscal en la fuente dará unas tasas de las cuotas más bajas.

Una razón de que los enfoques con acumulación de fondos hayan despertado más la atención en los últimos años es que las tasas de crecimiento demográfico han estado bajando y, al menos en los países de la OCDE, los tipos de interés han subido en relación a las tasas de crecimiento salarial durante las últimas décadas. Suponiendo que ambas tendencias se mantengan en el futuro, los enfoques con acumulación de fondos producirán una pensión media determinada con una tasa de las cuotas más baja.

La atracción relativa de los tres enfoques básicos, prestaciones definidas por retención fiscal en la fuente, prestaciones definidas con acumulación de fondos, y cuotas definidas, puede, no obstante, cambiar cuando se introduce en la comparación unos supuestos más realistas sobre la estructura de la mortalidad y los costos de adminis-

tración. Los planes de pensiones de prestaciones definidas incluyen ciertos rasgos de seguro que no se dan en los planes de cuotas definidas. Cuando un trabajador fallece justo en los años anteriores a la jubilación, las obligaciones de pensión en virtud de un plan de prestaciones definidas se reducen, permitiendo que el plan sea financiado con una tasa de cuotas algo más baja. En contraste, la mortalidad anterior a la jubilación no tiene impacto alguno en las tasas de las cuotas requeridas en virtud del enfoque de cuotas definidas y ahorro individual, ya que cada cuenta es financiada suponiendo que su propietario sobrevivirá.

La gestión de los activos financieros acumulados hace que los costos de administración en virtud de planes con acumulación anticipada de fondos superen los de planes comparables por retención fiscal en la fuente. Además, en los primeros planes, los costos de administración son consecuentemente más altos en un sistema de cuentas individuales que en un plan de grupo con prestaciones definidas, debido a la pérdida de ciertas economías de escala y a las diferencias en los gastos de marketing. Finalmente, los planes de prestaciones definidas las abonan automáticamente en forma de rentas vitalicias, mientras que los titulares de cuentas individuales tienen que comprar anualidades con objeto de conseguir el mismo grado de garantía de que sus ingresos durarán mientras vivan. Cuando se compran por separado, las anualidades introducen otra serie de costos de marketing y de administración.

Esos efectos pueden hacer que los costos de operación de un plan de prestaciones definidas, en especial un plan por retención fiscal en la fuente, sean sustancialmente más bajos que los de un plan de cuotas definidas, produciendo unos ingresos similares durante la jubilación. Según las condiciones especiales demográficas y económicas vigentes en una sociedad determinada, los efectos de una mortalidad temprana y de unos mayores costos de operación pueden representar el equivalente a 1.5-2.5% de reducción en la tasa de rendimiento anual obtenida en las cuentas individuales.

## Capítulo 8: Cambio de un enfoque a otro

Este capítulo estudia dos tipos importantes de transiciones que hacen las sociedades en las políticas de pensiones. Primero tenemos el paso de una situación sin plan público de pensiones a la creación de uno de esos planes. En segundo lugar está la transición de un enfoque de las pensiones a otro al cabo de cierto número de años.

La razón más importante para crear un programa de pensiones es la de ayudar a asegurar ingresos adecuados durante la jubilación. Sin embargo, ese objetivo se conseguirá de forma mucho más rápida con unos enfoques que con otros, ya que los distintos enfoques se introducen a diferentes velocidades. Los de introducción más rápida son los programas no contributivos. Ya sea el programa a prueba de ingresos o ya universal, su adopción puede mejorar rápidamente los ingresos de todas las personas mayores, incluidas las jubiladas en el momento de la iniciación del programa. Los enfoques contributivos con prestaciones definidas no representarán ventaja alguna para los que ya estén jubilados en el momento en que sean instituidos, si bien pueden ser

usados para asegurar ingresos adecuados durante la jubilación a aquéllos que estén cerca de la edad de jubilación, así como a todos los que sigan después. Los planes con cuotas definidas son los de vencimiento más lento. Requieren más de medio siglo para acercarse a su pleno potencial como fuente de ingresos durante la jubilación, representando una ventaja limitada para todo aquél que haya pasado el punto medio de su carrera laboral en el momento de ser instituidos.

Debido a las diferencias en la velocidad de maduración, el enfoque con cuotas definidas no es, a menudo, la opción elegida cuando un país establece sus primeros planes públicos de pensiones. Sin embargo, en el transcurso del tiempo, es probable que las preferencias sobre la política nacional de pensiones evolucionen a medida que los sistemas vayan madurando y aligeren la presión para garantizar unos ingresos adecuados durante la jubilación, así como al cambiar las condiciones económicas, demográficas y sociales. Por ejemplo, muchos países que comenzaron siguiendo un enfoque, han ampliado después su estrategia combinando varios enfoques distintos para formar un sistema combinado, o de "sostén múltiple". Los enfoques contributivos se añaden a otros antiguos, no contributivos, y enfoques de gestión privada se añaden allí donde los sistemas más viejos fueron dirigidos durante mucho tiempo por el Estado. Con frecuencia, los nuevos enfoques sirven de suplemento y, a veces, sustituyen en parte a los programas anteriores.

Muchas de esas transiciones se llevan a cabo de forma gradual y sin producir relativamente daños. A menudo, al aumentar los niveles de ingresos, los nuevos enfoques son sencillamente añadidos en lugar de ampliar los viejos. Esos programas adicionales pueden ser voluntarios u obligatorios.

La única transición que no se puede conseguir de forma gradual y sin daños es aquella en la que un plan, de gestión pública, con prestaciones definidas por retención fiscal en la fuente, es sustituido por un sistema de cuentas por cuotas definidas, de gestión privada, con acumulación anticipada de fondos. El reto estriba en que la transición exige la liquidación de las obligaciones expresas e implícitas por prestaciones futuras en virtud del sistema por retención fiscal en la fuente, al mismo tiempo que hay que financiar el nuevo programa por cuotas definidas. Ello significa pagos duplicados que, con facilidad, pueden representar del orden del 5 al 6% del PIB de un país todos los años durante varias décadas.

Ese tipo de transición resulta difícil de justificar sobre la base de cálculos restringidos de costos. Aunque los pagos de la transición sean financiados en su totalidad aumentando el empréstito del Estado, en las condiciones económicas actuales, el costo adicional del servicio de la nueva deuda estatal es probable que sea mayor que el costo de mantener en equilibrio financiero el sistema de pensiones por retención fiscal en la fuente. Por ese motivo, el desmantelamiento de un sistema de seguridad social no es, normalmente, una forma muy eficaz de hacer frente a problemas fiscales del Estado, ya que probablemente los empeorará durante algunos años en el futuro. Además, al menos en principio, todo impacto económico positivo que pueda estar relacionado con tal cambio, podría haberse conseguido de manera mucho más fácil y con igual efica-

cia cambiando la estructura de las prestaciones del sistema público o introduciendo un grado de acumulación anticipada de fondos en un sistema que hubiera funcionado anteriormente sobre una base de retención fiscal en la fuente.

Ese tipo de transición puede estar justificado, no obstante, si es la única vía eficaz para resolver ciertas cuestiones políticas o institucionales. Puede que represente la única forma políticamente aceptable de reducir los compromisos de prestaciones futuras, haciendo que sea la estrategia más práctica para reducir el costo de apoyar a una población que envejece. También puede ser la manera más eficaz de garantizar que los compromisos de prestaciones futuras no crezcan por encima de niveles que no se pueda permitir la sociedad, o que los activos acumulados para ayudar a pagar prestaciones de jubilación sean realmente utilizados para tal fin. En algunas sociedades, esa transición puede ser considerada como la única vía práctica para asegurar una calidad razonable del servicio a los pensionistas, o puede ser preferida por motivos ideológicos generales.

### Capítulo 9: Riesgos económicos y demográficos a mitad de carrera

El capítulo 2 señala que una razón fundamental para establecer un programa obligatorio de pensiones es la de dar a las personas privadas una fuente más predecible de ingresos durante la jubilación, que la que podrían obtener por cuenta propia. Como ya se ha discutido más arriba, la cantidad que es preciso asignar todos los meses (la tasa de las cuotas requerida) para acumular un volumen determinado de activos aumenta o disminuye según que el rendimiento de las inversiones baje o suba, pero la gente en fases tempranas de su carrera no puede predecir con exactitud el rendimiento futuro de la inversión. Además, la cantidad de activos que han de ser acumulados para garantizar ingresos regulares durante la jubilación con un porcentaje determinado de los ingresos anteriores a ésta, depende de la celeridad con que crezcan los niveles de ingresos durante la carrera de la persona y de cuánto se pueda esperar que viva esa persona una vez jubilada, cosa que también es difícil de predecir al comienzo de la carrera.

Una vez instituido un programa público de pensiones, promete ( sea explícita o implícitamente) que las pensiones estarán a disposición de los que hagan los pagos de cuotas requeridos. La gente mide la fiabilidad de esas promesas, en gran medida, por el grado en que, al final de la carrera, haya realmente disponible una pensión por la cantidad prometida al principio de la carrera profesional.

Las promesas sobre pensiones raras veces se cumplen con exactitud. De forma invariable, se requieren ajustes de las promesas anteriores para que reflejen la evolución habida durante la carrera profesional de una persona. El capítulo 9 estudia cómo afectarán probablemente los cambios económicos y demográficos inesperados a las promesas hechas en virtud de los diversos tipos de sistemas públicos de pensiones.

Los planes de prestaciones definidas por retención fiscal en la fuente implican, generalmente, un riesgo menor de cambios sustanciales en las prestaciones que los planes de cuotas definidas con acumulación anticipada de fondos, y ello por dos razones: una relacionada con el principio de financiamiento que utilizan y la otra, con la

forma de establecer las prestaciones. Debido a la forma de financiamiento, las prestaciones en virtud de un plan por retención en la fuente distan mucho de ser tan sensibles a evoluciones económicas imprevistas, en especial cambios en la tasa de crecimiento salarial o de precios o cambios en la tasa de rendimiento de la inversión. Esa ventaja es contrarrestada en parte por el hecho de que los enfoques por retención en la fuente sean más sensibles a los cambios en la tasa de crecimiento de la población en edad laboral que los enfoques con acumulación de fondos. Las pruebas históricas indican, sin embargo, que la sensibilidad a los cambios económicos es probable que sea una fuente más seria de imprevisibilidad que la sensibilidad a los cambios en la tasa de crecimiento de la población en edad laboral. Ambos enfoques de financiamiento son igual de vulnerables a los cambios en la mortalidad que se da entre los ya jubilados.

Cuando surgen problemas imprevistos, no se requiere generalmente a los presuntos jubilados en virtud de planes de prestaciones definidas que absorban todo el impacto de los ajustes necesarios. En virtud de esos planes, los cambios imprevistos en las condiciones económicas y demográficas conducen inicialmente a un desequilibrio entre ingresos y gastos, más que a un cambio en las prestaciones prometidas. Más pronto o más tarde, el desequilibrio es eliminado mediante alguna combinación de ajustes en las prestaciones y en la tasa de las cuotas. Típicamente, el impacto de corrección del desequilibrio se reparte entre los jubilados actuales, los jubilados futuros y otros contribuyentes, absorbiendo cada grupo su parte del impacto total. En contraste, en virtud del enfoque por cuotas definidas con acumulación de fondos, todos los cambios económicos no previstos se reflejan por completo en cambios en los activos para la jubilación y en los ingresos futuros de cada participante por ese concepto.

## Capítulo 10: Riesgo después de la jubilación

Una vez que las personas se jubilan, se enfrentan a otros dos tipos de incertidumbre: la inflación imprevista y la incertidumbre de la duración de sus vidas. Estos son los temas del último capítulo.

Los programas públicos tradicionales de pensiones por retención en la fuente eliminan todos, menos esos dos riesgos, pagando prestaciones en forma de rentas vitalicias y ajustando periódicamente el importe de las prestaciones para reflejar los cambios en los niveles de precios y salarios. El mayor riesgo que corren los jubilados es el de que los ajustes de las prestaciones se demoren o alteren ante condiciones económicas adversas o problemas financieros imprevistos en el plan de pensiones.

Hacer frente a esas dos fuentes de incertidumbre es un reto algo mayor en virtud de enfoques tradicionales de cuotas definidas, en los que los jubilados tienen que ayudarse a sí mismos durante el resto de sus vidas reduciendo el stock de activos financieros acumulados durante sus vidas laborales. Donde los mercados financieros están razonablemente bien desarrollados, ambos tipos de incertidumbre pueden reducirse mediante la compra de anualidades variables. Sin embargo, en ausencia de alguna forma de intervención estatal, el mercado privado de anualidades variables es proba-

ble que tenga dos defectos: los costos serán mayores que los de planes colectivos de seguro, debido a problemas adversos de selección, y las anualidades estarán probablemente indizadas respecto al rendimiento del mercado financiero más bien que con respecto a la inflación o al crecimiento salarial.

Los gobiernos pueden evitar de forma eficaz ambos problemas estipulando que todos los jubilados compren anualidades, eliminando así todos los riesgos excepto el de la selección adversa, y vendiendo obligaciones en que el principal y el interés estén indizados con respecto a los precios, permitiendo la venta de anualidades privadas cuyas prestaciones estén indizadas respecto a la inflación. No obstante, esas dos acciones tienen sus inconvenientes. Además de las posibles objeciones filosóficas, la desventaja de ordenar la compra de anualidades es que puede dañar de forma permanente a cohortes que llegan precisamente a la edad de jubilación en un momento en que el valor de las carteras de inversión tiende temporalmente a la baja. El inconveniente de emitir obligaciones indizadas es que dan lugar a una obligación del Estado por retención en la fuente que, aunque menor que la asociada con un sistema público de pensiones por retención fiscal en la fuente, será menos flexible a la modificación en tiempos de apuros económicos. Los gobiernos consideran mucho más fácil posponer o alterar los ajustes de las prestaciones de pensiones que posponer los pagos de obligaciones que ellos hayan emitido.

### *Observaciones generales*

Últimamente, se han planteado una serie de cuestiones sobre el impacto económico de programas públicos de pensiones por retención fiscal en la fuente. Como parte de la iniciativa de la AISS, este libro examina esas críticas y analiza asimismo varias cuestiones importantes más relativas a aspectos financieros de las pensiones públicas. Ese examen apoya varias observaciones importantes.

En primer lugar, ciertos elementos de la crítica económica dirigida contra los programas de seguridad social tradicionales con prestaciones definidas por retención en la fuente merecen ser tenidas en cuenta seriamente, si bien gran parte de las críticas carecen del apoyo de un examen cuidadoso de los conocimientos económicos actuales, o parecen exageradas. La acumulación anticipada de fondos de programas públicos de pensiones puede rendir beneficios económicos si se realiza como parte de un plan para desarrollar mercados financieros eficaces. Al mismo tiempo, parece haber mucha menos justificación para suponer que la acumulación anticipada de fondos incrementa la tasa de ahorro de un país, y no hay razón para creer que disminuya el costo económico del hecho mismo de hacer frente a una sociedad que envejece.

Si se desea un aumento del ahorro nacional, la acumulación anticipada de fondos de pensiones puede formar parte de una estrategia mucho mayor, pero esa estrategia ha de centrarse en los usos que se hagan de todos los fondos adicionales suministrados a los mercados de capital, así como en el uso de la reforma de las pensiones como vía para ofrecer más fondos. Además, tomado en sí mismo, incluso un gran aumento del ahorro nacional es probable que no produzca más que incrementos muy modestos en los niveles de ingresos reales.

Un peligro de centrarse demasiado en la forma de financiar las pensiones, es que se preste demasiado poca atención a un conjunto de cuestiones que es mucho más central en cuanto al reto de afrontar los costos de una sociedad que envejece. El costo económico de un programa de jubilación se mide mejor por los pagos de prestaciones que hace: esos pagos son asimismo la vía principal por la que el programa afecta a la economía. Si una sociedad que envejece hace que suban esos costos a niveles indeseables, los ajustes requerirán probablemente el aumento de la edad de jubilación y la reducción de las prestaciones correspondientes. El cambio de forma de financiar las pensiones cambia la distribución de los costos, pero no cambia necesariamente la magnitud de éstos.

El debate sobre la seguridad social y la competitividad internacional debe ser considerado como un debate sobre el equilibrio entre los beneficios de una mayor seguridad para los trabajadores y las pérdidas de unos costos más altos para los empleadores. Ese es un debate que merece un análisis más cuidadoso y menos retórico que el que ha recibido hasta ahora. En teoría, los mercados libres asegurarán que la carga de las cuotas de la seguridad social sea asumida por los trabajadores, independientemente de que las cuotas sean impuestas inicialmente al empleador o al empleado. Si esa teoría fuera siempre correcta, el costo de los programas de seguridad social no afectaría nunca a la competitividad internacional. Sin embargo, pruebas dispersas indican que esa teoría no describe necesariamente lo que pasa en el mundo real. Unos programas de seguridad social bien diseñados pueden actuar en realidad a favor del crecimiento de la competitividad internacional, si bien parte de la ganancia se puede perder si implican la imposición fiscal de cargas mayores que la media sobre la nómina de los empleadores.

Resulta difícil saber qué hacer con el debate sobre el impacto de la seguridad social en la oferta de mano de obra, debido en gran parte a que los países no estudian, analítica ni políticamente, la cuestión de cuál se supone que es el impacto deseado, y hay pocas pruebas, si es que hay alguna, que indiquen que los distintos enfoques de los programas obligatorios de pensiones tengan distintos impactos. Quizá lo mejor que se pueda decir en la actualidad es que el cuadro es una mezcla. Es probable que todos los programas públicos de pensiones hagan que la gente se jubile antes de cuando lo haría en caso contrario, pero esa es sobre todo la razón por la que se crearon dichos programas. Desafortunadamente, nadie parece saber cómo estudiar el tema de cuál debiera ser el impacto real de los programas de pensiones sobre el comportamiento laboral de las personas mayores.

Las cuotas para los seguros sociales, junto con todas las demás formas de impuestos sobre las rentas del trabajo, es probable que produzcan cierta reducción del esfuerzo laboral de los miembros de la familia que no sean el asalariado principal, y pueden alentar el fraude fiscal en situaciones en que la línea entre el empleo y el trabajo autónomo quede borrosa o donde las empresas operen al margen de la economía. Un vínculo flojo entre las cuotas y las prestaciones puede también producir problemas de financiamiento al plan de pensiones. Sin embargo, no hay pruebas que indiquen que la forma de financiar un plan (ya sea por acumulación de fondos o por retención en la fuente) altere el grado en que se reduce la oferta de mano de obra o se alienta el

fraude fiscal. Cada uno de esos factores parece ser uno de los costos que hay que aceptar como parte del precio pagado por las prestaciones aseguradas mediante un programa público de pensiones.

En segundo lugar, la crítica económica se ha centrado en los defectos percibidos de los efectos macroeconómicos del modelo de prestaciones definidas, sin prestar una atención suficiente a los méritos relativos de cada modelo de pensiones como dispositivo eficaz para proporcionar ingresos durante la jubilación. Como tal mecanismo, el modelo de las cuotas definidas adolece de varios fallos acusados. El tamaño del flujo producido de ingresos para la jubilación es menos previsible, al tiempo que la garantía de que esos ingresos duren toda una vida y mantengan las prestaciones actualizadas con las tendencias vigentes para salarios y precios, es más difícil. Las cuentas individuales de cuotas definidas también han demostrado ser caras de administrar, aumentando artificialmente el costo económico del sistema de ingresos durante la jubilación.

En un sistema político capaz de ejercer una autodisciplina suficiente, el modelo de prestaciones definidas proporciona asimismo una fuente más previsible de ingresos durante la jubilación y puede ser administrado por un costo sustancialmente menor. Ninguna de esas ventajas debe ser sacrificada a menos que haya razones de peso para creer que sean más que compensadas por otros tipos de ganancias.

Una observación final va más allá del material cubierto en la primera fase de este examen, pero es necesaria con objeto de completar el cuadro. Como se ha indicado más arriba, los programas de pensiones con prestaciones definidas, por retención fiscal en la fuente, tienen muchas ventajas cuando son operados en el contexto de un sistema político capaz de ejercer suficiente autocontrol. Sin embargo, la historia demuestra que algunos sistemas políticos no han sido capaces de gestionar tales planes de forma responsable. Así, permitieron que subieran las promesas de las prestaciones hasta niveles que superaron la voluntad y la capacidad de pago de la sociedad, creando a los gobiernos graves problemas fiscales. Es posible que esas promesas hayan de ser retiradas, inquietando las esperanzas de ingresos durante la jubilación de la gente implicada en la transición.

Por razones que van más allá de este examen, ese tipo de problemas políticos parece ser más corriente en ciertas partes del mundo y en determinadas culturas que en otras. Donde eso sea un problema serio, el enfoque de cuotas definidas es una opción atractiva, ya que sus ventajas son más fáciles de aislar de la interferencia política. Actualmente se desconoce si hay otros arreglos institucionales que protejan de forma más eficaz los planes de prestaciones definidas, de excesivas promesas políticas.

También resulta demasiado pronto para saber con qué eficacia se puede aislar a los nuevos sistemas basados en el modelo de las cuotas definidas, de conductas irresponsables. Los políticos no son los únicos propensos a prometer más de lo que pueden dar. El modelo de las cuotas definidas requiere una supervisión sofisticada y una regulación que aseguren que un conjunto de problemas resultantes de la dinámica política del sector público no sea sencillamente cambiado por otro conjunto distinto de problemas derivados de la dinámica de las operaciones del sector privado.

## El futuro

Esta primera fase de la iniciativa de la AISS ha sido diseñada para fomentar un examen más cuidadoso de los numerosos y complejos temas económicos y financieros implicados en la construcción y reforma de programas públicos de pensiones. Las fases posteriores enriquecerán el debate ampliando el foco para incluir dimensiones adicionales de carácter social, político e institucional. Todos ellos son elementos cruciales a la hora de construir o reformar *ese* tipo de programas.

Las pensiones públicas son instituciones críticas para una parte importante de la población de muchos países y han sido diseñadas para incrementar su importancia a medida que el envejecimiento de la población prosiga en el mundo entero. Si se realiza cuidando los importantes puntos de vista y dimensiones, el debate sobre cómo deben estructurarse esas instituciones, conducirá a un consenso nuevo y más amplio sobre el papel y forma de los programas públicos de pensiones. A su vez, el surgimiento de un nuevo consenso asegurará que los cambios introducidos en nombre de la reforma refuercen esos programas y mejoren su capacidad para servir a los millones de personas que confían en ellos.

### Notas

1. Podrían añadirse otros dos elementos del costo: toda reducción del PIB asociada con la operación de programas de pensiones y resultante de cambios no buscados en los mercados de trabajo y de capital, y los costos asociados con la administración de esos programas. Cada uno de esos elementos será discutido en capítulos posteriores.
2. La situación es algo más complicada donde, después de la jubilación, las prestaciones son ajustadas por los aumentos de precios más que por los incrementos de ingresos. En tal caso, las entradas crecerán en línea con los ingresos, mientras que las prestaciones crecerán según los precios, y las tasas de las cuotas pueden subir o bajar si ambas crecen con tasas diferentes. Aunque ésta puede ser una cuestión seria durante algunos años en relación con una recesión severa, los efectos tienden a ser mucho menos espectaculares a largo plazo que los de cambios en las tasas de natalidad.
3. Los cambios en las tasas de crecimiento de la población pueden tener un efecto indirecto mediante su impacto en las tasas vigentes de salarios y tipos de interés reales. Esos efectos indirectos no son considerados en este análisis.
4. La excepción más notable es el modelo previsor de fondos de un plan de grupo, de cuotas definidas, que ha sido popular en muchos miembros actuales y ex-miembros de la Commonwealth británica.

## Transparencias del Srrhompson

4

### La Iniciativa de Estocolmo:

#### Visión general de la fase I

### Algunos argumentos apoyados por la reforma

- La acumulación de fondos puede ayudar al desarrollo de los mercados de capitales.
- La competitividad internacional puede verse afectada.
- Un mal diseño puede estimular el fraude y minar la legitimidad.

2

### Motivos variados para la reforma de las pensiones

- Reformar sistemas ineficaces de pensiones e instituciones sin éxito.
- Reestructurar sistemas económicos enteros.
- Mejorar la protección social.
- Responder a cambios demográficos.

5

### Otros argumentos válidos pero a menudo exagerados

- El incremento del ahorro nacional puede requerir algo más que el cambio del financiamiento de las pensiones.
- La oferta de trabajo responde mejor a la disponibilidad de prestaciones que a sutiles cambios de diseño.
- Las diferencias aparentes en la tasa de cotización pueden ser compensadas por los costos de transición y administración.

3

### Objetivos de la Fase I de la Iniciativa

- Centrarse en cuestiones genéricas de amplia aplicabilidad.
- Estudiar cuidadosamente las críticas a enfoques tradicionales.
  - acumulación de fondos contra financiamiento por retención fiscal en la fuente.
  - cotización definida contra prestación definida.  
gestión pública contra gestión privada.
- Establecer un diálogo entre las perspectivas macroeconómica y del bienestar social.
- Documentar la base analítica actual.

6

### Atención insuficiente dada a

- controlar los costos del envejecimiento de la población
- producir prestaciones adecuadas en la jubilación
  - previsibilidad del importe de la pensión
  - generación de rentas vitalicias reales

7

## Muchas cuestiones importantes son institucionales

- Cómo mantener (o restaurar) la legitimidad institucional
  - dejar de premiar el fraude
  - hacer que la administración sea fácil para el cliente
- Cómo controlar las instituciones para
  - prevenir las promesas públicas excesivas
  - preservar los valores de los activos
- Cómo subrayar los vínculos entre costo/prestación

8

## Agenda para la acción futura

- Fomentar un debate realista sobre los ajustes al envejecimiento de la población.
- Desarrollar sistemas mixtos.
- Explorar más detenidamente distintos modelos y combinaciones.

9

## Construcción de un sistema mixto

- Ventajas de un sistema mixto:
  - extender el riesgo de la pérdida de control
  - repartir el costo entre las fuentes de financiamiento
- El tamaño relativo de las participaciones variará de un lugar a otro
  - amplitud de las promesas actuales
  - capacidad para controlar cada pilar
  - garantía de ingresos mínimos aceptables

10

## Variedad de enfoques institucionales

- Estrategias del sistema
  - dos pilares obligatorios (Argentina, Suiza)
  - capacidad limitada de decidir no participar (Reino Unido, Japón)  
un primer pilar modesto + incentivos fiscales (EE.UU., Canadá)
- Opciones del primer pilar
  - ingresos medios durante la carrera
  - sistema de puntos de pensión
  - sistema nacional de cotización definida

11

## Variedad de enfoques institucionales

- Opciones del segundo pilar
  - cuentas individuales
    - . gestión descentralizada, elección del trabajador
    - . gestión descentralizada, elección del empleador
    - . gestión parcialmente centralizada, elección del trabajador
  - patrocinio del empleador, prestación definida
    - . obligatorio
    - . voluntario

12

## Algunos criterios para la elección

- Capacidad de control del sistema
- Suficiencia de ingresos en la jubilación
- Suministrabilidad del sistema total
  - contexto de los presupuestos del Estado
  - costo económico total del envejecimiento
- Costos administrativos (incluidos los del empleador)
- Viabilidad de las transiciones
- Necesidad de un cambio de paradigma

# Doctor Veinhard Viegel

Profesor Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Alemania

*El doctor Meinhard Miegel tiene una cátedra y es también uno de los fundadores del instituto de investigación económica y social, Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, en Bonn, Alemania. Es conocido por su participación en los debates alemanes sobre cómo organizar los sistemas públicos de pensiones.*

*Nunca deja de esclarecer en los debates públicos sus opiniones sobre el impacto a largo plazo de los sistemas de seguridad social en la economía.*



En mis notas al estudio "Más vieja y más sabia: la economía de las pensiones públicas", por Larry Thompson, quisiera hacer un comentario preliminar y seis observaciones sobre el contenido. En primer lugar, el comentario preliminar:

Procedo de Alemania, el país con el plan legal de pensiones de jubilación más antiguo del mundo. No sólo tiene el plan legal de pensiones de jubilación más antiguo del mundo: durante mucho tiempo, la mayoría de la población, junto con los partidos políticos, los sindicatos y los patronos, fueron de la opinión de que disfrutaban también del mejor sistema del mundo. Y, por consiguiente, estaban poco dispuestos a mirar ese sistema con la objetividad necesaria y a examinarlo para descubrir sus posibles puntos débiles.

Ese examen fue, de hecho, cada vez más necesario, dado que los cambios demográficos y económicos repetidamente abordados esta mañana, y que son presentados en detalle en la obra del Sr. Thompson, son especialmente evidentes en Alemania. Así, por ejemplo, cuando los estadounidenses se preguntan inquietos cómo va a ser financiado su sistema de pensiones si el ratio de contribuyentes a pensionistas cae a 2:1 en la década de los años 2030, todo lo que puedo decir es que ese es el ratio que tenemos precisamente ahora en Alemania. Lo que nos preocupa a nosotros es si puede funcionar un sistema, y cómo, en el que cada empleado tiene que sustentar también a un jubilado —en especial si el empleado no tiene más que un trabajo a jornada parcial o un trabajo trivial—. Esa será la realidad de Alemania dentro de 35 a 40 años.

Los alemanes están empezando a darse cuenta de ello y, como resultado, estalló hace poco un vivo debate sobre el futuro del sistema legal de pensiones. La gran mayoría de la población ya no tiene una confianza incondicional en el sistema existente. Específicamente, no creen que las prestaciones de pensiones prometidas hoy sean pagadas cuando llegue el momento, y alrededor de la mitad de la población —muchos más entre la generación más joven— exige una reforma fundamental que, en esencia, consiste en reducir la cuota estatal de las pensiones de jubilación, dando un mayor margen a los planes individuales.

Con ese trasfondo, creo que el valor de la Iniciativa de Estocolmo, incluido el estudio de Larry Thompson, no puede ser sobrestimado. Doy a ambos una calurosa bienvenida y espero que den un estímulo duradero a la discusión en mi propio país. El estudio "Más vieja y más sabia" contiene importantes aportaciones en ese sentido. Con su multitud de datos interesantes y bien presentados, resulta ideal para hacer volver a la realidad a un debate que, a menudo, se realiza de forma demasiado exaltada. El libro es algo valiosísimo. No obstante, me voy a permitir algunas observaciones y adiciones críticas, ya que ésta es la única forma en que se puede hacer avanzar este trabajo.

En primer lugar, pienso que se ha dado al concepto de la economía un sentido demasiado restringido. El concepto usado en el estudio refleja esencialmente la economía de ponderar y medir, o, en resumen, la economía en el sentido familiar del PIB. Puedo entender por qué Thompson usa ese concepto, pero, sin embargo, veo cierto peligro en ello. El comportamiento económico va incorporado en la cultura humana y, como tal, es una actividad cultural en sí mismo. En la economía captada por los estadísticos sólo se ve parte de esa actividad, mientras que gran parte de ella permanece invisible. No obstante, esas partes ocultas de la economía tienen gran importancia para la asistencia a la población mayor. Yo iría incluso un paso más allá: puedo muy bien imaginarme que en economías altamente intensas en PIB, el cuidado de la parte anciana de la población llegue a representar un día problemas mayores que en economías en las que el trabajo personal no registrado y doméstico desempeñe un gran papel. A este respecto, las economías de la UE —y también de la OCDE— varían considerablemente en su estructura, y esto es algo que merece la pena estudiar más detenidamente.

En segundo lugar, considero que la imagen de los humanos y de la sociedad no está demasiado clara. ¿Cuáles son los ideales individuales y sociales? Y digo ideales, en plural, deliberadamente, ya que varían mucho de una época a otra y de una región a otra. ¿Es el ideal un hombre que asume la responsabilidad de sí mismo, que hace su propia vida y que sólo es apoyado por la colectividad cuando su propia fortaleza ya no basta? ¿O es un hombre cuidado por la colectividad desde el principio y que queda bajo la tutela del Estado incluso cuando ya no la necesita? Sé que esa es una imagen en blanco y negro. A lo que me refiero es a esto: sin un claro concepto de los ideales, toda declaración sobre el futuro de las pensiones de jubilación no puede ser más que confusa. ¿Qué es lo que queremos? ¿Una meta individual en la vida, buscada sobre todo por superación independiente de los riesgos de la vida? ¿O la minimización de esos

riesgos con la intervención continua por parte del Estado? ¿Cuál va más en detrimento de la vida del individuo: tener que asumir los riesgos o estar bajo la custodia del Estado? O dicho de otra forma: ¿bajo las condiciones de quién debe concebirse y planificarse la sociedad; las de los miembros productivos o las de los miembros no productivos de la población? Las diferencias son considerables —en especial para la economía de las pensiones. En mi opinión, esas y otras cuestiones similares no pueden dejarse sin contestación.

En tercer lugar, no considero plenamente convincente la definición de pensiones. Para mí, una pensión es el rendimiento de inversiones anteriores, comprendido en el sentido más amplio. Es decir, inversiones en capital humano —criar hijos—, en conocimientos, en activos tangibles, en infraestructura y, no menos, en el medio ambiente. Si las inversiones hechas por cada generación en edad laboral son suficientemente grandes, generalmente no tienen necesidad de sentir inquietud por su jubilación. Y a la inversa, la preocupación por el futuro de las pensiones de jubilación casi siempre tiene sus raíces en la falta de inversiones en el presente. De hecho, las sociedades desarrolladas están sufriendo un serio déficit de inversión. Eso lo podemos ver en la estructura de la población, el tamaño de la deuda nacional, el estado del medio ambiente y la calidad de los trabajos. Si hubiéramos invertido lo suficiente, en un sentido amplio, no tendríamos necesidad de estar aquí sentados hoy. Por ese motivo, la economía de las pensiones significa para mí, principalmente, asegurar la economía futura y la capacidad social. Los problemas con las pensiones de jubilación son siempre problemas de previsión para el futuro. O para expresarlo en términos metafóricos: en la Edad Media, los gobernantes —y probablemente otros también— solían preocuparse por la oferta de madera un siglo después de su época. ¿Quién se preocupa en la sociedad actual por la oferta de madera en el 2098?

En cuarto lugar, considero que la visión del mercado de trabajo, los trabajos, el empleo y la creación de valor, es algo anticuada. Desde el comienzo de la industrialización, todos los países desarrollados y en vías de desarrollo han venido luchando para reducir la cantidad de trabajo —medida en horas reales trabajadas— y para aumentar el bienestar con cada vez más insumos de conocimientos y de capital. Actuando con esa fórmula, han conseguido éxitos impresionantes. En Alemania, por ejemplo, en el plazo de cincuenta años se habrá reducido prácticamente a la mitad la cantidad de trabajo por habitante, mientras que el insumo de capital en términos reales casi se habrá quintuplicado. Eso implica un incremento de productividad por hora por un factor de casi diez. La consecuencia es que, en casi todos los países, el flujo de ingresos nacionales llegará al consumidor menos en forma de sueldos y más en forma de intereses y pagos de transferencias. Esa evolución —como vemos en todos lados— conlleva algunos riesgos, pero, no obstante, aporta posibilidades que son mucho mayores. Para mí, la demanda de más trabajos no es nada más que un intento desamparado de dar la vuelta a la marcha de la historia, ya que mucha gente no está dispuesta a asir las oportunidades del presente y del futuro. Evidentemente carecen de imaginación para hacer un uso productivo de las posibilidades que surgen. Esta es una de las razones por las que, en todos los países desarrollados, un creciente número de personas, en sus trabajos, no

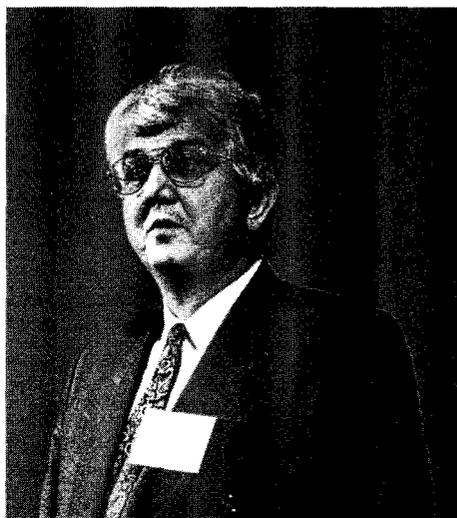
contribuyen nada al bienestar nacional. Sus puestos ya no sirven a ninguna otra finalidad más que la de posibilitarles la participación en la renta nacional y en la vida social. Nos acercamos al punto en que la mitad del PIB será generada quizá por un diez por ciento de la población activa, y la otra mitad, por otro sesenta por ciento. El resto no hará más que "acudir al trabajo" para mantener las apariencias.

En quinto lugar, pienso que, en el estudio, se concede poca atención a la cuestión del rendimiento de la inversión y, por tanto, de la aceptación de distintas formas de previsión para el retiro. En todos los países desarrollados, las generaciones más jóvenes se dan cuenta de que, en los sistemas legales existentes por retención fiscal en la fuente, tienen que pagar cotizaciones cada vez mayores por unos derechos a pensiones cada vez menores. El ratio de las cotizaciones a los rendimientos se está deteriorando, en algunos casos drásticamente. Al mismo tiempo, pueden ver que, durante décadas, la previsión para la jubilación en planes de financiamiento privado ha sido más sencilla, dando derechos iguales, si no mayores, por pagos menores. De ahí que podamos prever que, en el futuro, los sistemas existentes por retención fiscal en la fuente serán evitados tanto como sea posible —una tendencia que ya está en pleno auge en Alemania—. Independientemente de lo que piensen los expertos, si el plan legal de pensiones pierde aceptación, no hay forma en una sociedad democrática libre de parar la salida masiva del sistema. Las llamadas a la solidaridad caerán en oídos sordos.

En sexto y último lugar, en mi opinión resulta cada vez menos adecuado considerar la economía de las pensiones en términos nacionales restringidos. Eso es evidente en el caso de los países de la Unión Europea, aunque es probable que sea cierto también en el de otros muchos. Por ejemplo, el crecimiento de la población mundial y de los mercados globales de trabajo, capital y conocimientos, tiene una importancia creciente. Y, desde esa perspectiva global, la proporción activa de la población mundial seguirá siendo alta durante mucho tiempo, mientras que los conocimientos y el capital disponibles para la inversión seguirán siendo recursos comparativamente escasos. Por lo menos durante dos generaciones, la población que envejece podrá vivir del rendimiento de sus conocimientos y de su capital —en beneficio de todos los involucrados y, en particular, de los países en desarrollo—. Esto, sin embargo, necesita un enfoque más global o, por lo menos, más supranacional que el contenido de la obra de Larry Thompson. Una vez más, eso no resta valor a la obra, pero puede servirnos de motivo para pensar otra vez en alguna que otra cosa.

# Profesor Robert Holzmann

HDNSP, Banco V undial



*El profesor Robert Holzmann ha sido ya presentado aquí, y ustedes han escuchado su alocución Perspectiva del Banco Mundial sobre el Futuro de la Seguridad Social. Esta tarde volverá al panel para comentar el libro de Larry Thompson.*

La obra constituye una buena recopilación de notas sobre políticas relativas al pensamiento económico sobre las pensiones públicas. Debe estar, naturalmente, en la lista obligada de lecturas de los responsables de la política de pensiones, y el autor ha de ser aplaudido por haber logrado desenmarañar por completo cuestiones económicas a menudo complicadas sobre las pensiones. Al mismo tiempo, el autor presenta esos temas de forma envidiablemente didáctica. El hecho de dar una visión más soluble de la economía de las pensiones públicas a los responsables de la política, limita, cabe esperar, los trasfondos a menudo ideológicos de los debates sobre las pensiones en el mundo entero, contribuyendo así al avance hacia un nuevo consenso.

Si bien las notas sobre políticas tratan de dar una visión equilibrada, no son imparciales con respecto a la presentación e interpretación de los datos empíricos ni a la selección de las referencias. El sesgo subyacente a favor de las provisiones de prestaciones definidas de gestión pública sin acumulación de fondos es una posición válida y, como tal, equilibra a las obras recientes, a menudo sumamente optimistas, sobre la opción: los arreglos de cotización definida y gestión privada, con acumulación de fondos. Más preocupante es su gran dependencia de los estudios norteamericanos, con muy escasa cita de los escritos teóricos y los resultados empíricos de Europa y América Latina. Últimamente, académicos europeos han hecho diversos avances decisivos en los debates sobre la acumulación-no acumulación de fondos, y la investiga-

ción europea y latinoamericana abunda en resultados empíricos interesantes, publicados en inglés (ver, por ejemplo, Breyer 1989, Homburg 1990, Breyer y Straub 1993).

El estudio del dominio altamente complejo de la economía de las pensiones en menos de 200 páginas requiere, como es natural, una selectividad, tanto con respecto a los temas cubiertos como a los enfoques económicos y a los datos empíricos presentados. Ello restringe, evidentemente, el ámbito de los argumentos y cubre potencialmente diferencias existentes en los debates sobre las pensiones. Dada la limitación de tiempo y espacio, mis posibilidades para ampliar el debate de forma exhaustiva son aún menores. Por ese motivo, voy a estructurar mis comentarios en tres campos primordiales: (i) cuestiones principales que faltan en esa obra actual (es de esperar que sean tratados en un trabajo posterior); (ii) campos mayores y menores de desacuerdo en esencia o en lo que se resalta; y (iii) principales campos de acuerdo sobre problemas en los que se subraya la necesidad de nuevas soluciones, en lugar de volver a viejos enfoques.

### Las partes que faltan

(i) En términos económicos, las notas sobre políticas presentan muy bien las similitudes y diferencias entre prestaciones definidas de gestión pública sin acumulación de fondos y planes de cotización definida de gestión privada con acumulación (anticipada) de fondos. No obstante, esa mera presentación o comparación económica omite, o, de pasada, solamente toca la economía política de las pensiones sin acumulación de fondos contra las pensiones con acumulación, tanto al nivel de los planes existentes como de la discusión actual sobre su reforma. Si se eligiera siempre la mejor solución económica, los políticos (y el Banco Mundial) se quedarían sin trabajo, y las discusiones sobre la reforma de las pensiones serían aburridas o inexistentes. Sin embargo, para la selección de un sistema de pensiones y la discusión actual sobre su reforma, son fundamentales las diferencias de riesgos políticos en ello involucrados. Los planes de cotización definida de gestión pública sin acumulación de fondos están sujetos a muchos riesgos políticos (Diamond, 1997) y conducen, entre otras cosas, a niveles de gasto excesivamente altos debido a los generosos criterios de elegibilidad y niveles de prestaciones, siendo difíciles de reformar. Aunque hay mecanismos autovinculantes o de autocontrol para los políticos, raras veces han sido introducidos y son de escasa eficacia (tales como el requisito de previsión obligatoria para los 75 años en EE.UU. y la reciente presentación en Nueva Zelanda del presupuesto de valor actual). Consideraciones de tipo teórico y los datos empíricos iniciales indican que los sistemas con acumulación de fondos pueden ser más inmunes a riesgos políticos, y que pueden requerirse cambios de paradigma para romper el estancamiento en que se encuentra la reforma de las pensiones en muchos países. Si el viejo plan sin acumulación de fondos ha perdido totalmente su credibilidad, ello puede hablar a favor de un cambio fundamental en el financiamiento y la gestión de un plan de pensiones, aunque las ventajas económicas parezcan limitadas.

- (ii) Un punto con ello relacionado ausente en la obra se refiere a la discusión sobre temas de gobierno de los planes de pensiones: sin acumulación de fondos, con acumulación parcial, y con acumulación completa. A menos que sean estudiados los escollos potenciales y reales y los pros y contras de soluciones de gestión opcionales, varias conclusiones de las notas sobre políticas tendrán sólo una validez condicional. Así, por ejemplo, pruebas superficiales indican que la necesidad de reforma de sistemas sin acumulación de fondos está ligada a la autonomía y el número de fondos de pensiones, y que tener un sistema separado para agricultores sobre una base relacionada con los ingresos, es algo propenso al desastre financiero. Igualmente importante, la propuesta citada del FMI para estabilizar el plan sin acumulación mediante una acumulación parcial anticipada (págs. 128-129) requiere la gestión adecuada de los fondos acumulados en términos de la situación fiscal y las tasas de rendimiento obtenidas —cuestión no resuelta ni en los EE.UU.—. Sin embargo, incluso planes centrales con plena acumulación, tales como los fondos previsores de África y Asia, están sujetos a importantes problemas de gestión, ilustrados por la reciente crisis del este de Asia. De ahí que no sólo importe la forma del cambio intergeneracional de reclamaciones, sino también su organización; además, los sistemas descentralizados y basados en el mercado puede que tengan sus ventajas.
- (iii) La obra hace un trabajo minucioso al comparar las formas polares de las pensiones públicas (sin acumulación/gestión pública/prestación definida contra acumulación/gestión privada/cotización definida) y su sensibilidad respecto a distintas formas de riesgos económicos y demográficos. En vista de los resultados —no hay predominio de un sistema polar respecto a todos los riesgos— resulta sorprendente que el enfoque de cartera de títulos para mitigar los diversos riesgos no haya sido investigado, específicamente el sistema mixto, que combina un pilar sin acumulación y otro con acumulación, con gestión pública y privada, y con elementos de prestación definida y cotización definida. Los datos aportados en el cuadro del anexo A (pág. 148) indican la existencia de importantes ganancias de eficacia en tal sistema de financiamiento mixto, dada la correlación baja y a menudo negativa entre la tasa de crecimiento del salario real y los rendimientos del mercado financiero (o una cartera de títulos).

**Cuadro 1: Correlación entre las tasas de crecimiento de salarios y los rendimientos del mercado financiero**

	Alemania	Japón	Reino Unido	EE.UU.
<b>Salarios y tipo de interés</b>	-0.09	+0.24	+0.19	-0.20
<b>Salarios y rendimiento del capital</b>	-0.08	+0.19	-0.02	+0.07

Si el pasado fuera un predictor fiable del futuro, las tasas de rendimiento y su covarianza permitirían el cálculo de la combinación óptima de provisiones con y sin acumulación de fondos. Una correlación suficientemente baja puede hacer que resulte óptima la demanda de una cuota considerable de prestaciones sin acumulación de fondos en la cartera de ingresos para la jubilación, incluso si la tasa de rendimiento se

volviera negativa (debido al crecimiento negativo de la población activa y al bajo crecimiento de los salarios reales, ver Wincler, 1988).

## Campos de desacuerdo

En total, el ámbito de acuerdo supera por amplio margen al de desacuerdo. Este último atañe a diferencias en la visión conceptual, en la interpretación de los datos empíricos disponibles y en el centro de la atención. Aquí sólo se tratará lo más relevante:

- (i) En el mandato de las pensiones públicas, y el ámbito de la reposición obligatoria de ingresos, destacan dos elementos: la definición de miopía y los cambios en las razones del mandato. Ambos afectan al ámbito y la forma de las provisiones públicas, y el cambio pedido, si cambia el entorno socio-económico.

La miopía puede ser interpretada como un horizonte de planificación limitado (el individuo no planifica para todo el ciclo de su vida). Sin embargo, la concentración en el futuro inmediato también puede ser el resultado de un elevado tipo de descuento debido a restricciones de liquidez y a otras restricciones del mercado, reforzado por unas necesidades mínimas de consumo en la función de utilidad. Hay indicios empíricos de que el primer tipo de miopía puede ser mitigado respecto al ahorro para la jubilación mediante una labor de información y capacitación. El segundo tipo de miopía se suaviza con unos ingresos reales crecientes y unos mercados mejorados y liberalizados. Permaneciendo invariable todo lo demás, ambos factores reducen la necesidad de reposición obligatoria de ingresos.

La razón fundamental del ámbito de esa reposición se reduce también cuando los mercados financieros mejoran tanto respecto a la fase de acumulación como a la de anualización. Al principio y, lo que es más importante, durante la ampliación de las pensiones sin acumulación de fondos a raíz de la Segunda Guerra Mundial, los mercados financieros estaban aún en gran medida sin desarrollar en muchos países de la OCDE y en todos los países en desarrollo. La situación ha cambiado de manera importante, reduciendo de nuevo la necesidad de reposición obligatoria de ingresos y/o la forma de provisión.

- (ii) No estoy de acuerdo con la opinión de que el "costo económico" de los jubilados se mida por la fracción de los ingresos totales usados para apoyar a la población jubilada, por dos razones principales: hay una diferencia en cómo se establecen las obligaciones contractuales entre las generaciones viejas y jóvenes en virtud de distintas provisiones financieras, y eso refleja la visión de una economía cerrada.

Bajo provisiones sin acumulación, el apoyo a las personas mayores se deriva de cotizaciones obligatorias de la generación que trabaja con la promesa de que la generación futura será, a su vez, sometida a impuestos. Bajo provisiones con acumulación, el apoyo *se* deriva de los ingresos de mercado sobre las existencias de capital y del cambio de esas existencias entre las generaciones, determinado por el mercado. Aunque quizá equivalentes en términos contables, esos no constituyen costos ni son equivalentes en sus implicaciones de bienestar.

Los ingresos para las personas mayores pueden ser generados, al menos en parte, mediante inversiones en otros países. El país importador de capital se beneficia de una producción mayor y transfiere de vuelta parte del valor adicional creado en forma de ingresos de capital y amortización. Esos ingresos no pertenecen nunca a la generación actual que trabaja, ni representan una carga. En vista del envejecimiento asimétrico de las regiones del mundo y de la diferente necesidad de capital y productividad del capital, las pensiones con acumulación de fondos e internacionalmente diversificadas aumentan el bienestar. El tratamiento análogo con pensiones sin acumulación es la migración libre.

- (iii) Estoy de acuerdo con la valoración general de que los sistemas de pensiones no son el mejor instrumento para fomentar el ahorro, ni es muy probable que sean eficaces. Ese debate se ha visto oscurecido durante mucho tiempo por la falta de diferenciación entre los efectos temporales y permanentes (la introducción o eliminación de un plan de pensiones sin acumulación de fondos sólo tiene un efecto temporal en la tasa de ahorro privado; la tasa de ahorro a largo plazo permanece — en esencia— inalterada, pero las existencias de capital a largo plazo y, por tanto, el volumen de producción, se ven afectados), y la sobrenfatización del ahorro/capital como fuerza motriz del crecimiento económico. Es el progreso tecnológico.

Este residual de "Solow" en sencillos términos contables de crecimiento (es decir, el crecimiento no debido a un mayor insumo de capital y mano de obra) permite una explicación diferente; entre otras cosas, mejores decisiones de inversión y reducción de costos debido a la mejora de los mercados financieros como consecuencia de más y mejores instrumentos financieros, más liquidez y vencimiento más largo, así como también una mejor gestión empresarial. Hay fuertes y crecientes indicios de esa relación empírica, y hay una creciente conjetura y surgen pruebas de que una reforma de las pensiones bien pensada puede contribuir de manera importante a esa evolución. Mi propia evaluación es que las principales ventajas económicas de una reforma (parcialmente) sin-con acumulación, podría conseguirse por esos canales (Holzmann, 1997).

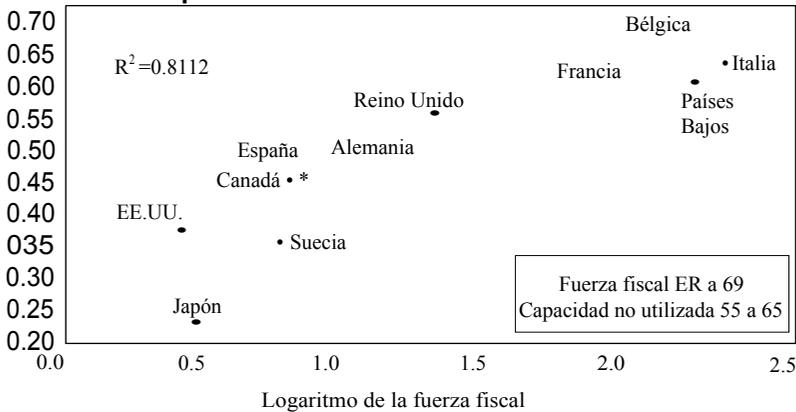
- (iv) Estoy en desacuerdo con la valoración de que los sistemas de pensiones mal estructurados tengan poco efecto en el mercado de trabajo. Dan lugar a pérdidas de bienestar incluso si la oferta de mano de obra permanece inalterada, contribuyen de forma importante a la actividad del sector sumergido y conducen sustancialmente a la jubilación anticipada.

Por el lado de la oferta de mano de obra, una oferta en gran parte inalterada puede reflejar el equilibrio de dos efectos opuestos: el efecto renta y el efecto sustitución. Es éste último el que produce pérdidas de bienestar —la carga de acceso de la tributación— si se mide adecuadamente por la curva compensada de oferta de mano de obra. El efecto es realzado si se añade a otros impuestos distorsionantes (Feldstein, 1996). Entonces, incluso unas elasticidades modestas de la oferta de mano de obra contribuyen a una importante carga para el bienestar.

Niveles altos de cotización carentes en gran parte de relación con el nivel de prestación, crean fuertes incentivos para actividades sumergidas en el mercado laboral, como se ve actualmente en muchos países de la Europa central y oriental. La pérdida de bienestar no sólo se produce por la probable menor productividad del sector privado, sino, muy probablemente, de forma más importante por los efectos secundarios de un gran mercado sumergido —ingresos más bajos de otros impuestos que impiden un mayor gasto en educación y sanidad, débiles instituciones cívicas y corrupción en la economía—. Esos tres factores están claramente vinculados con un crecimiento económico más bajo (Banco Mundial, 1997).

Hay fuertes pruebas internacionales que indican que los planes de prestaciones no actuariales tienen un impacto en las decisiones sobre jubilación, en una baja participación de la mano de obra de las personas mayores (Gruber y Wise, 1997). El gráfico 1 muestra la relación interpaíses entre una medida de no participación ("capacidad no utilizada") y una medida agregada de impuesto implícito sobre los ingresos debido a la estructura no actuarial ("fuerza fiscal"). Esa fuerte relación capta el impacto más allá de la mera existencia y provisión de pensiones públicas. Desde una perspectiva estadounidense, el efecto es, sin duda, insignificante.

**Gráfico 1: Efectos en el mercado de trabajo de sistemas de pensiones no actuariales**  
**Capacidad no utilizada contra fuerza fiscal**



### Campos de acuerdo y necesidades de mejoras

Hay tres campos principales que requieren una mayor atención de los diseñadores de sistemas y los responsables de la política, independientemente del tipo de sistema de pensiones ejecutado: cobertura, eficacia distributiva y seguridad a largo plazo de las provisiones de jubilación.

- (i) La cobertura de pensiones de la población activa es muy baja en la mayoría de las economías en desarrollo y disminuye en las economías en transición del mundo entero. Ello no constituye la historia del éxito de los planes de pensiones públicas sin acumulación de fondos; y ha motivado la exigencia de pasar a la acumulación

y a ser contadas individualmente. Si bien tal medida podría aumentar algo la tasa de cobertura, es poco probable que resuelva el problema, dadas las numerosas distorsiones, por lo demás, en esas economías. Ello requiere intervenciones públicas innovadoras en ese entorno de segunda solución óptima (tales como subsidios de cotización para los estratos de ingresos bajos) y exige cuidado en el diseño y en la ejecución, para prevenir nuevas distorsiones. El Banco Mundial ha comenzado a trabajar sobre esta cuestión.

- (ii) Los objetivos redistributivos son una meta política legítima de una sociedad democrática, y los planes de pensiones públicas tuvieron más que su parte equitativa. Sin embargo, desde una perspectiva económica, esa meta ha de ser conseguida con un mínimo de recursos financieros y de distorsiones económicas, campo en que muchos de los planes existentes parecen haber fallado. De ahí que un rediseño adecuado del mecanismo redistributivo haya de formar parte de una reforma de las pensiones. Los elementos distributivos pueden ser incluidos en planes de cotización definida con gestión privada y acumulación de fondos, de una manera muy transparente, ya que las transferencias públicas han de ser hechas *ex ante* y no *ex post*. No obstante, también pueden ser dejados para el pilar sin acumulación de fondos en un plan de pilares múltiples.
- (iii) La seguridad de los ingresos de la jubilación y la tasa esperada de reemplazo son metas importantes del compromiso público. Las numerosas reformas a que han estado sujetos los planes de pensiones públicas (con ajustes a la baja del nivel de prestación) en los últimos años e incluso décadas, no han conducido a esas metas, como tampoco lo haría un sistema financiero mal estructurado, regulado y supervisado, encargado del cumplimiento de las prestaciones. Ambos exigen fuertes medidas públicas que aseguren la estabilidad a largo plazo y la credibilidad de las provisiones de ingresos durante la jubilación. Debiera ser posible lograr un consenso sobre qué plan, o combinación de ellos, está mejor capacitado para hacerlo.

## Bibliografía

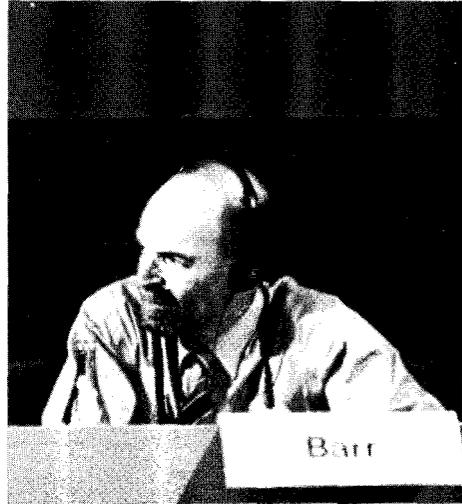
- Breyer, F. (1989): "On the intergenerational Pareto efficiency of pay-as-you-go financed pension systems," (Sobre la eficiencia intergeneracional de Pareto en sistemas de pensiones financiados por retención fiscal en la fuente), *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, 643-658.
- Breyer, F. y M. Straub (1993): "Welfare effects of unfunded pension systems when labour supply is endogenous", (Efectos en el bienestar de sistemas de pensiones sin acumulación de fondos cuando la oferta de mano de obra es endógena) *Journal of Public Economics* 50, 77-91.
- Diamond, P. (1997): "Isolation of pensions from political risk", (Aislamiento de las pensiones del riesgo político), en: Valdés-Prieto, S. (ed.): *The Economics of Pensions: Principles, Policies and International Experience*, Cambridge, Mass. (Cambridge University Press), 33-57.
- Feldstein, M. (1996): "The missing piece in policy analysis: Social security reform", (La pieza perdida en el análisis de políticas: reforma de la seguridad social), *American Economic Review* 86, no. 2, Págs. 1-14.
- Gruber, J. y Wise, D. (1997): "Social Security Programs and Retirement Around the World", (Programas de seguridad social y jubilación en el mundo entero), *118ER Working Paper* 6134, agosto.
- Homburg, St. (1990): "The efficiency of unfunded pension schemes", (La eficacia de planes de pensiones sin acumulación de fondos), *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 146, 640-647.
- Holzmann, R. (1988): *Reforming Public Pensions*, (Reforma de pensiones públicas), París (OCDE).
- Holzmann, R. (1997): "Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile", (Reforma de pensiones, desarrollo del mercado financiero y crecimiento económico: datos preliminares de Chile), *FMI Staff Papers* 44, no. 2, junio, 149-178.
- Holzmann, R. (1998): "A World Bank Perspective on Pension Reforms", (Una perspectiva del Banco Mundial sobre las reformas de pensiones), *SP Discussion Paper Series*, 9807, abril.
- Winkler, G. (1988): "Sozialversicherung und Portfolioentscheidung", (Seguridad social y decisión sobre cartera de títulos), en: Holzmann, R. (ed.): *Oekonomische Analyse der Sozialversicherung*, Viena (Manz), 207-230.
- Banco Mundial (1994): *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, (Evitar la crisis de la jubilación: políticas para proteger a los mayores y promover el crecimiento), Nueva York (Oxford University Press).
- Banco Mundial (1997): *Informe del Banco Mundial Sobre el Desarrollo 1997*, Washington, D.C.

# Profesor Nicholas Barr

Departamento de Economía, London School of Economics

*El profesor Nicholas Barr es desde hace mucho tiempo miembro del Departamento de Economía de la London School of Economics. Es autor de numerosas obras y artículos sobre la economía de la política social y otros temas relacionados. Es renombrada su importante obra estándar *The Economics of the Welfare State*, de la que se ha publicado una nueva edición a principios de este año. Otra publicación muy conocida editada por el profesor Barr, importante en el contexto de esta Conferencia, es el libro del Banco Mundial *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe— The Transition and Beyond*.*

*También dedica parte de su tiempo a la AISS, siendo miembro del consejo de redacción de la Revista Internacional de Seguridad Social*



## Mensajes principales

Las pensiones son controvertidas, y el debate, a veces, confuso. El magnífico volumen de Larry Thompson será controvertido pero, como cabía esperar, nunca será confuso. En efecto, en muchas cuestiones oscuras, brilla una deslumbrante luz clara.

Haré hincapié en lo que considero que son sus dos mensajes claves:

- El objetivo de las pensiones es la seguridad en la jubilación.
- En la evaluación de enfoques opcionales dados al financiamiento de las pensiones, la variable clave es la producción nacional.

El primer mensaje es un juicio de valor fundamental; el segundo se refiere a la forma correcta de enfocar el análisis económico. Las dos secciones siguientes tratan sucesivamente de esas dos proposiciones.

## Objetivos

Siempre es una buena idea volver, como hace Thompson, al principio y discutir los objetivos.

Las pensiones tienen tres objetivos primarios (ver Barr, 1992, para una discusión más completa). La *ayuda en la pobreza*, trata de asegurar que nadie tenga en la jubilación unos ingresos por debajo de algún mínimo acordado. El *seguro* ofrece protección contra el riesgo, por ejemplo, entre personas de vida más o menos longeva. La *igualación del consumo* intenta asegurar que nadie, en la jubilación, tenga que enfrentarse a una caída inaceptable de su nivel de vida acostumbrado. Esos objetivos, conjuntamente y por separado, constituyen la meta de la *seguridad en la jubilación*. Son, y deben ser, el principal interés del ministro de Seguridad Social.

Algunos autores subrayan otros objetivos, apropiados e importantes: sostenibilidad fiscal, crecimiento económico y responsabilidad. Un juicio de valor central, que compartimos Thompson y yo, es que esos otros objetivos son importantes, pero no son la función *primaria* de las pensiones. La política de pensiones debe tenerlos en cuenta, pero no debe verse obligada a cumplirlos. Thompson (pág. 2) expone su evasiva con completa claridad:

"Los sistemas de pensiones... no son creados por el impacto que puedan tener en la macroeconomía, sino que son diseñados, sobre todo, para ser mecanismos que proporcionen ingresos durante la jubilación a las personas mayores."

## Producción nacional

Una vez establecidos los objetivos de la política, la segunda cuestión es cómo conseguirlos. A este respecto, es útil dividir la discusión en tres temas: la lógica económica de los sistemas de pensiones; la relación entre las pensiones y el crecimiento y la elección entre el financiamiento con acumulación de fondos o por retención fiscal en la fuente.

### La lógica económica de las pensiones

Hay dos formas (y nada más que dos) de buscar la seguridad durante la jubilación (para una discusión más completa, ver Barr, 1998, cap. 9). En primer lugar, es posible *guardar producción actual* reservando parte del resultado presente para uso futuro, p. ej. cavando un hoyo en el huerto propio y añadiendo a su contenido cada año latas de judías en salsa de tomate, cordones de zapatos y jabón en polvo. Aunque esta es la única forma en que Robinson Crusoe podría garantizar el consumo durante la jubilación, en la práctica, el método adolece de importantes ineficacias: es costoso; no se ocupa de la incertidumbre, por ejemplo de cómo pueden llegar a variar los gustos o restricciones que uno tenga; y no puede ser aplicado a los servicios derivados del capital humano, siendo los servicios médicos un ejemplo especialmente importante. Por eso, la organización de las pensiones almacenando producción actual en gran escala, es imposible.

La opción consiste en que la gente cambie producción actual por un *derecho sobre la producción futura*. Hay dos vías amplias para hacerlo: ahorrando parte de los sueldos que uno cobre cada semana, podría hacer un montón de *dinero*, que uno podría cambiar, después de jubilarse, por bienes producidos por gente más joven; o bien se

podría obtener la *promesa*, de los hijos o del gobierno, de que se le darán a uno bienes producidos por otros después de la jubilación. Las dos formas más corrientes de organizar las pensiones tienen su paralelo general en esos dos tipos de derecho a producción futura. Los planes *con acumulación de fondos* se basan en acumulaciones de activos financieros; los planes *por retención fiscal en la fuente*, por último, se basan en promesas.

Dadas las dificultades para almacenar la producción actual, el único camino adelante es el de los derechos sobre la producción futura. Ello subraya el punto central — que *lo que importa, es el nivel de producción después de que me haya jubilado*—. Thompson deja esto en claro maravillosamente.

El costo económico de ayudar a la población jubilada se mide mejor por la parte de la actividad económica nacional total que cada año se dedica a suministrar los bienes y servicios que consumen los jubilados (pág. 5).

Ese costo, señala, es el resultado conjunto de tres variables: (a) el ratio de consumo agregado (una variable macroeconómica); (b) el ratio de dependencia de jubilados, es decir la fracción de la población que está jubilada (en parte, una variable demográfica); y (c) el ratio del nivel de vida, es decir la razón del consumo medio del pensionista al consumo medio del conjunto de la población (en gran parte, una variable de la política pública).

El enfoque centrado en la producción es aplicable tanto al micronivel como al macronivel. En el primero, la función de las pensiones consiste en proporcionar un mecanismo de igualación del consumo, esto es de transferirme consumo de mis años productivos a mi jubilación. Para este fin, los pensionistas están interesados no en el dinero (papel de colores con retratos de héroes nacionales), sino en el consumo, es decir alimentos y ropa, viajes en autobús y mantas, servicios médicos y calor. Desde el punto de vista del macronivel, la función económica de las pensiones consiste en repartir la producción entre trabajadores y pensionistas.

## Las pensiones y el crecimiento de la producción

Una vez establecida la importancia central de la producción, las cuestiones siguientes se refieren a cómo incrementar la producción y a qué papeles pueden desempeñar las pensiones. En principio, la producción puede aumentarse de una de dos formas, o de ambas:

- Incrementando la productividad de cada trabajador. Ello implica el aumento de la cantidad de capital, mejorando su calidad y/o la calidad del trabajo.
- Aumentando el número de trabajadores de cada cohorte de edades. Ello implica la reducción del desempleo; el aumento de la participación en la población activa, en especial por parte de la mujer casada; la subida de la edad de jubilación; y/o la importación de mano de obra.

Así pues, el menú de políticas para incrementar la producción, por ejemplo ante una demografía adversa, es:

- (a) Más y mejores bienes de capital, p. ej. robots.
- (b) Mejora de la mano de obra mediante más educación y capacitación.
- (c) Políticas para aumentar la participación en la población activa, por ejemplo mejores facilidades de asistencia infantil.
- (d) Aumento de la edad de jubilación. El beneficio macroeconómico es que eso reduce el número de pensionistas y aumenta el de trabajadores. El beneficio de la política social es que las pensiones se reducen no bajando el nivel de vida en la jubilación, sino por una duración más corta de la jubilación. Sin embargo, un problema potencial es que, "introduciendo tales cambios ante tasas decrecientes de empleo entre los trabajadores mayores... amenaza con crear una nueva clase de personas mayores vulnerables" (Thompson, págs. XIV-XV).
- (e) La importación de mano de obra es posible directamente (normas de inmigración menos estrictas) o indirectamente (exportación de capital a países con una población activa joven).

### Acumulación de fondos contra retención fiscal en la fuente

¿Cuáles son los efectos de la acumulación de fondos sobre el crecimiento? Tal enfoque no tiene impacto en las políticas (b) - (e). Así pues, el argumento se reduce a si ese enfoque contribuye al crecimiento ya sea directamente (política (a) más arriba) o ya indirectamente mediante sus efectos en los mercados de capitales en desarrollo.

¿Contribuye la acumulación de fondos directamente al crecimiento? No voy a entrar en eso, salvo hacer dos observaciones. En primer lugar, la magnitud del efecto es controvertida. En segundo lugar, la cuestión, en todo caso, tiene relación solamente con una de las fuentes de crecimiento. Si la meta es conseguir una producción mayor, tendríamos que considerar el menú *completo* de políticas, y no centrarnos exclusivamente en los fondos de pensiones.

¿Contribuye la acumulación de fondos indirectamente al crecimiento, p. ej. ampliando y profundizando los mercados de capitales? Como ha señalado Peter Diamond (1995), éste podría ser un argumento a favor de la acumulación en países cuyos mercados de capitales están aún en desarrollo, pero no es aplicable a las economías de la OCDE.

# Implicaciones para la política de pensiones

## Estrategia política para determinar costos sostenibles de las pensiones

¿Qué nos dice todo esto sobre el diseño de la política? Si se piensa que las pensiones son una fracción demasiado elevada de la producción nacional (p. ej. debido al envejecimiento de la población), no hay más que dos estrategias:

- Incrementar la producción, manteniendo constantes las pensiones. La segunda parte de la frase es importante: Thompson (pág. 7) señala correctamente que si la producción crece, digamos, a un 3 por ciento, pero las pensiones lo hacen al 4 por ciento, el crecimiento puede realmente empeorar las cosas.
- Reducir los costos de las pensiones, (a) bajando la pensión media, es decir reduciendo el nivel de vida en la jubilación, y/o (b) disminuyendo el número de pensionistas, es decir manteniendo la pensión anual constante pero acortando la duración de la jubilación.

Una vez más, debe estar claro que la acumulación de fondos se centra solamente en parte del cuadro de conjunto. El análisis de la política debe contemplar toda la imagen.

"Si una sociedad que envejece, hace que esos costos [de las pensiones] aumenten a niveles no deseados, lo más probable es que los ajustes exijan la subida de la edad de jubilación y la reducción de las prestaciones de jubilación. El cambio de la forma de financiar las pensiones modifica la distribución de los costos, pero no necesariamente su magnitud" (Thompson, pág. 20).

Por lo que respecta al diseño detallado de la política de pensiones, es útil considerarla como una meseta. Esta puede ser pequeña, y la montaña puede caer a pico por todas partes. No obstante, hay una gama de opciones para los artífices de la política. Así, es posible ofrecerles dos conjuntos de mensajes: las cosas que son esenciales para *cualquier* buen paquete de medidas políticas, y que, por tanto, pueden ser defendidas con cierta fuerza; y los campos en que los países, dados sus diferentes historias, culturas, niveles de desarrollo, políticas actuales, etc., pueden elegir de manera distinta (ver Banco Mundial, 1996, cap. 4, para una discusión más completa).

## Diseño de pensiones 1: elementos esenciales

- El gasto público ha de ser compatible con el crecimiento económico.
- Toda reforma de las pensiones necesita ser financiada de alguna forma. Añadir el enfoque de acumulación de fondos al de retención fiscal en la fuente implica aumentar el capital para el pago de pensiones futuras, mientras se sigue pagando para las pensiones actuales. Esto es un poco como la gente que amortiza los préstamos de dos casas —la propia y la de sus padres— al mismo tiempo. Si el hogar de los padres es pequeño y los ingresos de los hijos aumentan (como en Chile y

en China), el pago no es un gran problema. Sin embargo, si la casa de los padres es grande y los ingresos de los hijos son bajos o decrecientes (como en la Europa central y oriental), las pensiones de sus padres tendrán que ser financiadas de alguna otra forma, como la tributación, las ventas de activos o el empréstito.

- Las pensiones acumuladas necesitan tiempo para vencer. Se requieren hasta cuarenta años para que los trabajadores acumulen lo suficiente como para poder ayudarse en la jubilación.
- Una administración eficaz es esencial tanto para los planes estatales como para los privados.

Este último punto requiere explicación. El problema del fallo de la administración es más evidente en el caso de planes estatales de prestaciones definidas basados en promesas fiscalmente irresponsables, ligados a la incapacidad de recaudar impuestos. Entre los resultados se cuentan las presiones inflacionistas y la inestabilidad política. Sin embargo, los fondos privados de pensiones también son vulnerables. A un nivel macroeconómico, la imprudencia fiscal, que conduce a menudo a una pérdida de control de la oferta monetaria, lleva a la inflación, que puede descapitalizar los fondos privados. A un nivel microeconómico, la incapacidad de regular los mercados financieros da lugar a la injusticia, pudiendo también malgastar las ganancias de eficacia que las pensiones privadas tienen la finalidad de generar.

Como lo expresa Thompson (pág. 22): "...resulta demasiado pronto para saber con qué eficacia se puede aislar a los nuevos sistemas basados en el modelo de las cuotas definidas, de conductas irresponsables. Los políticos no son los únicos propensos a prometer más de lo que pueden dar. El modelo de las cuotas definidas requiere una supervisión sofisticada y una regulación que aseguren que un conjunto de problemas resultantes de la dinámica política del sector público no sea sencillamente cambiado por otro conjunto distinto de problemas derivados de la dinámica de las operaciones del sector privado."

Ese problema tampoco es exclusivo de países con administraciones menos bien desarrolladas, como ilustra ampliamente el escándalo británico de malventa de pensiones. Así pues, la política de pensiones necesita encontrar un curso entre la Escala del fallo de administración en forma de promesas irresponsables sobre retención fiscal en la fuente y la Caribdis del fallo de administración por falta de capacidad para diseñar y ejecutar una estructura reguladora eficaz.

En agudo contraste, una administración eficaz ayuda tanto a los planes estatales como a los privados. Los gobiernos de toda la OCDE están aplicando medidas de contención del gasto en planes estatales ante las perspectivas demográficas (ver Departamento de Seguridad Social del Reino Unido, 1993). De forma similar, la capacidad de la administración ayuda a los planes privados, (a) proporcionando un macroentorno estable, (b) poniendo en vigor la regulación necesaria.

## Diseño de pensiones 2: cuestiones para los artífices de la política

Muchos países tienen un sistema de pensiones que combina tres elementos: un componente estatal, normalmente la retención fiscal en la fuente; un componente de acumulación de fondos, normalmente de gestión privada y donde el componente de acumulación es obligatorio; y un tercer componente al que pueden hacer cotizaciones adicionales voluntarias las personas privadas.

A condición de que sean respetadas las restricciones fiscales, prudenciales y otras, el tamaño relativo de los tres componentes y la construcción de cada uno son una opción política. Específicamente:

- ¿Qué magnitud y qué grado de redistribución debe tener la pensión estatal?
- ¿Debe ser obligatoria la afiliación a cualquier componente privado con acumulación de fondos?
- ¿Cómo deben ser diseñadas las pensiones privadas con acumulación de fondos?

El último elemento tiene por lo menos dos aspectos principales. En primer lugar, ¿cómo debe compartirse el riesgo? ¿Debe haber cuentas individuales de cuotas definidas, o debe haber también la posibilidad de que los empleadores organicen planes de prestaciones definidas? La elección entre los dos enfoques depende, en parte, de la amplitud con que los artífices de la política quieran ver compartidos los riesgos. Con planes de cuotas definidas, el individuo asume todo el riesgo. Con planes patronales de prestaciones definidas, el riesgo es compartido con el empleador y, por tanto, generalmente también con accionistas. Si hay algún tipo de garantía del Estado (p. ej. contra escaso rendimiento de la cartera de valores), entonces el riesgo es compartido también con el contribuyente.

Como lo expresa Thompson (pág. 18), todo desequilibrio en un plan de prestaciones definidas será "eliminado mediante alguna combinación de ajustes en las prestaciones y en la tasa de las cuotas. Típicamente, el impacto de corrección del desequilibrio se reparte entre los jubilados actuales, los jubilados futuros y otros contribuyentes, ...En contraste, en virtud del enfoque por cuotas definidas con acumulación de fondos, todos los cambios económicos no previstos se reflejan por completo en cambios en los...ingresos futuros de cada participante."

Un segundo rasgo del diseño se refiere a la indización (parcial o total) de las pensiones que, especialmente una vez que la persona se ha jubilado, son vulnerables a la inflación no prevista. Por eso, los gobiernos necesitan tener en cuenta en qué medida ofrecer protección contra la inflación y por medio de qué mecanismo.

## Conclusión

La discusión sobre el hecho de compartir el riesgo me lleva de nuevo a mi punto de partida. La política es configurada principalmente por juicios de valor. Si se da al cre-

cimiento un gran peso y a la seguridad en la jubilación, un peso bajo, se puede acabar abogando por un régimen de cuotas definidas con acumulación de fondos. Por otra parte, si se da preferencia a la seguridad en la jubilación, ello lleva a un paquete con una mayor distribución del riesgo mediante planes de prestaciones definidas.

Sin embargo, también hay una dimensión técnica importante, que la obra de Thompson expone estupendamente. De muchas formas, la cuestión clave es la medida de intercambio entre la seguridad en la jubilación y el crecimiento económico. Si ese intercambio es significativo, como aducen algunos defensores de la acumulación de fondos, entonces es necesario hacer una dura elección. Si el intercambio es menos agudo, la adhesión a una meta primaria de seguridad en la jubilación es, en esa medida, menos costosa y, por tanto, menos controvertida.

## Bibliografía

Barr, Nicholas (1992): "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation" (Teoría económica y el Estado del bienestar), *Journal of Economic Literature*, vol. 30, núm. 2, págs. 741-803.

Barr, Nicholas (1998): *The Economics of the Welfare State*, (La economía del Estado del bienestar), tercera ed., Oxford University Press and Stanford University Press.

Diamond (1995): "Government Provision and Regulation of Economic Support in Old Age" (Provisión y regulación estatal de ayuda económica en la jubilación), en Bruno, Michael y Pleskovic, Boris (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, (Washington DC: The World Bank, 1996), págs. 83-103.

Departamento de Seguridad Social del Reino Unido (1993): *Containing the Costs of Social Security-the International Context*, (Contención de los costos de la Seguridad Social -el contexto internacional), Londres: HMSO.

Banco Mundial (1996): *World Development Report 1996: From Plan to Market*, (Informe sobre el desarrollo mundial 1996: del plan al mercado), Nueva York y Oxford: Oxford University Press.

# Capítulo 4

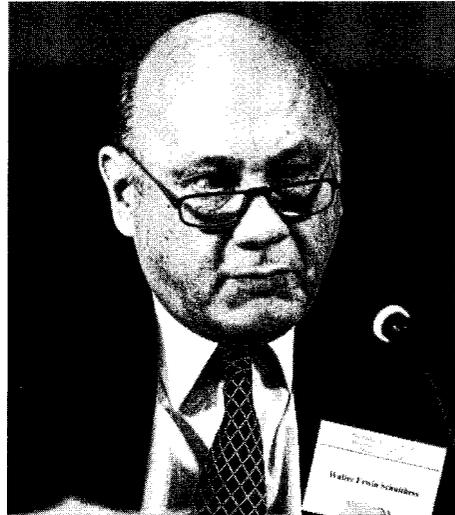
## Enfoques latinoamericanos y europeos

<b>América Latina — una visión general</b> .....	136	
Walter E. Schulthess, Doctor, Consultor, Argentina		
<b>Chile</b> .....	159	
Patricio Tombolini Veliz, Doctor, Subsecretario de Previsión Social		
<b>Uruguay</b> .....	166	
Ofelia Mila Belistri, Doctora, Directora, Banco de Previsión Social		
<b>México</b> .....	173	
Gerardo Cajiga Estrada, Director, Instituto Mexicano del Seguro Social		
<b>Europa central y oriental — una visión general</b> .....	177	
Igor Tomes, Doctor, Profesor, República Checa		
<b>Alemania</b> .....	191	
Erich Standfest, Doctor, Presidente del Consejo de Administración de la Federación de Institutos de Seguros de Pensiones de Alemania		
<b>Suecia</b> .....	201	
Hans Svensson, Secretario de Estado, Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales .....		201
Bo Konberg, Diputado .....		213
<b>Francia</b> .....	216	
Dominique Giorgi, Jefe de la División de Pensiones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales		
<b>Reino Unido</b> .....	234	
David Stanton, Director, Departamento de Seguridad Social		

# América Latina una visión general

Walter E. Schulthess, Doctor, Consultor, Argentina

El doctor **Walter E. Schulthess** se ha retirado hace poco de su cargo de superintendente jefe de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones en Argentina. Durante cinco años, a comienzos de la década de los noventa, fue Ministro de Seguridad Social de la República Argentina. Con anterioridad, ya tenía una impresionante carrera como profesor de Economía con dedicación plena, consultor del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, habiendo dirigido asimismo el Programa del gobierno Argentino encargado de la seguridad social en el campo técnico.



## Capítulo 1

Este trabajo comprendido dentro de La Iniciativa de Estocolmo; *"El Debate sobre la Reforma de la Seguridad Social: en Busca de un Nuevo Consenso"*, trata de presentar un panorama, no exhaustivo, de la situación actual de la previsión social en América Latina.

Como en muchos otros temas, pretender unificar en un único examen comprensivo a todos los países que se encuentran incluidos en el área latinoamericana, resulta cuando menos un acto de audacia. Existen diferencias que nos hacen temer que una labor como la señalada adolezca de extremas simplificaciones que lleven a inadecuadas conclusiones.

Al mero efecto de atestiguar lo expresado se observarán tres aspectos que resultan de interés por su significación. Ellos son la estructura poblacional, el grado de desenvolvimiento económico y la edad y nivel de desarrollo de los regímenes previsionales.

En el cuadro 1 se brinda información sobre la relación entre la población mayor de 65 años y aquella que puede suponerse comprendida en la fuerza laboral (15-64 años). Esa relación desde el punto de vista previsional puede tomarse como una aproximación a la tasa de sostenimiento.

**Cuadro 1. Población de + de 65 años/ Población 15 a 64 años (en %)**

<b>País</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2030</b>
<b>• Tasa elevada</b>			
Argentina	14.7	15.5	22.3
Cuba	12.2	13.9	31.5
Uruguay	18.2	20.9	27.2
<b>• Tasa Menor</b>			
República Dominicana	5.7	6.8	16.6
Guatemala	5.8	6.2	8.4
Nicaragua	5.1	5.3	9.1

Fuente: Banco Mundial (1994)

Si se observa que la tasa media para el conjunto de países que conforman la OECD es de aproximadamente 20%, se aprecia lo lejos que se está de ese guarismo. Para los países de América Latina con mayor tasa, recién en el 2030 se llegaría a los valores que muestran en la actualidad países como Alemania (21.7%), España (19.8%), Francia (20.8%), Italia (21.7%); no siendo esos países los que hoy observan los valores más altos como Suecia (27.8%) y el Reino Unido (24%). A su vez la amplitud del recorrido entre la tasa mínima (Nicaragua) y la máxima (Uruguay) es de más del 250%.

Los valores indicados en el Cuadro 2 sobre el producto anual per cápita, dan una clara señal de la imposibilidad de tratar con similares regímenes de carácter previsional a los ciudadanos de uno u otro país.

No sólo el producto por habitante resulta muy diferente (el de Argentina supera al de Haití en más de treinta veces), sino que también se puede deducir de las cifras

**Cuadro 2. Producto Bruto Nacional - per cápita - 1997  
(en US\$ de 1990).**

<b>País</b>	<b>US\$</b>
<b>• Más altos</b>	
Argentina	6,746.4
Chile	3,677.2
Uruguay	3,447.6
<b>• Más bajos</b>	
Haití*	213.9
Honduras	669.8
Nicaragua	491.2

(\*Haití no incluido por falta de datos)

Fuente: Banco Mundial

precedentes el grado de desarrollo alcanzado por las distintas economías, lo cual frecuentemente viene íntimamente aparejado con el desarrollo socio - cultural de los países y posiblemente más aún con referencia al régimen previsional, y las posibilidades de estructurar sistemas de seguridad social sofisticados, más allá de simples apoyos de carácter asistencial. Por último, puede observarse que la antigüedad de los sistemas de seguridad social varían según su iniciación cronológica, sobre todo al tomarse en cuenta su pleno desarrollo y no casos parciales de implementación como ha ocurrido en algunos países.

Siguiendo en este punto a Mesa-Lago<sup>1</sup>, se pueden agrupar los países según la época en que han puesto en vigencia los programas de seguridad social, en tres conjuntos:

En primer término ubicamos aquéllos que dentro del área resultaron pioneros, y cuyos regímenes fijan su comienzo con el inicio del presente siglo, o a lo sumo dentro de las dos o tres primeras décadas del siglo. Comprende este conjunto cinco naciones, que a su vez se encuentran entre las más desarrolladas de América Latina; ellos son Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay.

Luego tenemos al grupo intermedio, cuyos programas de seguridad social logran su plena vigencia entre los años treinta y cincuenta. Se localizan en este grupo, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. A excepción de México, todos países de industrialización incipiente y aún con significativa preponderancia de población rural.

Finalmente tenemos los seis países que más recientemente incorporaron programas de seguridad social, caracterizándose a este conjunto por su bajo nivel de desarrollo económico y por contar con la mayor población rural relativa dentro del área latinoamericana. Esos países son Haití, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y República Dominicana.

Aún con las diferencias apuntadas, que por cierto no son despreciables, puede observarse que en materia previsional existen algunas condiciones comunes que permiten llevar el análisis a un cierto grado de homogeneización.

Así, puede puntualizarse, que antes de comenzar con el proceso de transformación en la seguridad social que se verifica en las dos últimas décadas, al cual luego se hará referencia, todos los sistemas previsionales se basaban en el conocido esquema de reparto, bajo la figura del contrato social de carácter intergeneracional. Aún cuando cabe advertir que sobre todo en los países que primero contaron con regímenes de pensiones, en sus comienzos lo hicieron bajo sistemas de capitalización.

Otra característica muy común a todos estos países, es que en los nacimientos de sus regímenes, las prestaciones obedecían a menudo a subsistemas independientes, mostrando el sistema global un alto grado de fraccionamiento. Existían entre esos subsistemas diferencias muy fuertes, donde se apreciaban grupos relativamente pequeños (por ejemplo militares, legisladores, docentes, justicia, bancarios, ferrocarriles) que obtenían beneficios muy bondadosos en función de los aportes realizados, otros más amplios en cuanto al número de personas que cubrían (por ejemplo empleados de comercio y empleados públicos en general) con una relativa cobertura pero con bene-

ficios inferiores a los primeros y un número considerable de personas sin cobertura. Con el correr del tiempo se presenta un avance de las capas de beneficios medios a los superiores y el ingreso de nuevos trabajadores a los beneficios de las pensiones (trabajadores de los diferentes sectores industriales, algunos específicos del área rural).

Conjuntamente con ese avance, fueron generándose algunas unificaciones de los sistemas, aún cuando en el presente en varios países existe un número considerable de subsistemas que sobre todo son el producto de situaciones corporativas, que permite a ciertos sectores mantener ventajas sobre el resto, tales como por ejemplo, ciertas áreas de servicio (energía, combustible), profesionales o directamente los más allegados al poder político (justicia, legisladores, funcionarios de alto nivel)<sup>2</sup>.

Aproximadamente en la misma fecha en que los sistemas de reparto comienzan a visualizar problemas en los países de mayor nivel de desarrollo (básicamente en casi todos los incluidos en la OECD), aproximadamente a fines de la década del setenta, también en América Latina empieza a vivirse un período de fuertes cuestionamientos a la previsión social.

Mientras el problema estructural que se enfrenta en los países más industrializados, prácticamente puede resumirse a una cuestión, el envejecimiento de la población con todo lo que ello implica, en los de América Latina las dificultades pasan por una problemática diferente.

A manera de síntesis puede expresarse que la dificultad básica que acarrear los sistemas de reparto en Latinoamérica, se pueden identificar a través de dos aspectos. Uno intrínseco al régimen y el otro fruto de la situación económica que tuvieron que afrontar estos países a comienzos de los 80, etapa que se conoce como la crisis de la deuda externa.

Desde el punto de vista del propio sistema, siempre recordando las posibles diferencias entre países, pueden enumerarse un conjunto de dificultades<sup>3</sup> que para más de uno implica un rotundo fracaso del sistema (por lo menos para ésta área geográfica). Los argumentos más utilizados son los siguientes: a) Bajo nivel de cobertura, pudiéndose observar que en algunos países apenas si el 10% de la población económicamente activa cuenta con la posibilidad de obtener una pensión por vejez; b) Significativas inequidades entre los beneficiarios, sobre todo si se hace la relación aportes efectuados- beneficios recibidos; c) Sistemas altamente regresivos con respecto a la distribución del ingreso, aún cuando teóricamente pueden aparecer con un alto componente distributivo; d) Elevada evasión por parte de quienes deberían hacer los pagos contributivos; e) En los casos que existían saldos financieros, estos fueron absorbidos por el presupuesto general deteriorando la rentabilidad de las inversiones, f) Elevados costos administrativos.

A su vez como ya se adelantara a partir de la década del ochenta, se produce un fuerte proceso de ajuste externo en estas economías que implica un nuevo esquema de funcionamiento donde se redefine el papel del Estado, concentrándose sus erogaciones en la provisión y financiamiento del gasto social, solicitándosele a las cuentas públicas un total equilibrio luego de haber pagado los intereses y amortización de la

deuda externa que se había contraído con anterioridad. Ello produjo fuertes reducciones en los subsidios y otros tipos de gastos afectados al régimen previsional, con las dificultades que resultan obvio señalar.

Lo anterior pretende dar un rápido pantallazo de la situación en América Latina, que derivó en una serie de propuestas de cambio, bajo el signo de salvar los problemas apuntados, que en buena medida aparecieron como fruto de las extralimitaciones de determinados grupos de personas que aprovechando su "poder político" primero lograron ventajas sobre otros y, por otra parte, generalmente a través de actos donde prevaleció la demagogia a los análisis técnicos, se hicieron promesas de beneficios que luego resultan casi imposibles de cumplir, a no ser a través de un fuerte apoyo fiscal, que obviamente pesará sobre la sociedad en su conjunto, ya sea a través de los recursos que se le extraen o al posponer otras actividades gubernamentales.

De ahí que al tratar de cerrar lo más posible los caminos a las propuestas que impliquen déficit de los presupuestos gubernamentales, como así a la necesidad de acercar la relación aportante - beneficiario y evitar un uso inadecuado de los fondos previsionales, ocurrió a que en una buena cantidad de países se haya propiciado una transformación radical de los regímenes de reparto (beneficio definido) a otros de capitalización, (contribución definida) con cuentas particulares y participación del sector privado o combinación entre ambos regímenes.

A manera de referencia puede expresarse que en la actualidad ocho países ya han establecido transformaciones como las indicadas (aún con diferencia entre países). Ellos son Chile (pionero en estas reformas que data de 1981) y el resto todos a partir de esta década: Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, México, Perú y la República Oriental del Uruguay. También existen otros donde desde hace tiempo se está hablando de la necesidad de una reforma y se estima que ella con mayor o menor celeridad se llevará a cabo. Según nuestro conocimiento, podemos incluir entre estos países a Brasil, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Santo Domingo y Venezuela.

En el resto de naciones no quiere decir que no se esté pensando en reformas y menos aún que la situación de sus programas previsionales es diferente al apuntado. Posiblemente nuestro desconocimiento no nos ha permitido incorporarlos a los países del grupo anterior.

Tomando debidamente en cuenta las diferencias entre los regímenes de pensiones de los países del área latinoamericana y los del área industrializada, es propósito de este trabajo mostrar un cuadro de la situación actual en esos sistemas previsionales y discernir sobre el futuro de esos regímenes, organizándose la exposición de acuerdo a las principales interrogantes propuestas en el trabajo de Lawrence Thompson "Más vieja y más Sabia: La economía de las pensiones públicas".

De esta manera se desea poder visualizar la situación en los referidos países e incorporarlos a la problemática que hoy está presente en todo el mundo sin excepción, y que a los efectos de aportar soluciones viables de acuerdo a los distintos países con tanta preocupación y ahínco ha encarado la Asociación Internacional de Seguridad Social, apoyados en este caso por el gobierno de Suecia y la Conferencia Interameri-

cana de Seguridad Social.

El trabajo se ha estructurado, incluida esta Introducción, en seis partes las cuales a su vez se encuentran perfectamente correlacionadas con la propuesta de L.Thompson. Seguidamente, respondiendo al primer interrogante del citado autor, se harán algunas apreciaciones sobre la situación de los diferentes regímenes previsionales en América Latina, tanto en su faz previa a la reforma, como cuando los países ya llevaron a cabo transformaciones de fondo, la situación en aquellos casos en que aún no se decidieron cambios estructurales en los regímenes. En el tercer acápite se tratarán de identificar los problemas que con más frecuencia se han encontrado en los distintos sistemas previsionales en América Latina. Este punto responde al segundo de los problemas planteado por Thompson. En cuarto término se llevará a cabo un análisis sobre los posibles principales efectos económicos que se pueden esperar de los nuevos regímenes. El capítulo cinco que con respecto al trabajo de Thompson comprende el resto de puntos tratados por este autor, 6,7,8, y 9 se dedicarán a establecer cuáles son los problemas de transición que deberán enfrentar aquellos países que han propiciado la transformación de los regímenes previsionales, como también los riesgos que deberán enfrentar si se producen transformaciones demográficas o económicas durante ese proceso de cambio. Se incluirá además en este punto, un conjunto de consideraciones sobre las precauciones que será necesario tomar, a efecto de minimizar los riesgos a los que pueden verse enfrentados en el futuro los beneficiarios de los regímenes. Conclusiones sobre todo lo anteriormente expresado se presentan en la sexta y última parte del trabajo.

## Capítulo II

### Obligatoriedad de los Programas de Pensiones

El conjunto de razones que se exponen como justificativas de la participación de los gobiernos en los regímenes previsionales, dándole a estos carácter de obligatoriedad, pueden sintetizarse en dos aspectos: la necesidad de los gobiernos de garantizarles a los habitantes el derecho a gozar de un nivel de vida mínimo decoroso durante la vejez, e intervenir en el mercado dadas las fallas que éste presenta, si se deja plena libertad para que los individuos por sí solos decidan el ahorro que van a realizar durante su participación en la fuerza laboral, con miras a cuando abandonen ésta.

**Cuadro 3. Jubilados/personas de + de 60 años (en%).**

<b>Tres más alta relación:</b>		<b>Tres más baja relación:</b>	
Uruguay	81.7	El Salvador	4.3
Argentina	72.4	Colombia	10.0
Brasil	47.1	Guatemala	13.0

*Fuente: Banco Mundial (1994).*

De lo anterior se deduce que la racionalidad de la participación del Estado no es sólo para los beneficiarios del sistema (jubilados), sino también para los trabajadores.

En los países de América Latina existe prácticamente unanimidad sobre la necesidad de la participación gubernamental en este tipo de prestaciones. Incluso en varios casos en la propia Constitución Nacional, figura expresamente como obligación no transferible, el desarrollo de dicha actividad por parte del Estado.

Sin embargo, existen problemas sobre esta cuestión que resulta interesante puntualizar. Una de las principales debilidades manifestadas por estos regímenes (si no la mayor) está dada, como ya se anticipara, por la baja tasa de cobertura en algunos países. Si bien las cifras del Cuadro 3 no muestran precisamente la tasa de cobertura, esa relación sirve para contar con una apreciación sobre este problema.

Excepto Uruguay y Argentina, cuyas cifras *se* aproximan incluso a los países de la OECD, el resto está muy por debajo de esos valores.

En buena medida esa baja cobertura se debe a dos aspectos íntimamente ligados al gobierno.

Por una parte sólo en Argentina y Uruguay existe obligación de todo trabajador a realizar aportes a la previsión social. Ello incluye los trabajadores autónomos e independientes. Respecto al resto de los países, en algunos existe la posibilidad de que esos trabajadores en forma optativa realicen aportes y en otros directamente no se da tal posibilidad. Por cierto que la opción resulta un fracaso siendo muy pocos los trabajadores que deciden aportar.

Ese conjunto de personas en estos países totalizan porcentajes muy elevados de la fuerza laboral (50% o más), comprendiendo tipos muy distintos de trabajadores, desde altamente especializados hasta aquéllos que cubren tareas de carácter informal, tanto en las áreas urbanas como rurales.

Por lo anterior se demuestra que se está ante un tremendo problema, que necesariamente debe ser encarado y no existe otra posibilidad que a través del Estado, quien en definitiva llegada la vejez de esas personas debe propiciarles alguna solución, pues es a él a quien recurrirán (sobre todo dado el cambio de población de rural a urbana, pues en estas áreas es más difícil que la propia familia se pueda hacer cargo de las personas de edad).

A menudo, otra de las justificaciones que se brindan de por qué el Estado debe hacerse cargo de estas actividades, es por la posibilidad de aplicar políticas distributivas del ingreso y de esta manera aliviar la pobreza. Para que esto pueda llevarse a cabo se ha pensado en la conveniencia de los regímenes de reparto.

Sin embargo en el caso de América Latina, tal como ya se manifestara, los resultados a los que se ha arribado en más de una ocasión implicaron dar más a quienes más tienen, sobre todo porque quienes han usufructuado de estos beneficios son las personas de ingresos medios o medios altos, quedando en general fuera de estos regí-

menes los más pobres<sup>4</sup> o produciéndose enormes inequidades entre lo aportado y el beneficio percibido.

Quienes han encarado reformas previsionales tendiendo a sistemas de capitalización individual de contribución definida, encuentran en la situación narrada una vigorosa justificación. Es prácticamente una necesidad asegurar un mayor vínculo entre aportes y beneficios, no permitiéndose que se obtengan ventajas a través del poder político que en ciertos momentos se detecta.

Existe en toda América Latina una fuerte corriente de opinión que ve la necesidad de cambiar el protagonismo del Estado, haciendo que éste actúe en las áreas sociales, siempre que sea posible con medidas de carácter automático (no discrecionales) y con amplia transparencia. En materia previsional se estima que a partir de cuentas particulares de los aportantes se da un importante paso hacia ese objetivo, aún cuando no debe dejar de preocupar que tales sistemas hacen más difícil la aplicación de políticas redistributivas. Una implementación mixta, con beneficios mínimos (o similares para los más pobres) a cargo del sector público y una estrecha relación aporte-beneficios, se muestran como un campo recomendable.

Todo ello por cierto no implica para nada el abandono de estas funciones por parte del Estado, sino un cambio en su proceder, aumentando sus funciones de contralor y permitiendo que en aquellos aspectos donde el mercado pueda colaborar, lo haga (medidas competitivas, mayor libertad en las decisiones, transparencia).

## Capítulo III

### El Costo Económico de los Regímenes Previsionales

En el capítulo anterior se observó la necesidad de un cambio en el proceder del gobierno ante la experiencia histórica que se ha venido observando en prácticamente todos los países de América Latina. En éste, el examen se centra en uno de los aspectos más polémicos de la previsión social de fines del siglo veinte. Tiene que ver con el "tamaño" del gasto que la sociedad está dispuesta a aceptar como carga destinada al pago de las prestaciones previsionales.

En L.Thompson este capítulo comienza con una recomendación que de ninguna manera puede soslayarse. Se expresa que las erogaciones destinadas a la clase pasiva, son siempre gastos de transferencias, provenga de cualquiera de las tres formas de financiamiento que el autor reconoce en ajustada síntesis:

- De carácter informal cuando los propios familiares se hacen cargos de las personas cuando éstas ya no son capaces de generar su propio sustento (esta posibilidad con el tiempo se ve disminuida dado el pasaje de la población rural a la urbana).
- Regímenes de contribuciones obligatorias a cargo de trabajadores y empleados.
- Venta de activos de la persona que se jubila.

Ninguna de las tres formas implica creación de riqueza para la economía y por lo tanto indiscutiblemente son gastos de transferencias.

Este último aspecto en América Latina no es totalmente percibido por la sociedad y en más de una ocasión se recrimina al gobierno de turno, por no mejorar la situación de los pasivos, haciendo caso omiso de las repercusiones que ello puede tener sobre la economía en general y en particular sobre aquéllos a quienes les tocará más directamente sobrellevar una política de esa naturaleza.

Esto, ya sea por un incremento en la presión fiscal, o bien una restricción en determinadas actividades a cargo del Estado (salud, justicia, educación, etc.).

Además sobre este particular cabe advertir que en la mayoría de los países del área, el gasto previsional es muy significativo y cualquier decisión sobre un aumento en esos beneficios implica suma de dineros notables.

Por otra parte en el corto plazo no hay mayores posibilidades de una mejor asignación en este tipo de erogaciones, por la sencilla razón, ya invocada, de que son gastos de transferencia y por lo tanto no se aprecian posibilidades de una distribución socialmente más aceptable'.

Bajo el supuesto de que la carga de la clase pasiva puede medirse por la relación entre el consumo de los retirados de la fuerza laboral y el producto bruto nacional, Thompson desarrolla un interesante ejercicio algebraico donde establece que:

$$C_j/PBI = C_t/PBI \times R/PT \times C_j/PT \times PT/C_t \quad (1)$$

donde:

C<sub>j</sub>: Consumo clase pasiva

C<sub>t</sub>: Consumo total de la población

R: Número de pasivos

P<sub>t</sub>: Población total

PBI: Producto bruto interno

De acuerdo a (I), del lado derecho tendríamos al consumo de la población con respecto al producto, la tasa de dependencia y los dos últimos términos hacen a la calidad de vida relativa de los jubilados.

Se reconoce que CT/PBI es el término menos importante para quien esté analizando la política de la participación de los jubilados en la economía.

Un rápido examen del resto de los términos de (I) hará llegar a la conclusión de que la edad en que se pueden retirar de la fuerza laboral los hombres y las mujeres es el punto crucial.

Pero sobre esto se desea realizar una advertencia en los países de América Latina. Tal como ya se expresara, si bien existe un proceso de envejecimiento de la pobla-

ción, en algunos países más fuerte que en otros, llegando en algunos a valores similares a los de OECD, conjuntamente se ha venido dando otro fenómeno: muchas personas logran un retiro a muy temprana edad (ya sea por regímenes muy bondadosos o situaciones de invalidez obtenidas a través de procedimientos extremadamente laxos).

Otro aspecto que se desea tratar relacionado al precedente, es que en América Latina, bastante a menudo, además de lograr el retiro a una edad relativamente baja, generalmente esos mismos grupos obtienen beneficios de montos muy elevados. Se estima, sin desmerecer la fórmula (I), que si existiese la información necesaria, sería muy útil, desdoblar el coeficiente  $R/PT$  (de la siguiente manera:

$$R/PT = R_j/PT + R_{jp}/PT$$

donde:

$R_j$ : Retirados "normales"

$R_{jp}$  :Retirados privilegiados

Sin lugar a dudas que poder disminuir  $R_{jp}/PT$  repercutirá directamente sobre  $R/PT$ , existiendo la posibilidad de que además implique un aumento en  $C_j/R$  pues aquellos jubilados de privilegio tal vez no consumen totalmente sus ingresos, dado que por la edad y fundamentalmente por su nivel de ingreso, sus pensiones les permitirán ahorrar sumas significativas.

Entre otros aspectos se suele señalar que el cambio de índices de actualización podría llevar a disminuir los beneficios. Este tema tiene para algunos países del área una mala experiencia, pues dio lugar a un fértil campo a las demandas jurídicas, con los costos que ello implicó.<sup>1</sup>

Una última apreciación sobre este particular está referida a un tema que en el próximo Capítulo se tratará con mayor profundidad: el ahorro. Si en una economía se logra un crecimiento elevado y sobre todo perdurable a través del tiempo, teóricamente podrá o no cambiar la relación  $CT/PBI$  tal como Thompson lo indica. Sin embargo, para el caso de los países latinoamericanos es probable que también la relación  $CT/PT$  se incremente y por lo tanto el "peso" que significa la clase pasiva para la sociedad, de acuerdo a (I) se vea reducida. Recordar que en (I) la relación  $CT/PT$  se toma a la inversa.

## Capítulo IV

### Efectos Económicos de los Regímenes Previsionales

A medida que ha transcurrido el tiempo, los regímenes previsionales han venido ganando en significación en todo el mundo. Coincidiendo con ese proceso, la incidencia que estas transferencias tienen sobre la economía de un país, también ha sido cada vez mayor. Generalmente la discusión sobre dichos efectos se centra en tres temas: 1) La incidencia que estos regímenes pueden tener en el proceso ahorro-inversión; 2) Las

consecuencias que pueden darse en la oferta laboral; 3) La afectación en los precios de los bienes y servicios, y la competitividad internacional que se desea obtener.

Esos tres temas son los tratados por Thompson y serán motivo de comentarios en esta parte del trabajo.

#### *Ahorro — inversión*

El interrogante de si los regímenes previsionales afectan o no al proceso ahorro - inversión tienen no sólo una vieja crónica, sino también una prolífica bibliografía.<sup>1</sup>

Conjuntamente con los análisis teóricos, existe un considerable número de trabajos de carácter empírico, tratando de demostrar la pertinencia de las propuestas académicas. Sin embargo, en general no se ha podido llegar a resultados convincentes para ninguna de las posiciones sustentadas.

A manera de síntesis puede decirse que existen dos enfoques preponderantes en esta materia. Si el régimen es de reparto se aduce que él podría influir reduciendo la tasa de ahorro de las personas, pues éstas al contar con cierta seguridad para su futuro, se despreocuparían de ahorrar mientras permanecen en la fuerza laboral. La otra posición expresa que si el régimen previsional es también obligatorio, pero de capitalización a través de fondos individuales, la acumulación de esos fondos implicaría un incremento en el ahorro total para la economía. Esta posición es sustentada con fuerte énfasis por quienes abogan por la reforma hacia los sistemas de capitalización, como es el caso particular de los países de América Latina.

En estos países la carencia de trabajos empíricos que permitan avalar las expresiones teóricas son aún más frecuentes que en los países desarrollados, además de su escasa fortaleza econométrica, no permitiendo llegar a conclusiones fehacientes.<sup>1</sup>

No obstante, uno de los argumentos utilizados con mayor frecuencia para implementar regímenes de capitalización es el de su posible efecto positivo sobre el ahorro. Esto tiene mayor fuerza en aquellos países de menor grado de desarrollo, generalmente carentes de una adecuada masa de inversiones locales, que les permita crecer económicamente de manera firme y perdurable.

Se estima que si bien no existen al presente conclusiones firmes al respecto, sí es importante destacar que la implementación de regímenes de capitalización, observa como subproducto un mejoramiento en los mercados de capitales, sobre todo en los países emergentes. En éstos, los denominados inversores institucionales no han tenido hasta el presente el desarrollo apropiado que se desea.

La incorporación de las empresas administradoras de fondos (a los que cabe generalmente agregar las de seguro de vida y rentas vitalicias), permiten contar con inversores cuyo panorama es a largo plazo y no sólo de especulación financiera. Puede citar el caso de Chile, donde los fondos previsionales alcanzan luego de diecisiete años, un valor aproximado al 40% del PBI de ese país. En Argentina esos fondos se aproximan a cuatro puntos del PBI logrados en los primeros tres años de vida del nuevo régimen.

Recapitulando lo anterior, puede expresarse que es probable que modelos de análisis económicos más sofisticados que los actualmente usados permitan despejar las dudas que al respecto se tienen sobre los efectos directos que los regímenes previsionales de reparto o de capitalización pueden tener sobre el ahorro. Pero no obstante ello, no puede desconocerse que aquellos países en los que se ha decidido encarar una reforma con preponderancia hacia los regímenes de capitalización, obtienen un fortalecimiento y mayor desarrollo en sus mercados de capitales, condición favorable para lograr un ambiente más conveniente para el ahorro y la inversión.

Antes de finalizar se estima apropiado hacer una reflexión de un tema por cierto no tratado por Thompson, pero que en los países de América Latina tiene significación. En general en estos países resulta imprescindible lograr una mayor disciplina fiscal. Al separarse en cuentas particulares los fondos previsionales, por una parte se gana en transparencia en el régimen y por otra se frena la competencia demagógica de quienes ostentan el poder en determinado momento y comprometen para el futuro las arcas gubernamentales a través de beneficios muy generosos, que en más de una oportunidad se reflejan en fuertes déficit en las cuentas públicas y a su vez en uno de los motivos básicos de los procesos inflacionarios.

A manera de ejemplo es importante señalar que en Chile, durante la década del setenta, el desbalance en las cuentas previsionales representaba cinco puntos del PBI. Situación similar se vivió en Argentina durante la década del ochenta.

### *Efectos sobre la oferta laboral*

Tan antiguo, o posiblemente más aún, que el interrogante anteriormente descrito, de los posibles efectos que los regímenes previsionales tienen sobre el ahorro y la inversión, es el de la repercusión que pueden tener los mismos sobre la oferta laboral.

Esos posibles efectos pueden agruparse en dos áreas. Aquéllos derivados de las contribuciones obligatorias al sistema y los que afectarían a la oferta de trabajo por las posibilidades de retirarse de ella para gozar de los beneficios de una pensión.

A semejanza del punto anterior existe una nutrida discusión teórica, pero casi son inexistentes las comprobaciones empíricas que permiten avalar las diferentes posiciones.

Lo precedente es válido para los dos enfoques señalados y con mayor fuerza en los países latinoamericanos.

Con respecto al primer caso, efecto de las contribuciones obligatorias, puede expresarse que es a menudo citado como uno de los hechos que más inciden en la alta evasión que se registra en la mayoría de los regímenes previsionales latinoamericanos.

En general cuatro son los principales determinantes a los que se hace referencia como causales de la mencionada alta evasión: 1) Falta de percepción de los futuros beneficios en función de los pagos previsionales (sobre todo en las personas de menor edad); 2) Desconfianza en los regímenes previsionales; 3) Escaso nexo entre las con-

tribuciones y los beneficios (en casi todos los regímenes de reparto el beneficio es función de los aportes realizados en los últimos años de permanencia en la fuerza laboral); 4) Elevado porcentaje de trabajadores como independientes o autónomos.

Sobre todo los tres primeros determinantes son citados como justificativos de las reformas previsionales que se han encarado en la región.

En realidad aun no se observan resultados positivos, sobre todo en cuanto al grado de cumplimiento por parte de los aportantes, permaneciendo el nivel de evasión muy alto. En Argentina se calcula que los trabajadores que no cumplen con las obligaciones permanentes superan el 30% . Los de carácter autónomos superan el 50%.

En cuanto a los efectos sobre el nivel de la oferta laboral de los regímenes previsionales se identifican para América Latina dos problemas, ambos referidos al nivel de la edad mínima para hacerse acreedor a los beneficios previsionales.

Se discute la necesidad de incrementar la edad mínima y en ese proceso se encuentran la mayoría de los países. Si bien muchos aun observan como edad mínima 55 años para las mujeres y 60 años para los varones (Colombia, Cuba, El Salvador, Panamá, Perú, Venezuela, entre otros), con casos de excepción como Bolivia cuyas edades mínimas son 50 y 55 años respectivamente, existen ya varios donde esos mínimos son cinco años superiores para ambos sexos (Argentina, Brasil, Chile, Honduras, Jamaica, México, Uruguay, etc.)

Un récord posiblemente se da en Brasil, donde para ciertos regímenes no existe edad mínima (el requisito es solo número de años de aporte) y donde el gobierno en abril de 1998 perdió una votación para una reforma, tratando de incorporar el mencionado requisito.

Estas discusiones se encuentran íntimamente relacionadas con la fuerza laboral, necesidad de que ésta sostenga a la clase pasiva y el alto nivel de desempleo, sobre todo entre los jóvenes, que se registra en estas naciones.

El problema de sí los jubilados pueden o no seguir trabajando, si bien existen diferentes posiciones doctrinarias que se manifiestan en las respectivas legislaciones, la realidad nos dice que en general esas personas si lo desean seguirán incorporadas a la fuerza laboral. Será en forma legal cuando se lo permita o como trabajadores "en negro", grupo este notable si se toma en cuenta el grado de evasión existente.

Ante esta disyuntiva en Argentina, de acuerdo a la última reforma, se permite a los trabajadores jubilados seguir participando de la fuerza laboral, con el solo requisito que sus aportes ya no implicaran aumento futuro de sus beneficios previsionales, si no que se lo destina al seguro del desempleo.

Un último tema sobre este particular está referido al pronunciado uso de las pensiones por invalidez en toda el área latinoamericana, como fruto de normas laxas para brindar tales beneficios.

Ya sea como manera de sustituir normas asistenciales que no siempre se tienen, o como prebendas políticas, lo cierto es que el número de pensiones por invalidez en

muchos países los asemeja a aquéllos que han sufrido una guerra u otro fenómeno de esa naturaleza.

En general los regímenes de capitalización incorporan los beneficios por invalidez y muerte a través de un seguro y es la parte prestataria quien se encarga de controlar que esos beneficios se brinden apropiadamente. Por su parte es responsabilidad del gobierno lograr un equilibrio entre los demandantes de esas prestaciones y las compañías de seguros a cargo de un beneficio. En Argentina se han logrado respetables avances en esta materia. Se pasó del nivel por invalidez de hasta 15% del total de las prestaciones jubilatorias, a poco más del 2% desde que se encuentra vigente la reforma previsional. Otro tanto ha sucedido en Perú y en Chile.

### *Competitividad internacional*

Dentro del campo económico, uno de los hechos más notables que se visualizan en las últimas décadas del presente siglo, es el fenómeno de la globalización.

Las relaciones internacionales se han ampliado, las barreras al comercio disminuido, el crecimiento de las transacciones entre países aumentado, integrándose nuevas áreas al mercado internacional con una fuerza competitiva extraordinaria.

Todo ello lleva a que en todos los países del mundo exista una honda preocupación para lograr una mayor competitividad de sus productos, y en los países emergentes y de menor desarrollo una avidez por lograr mayor afluencia de inversiones que les permita lograr un considerable y perdurable crecimiento económico.

En esa búsqueda de mayor competitividad se observa que los costos de producción son uno de los elementos básicos a considerar. Dentro de éstos, los laborales juegan un papel principal. La discusión en las economías socialmente más desarrolladas, está dado por el peso que las contribuciones sociales han pasado a tener y cómo ellas podrían afectar a la competitividad internacional.

Estudios empíricos han demostrado que si bien los costos salariales tienen ciertos efectos negativos, existen otros múltiples elementos tan o más importantes que ellos (Thompson cita un trabajo, The Institute for Management Development in Lausanne, donde se enumeran ocho factores básicos que hacen a la competitividad internacional, entre los cuales se incluye el costo laboral).

Obviamente existe una fuerte correlación entre gravámenes al salario y gastos en seguridad social. La discusión se plantea por la diferencia en cuanto a la cobertura de la Seguridad Social.

En los países latinoamericanos esta discusión está presente, existiendo recomendaciones de los organismos internacionales y economistas expertos, sobre la necesidad de reducir las cargas sociales, estimándose que con ello se ganará en competitividad y además permitirá reducir el desempleo y para muchos también el grado de cumplimiento en las contribuciones. Como en el resto del mundo, no existen pruebas contundentes al respecto.

En Argentina se sigue una política de reducción de las contribuciones patronales. Una primera etapa aplicada desde 1995 no ha permitido obtener conclusiones al respecto, para muchos el citado efecto no ocurrirá si conjuntamente no *se* aplica una política laboral que implique una mayor flexibilización en la contratación de la mano de obra.

En Chile los aportes patronales prácticamente han desaparecido desde 1981, fecha de la reforma.

Se estima que la reducción de las contribuciones patronales es deseable en el largo plazo si con ello se desea mejorar la estructura impositiva del país. Pero una sustitución de ese tipo de impuesto no siempre es fácil de llevar a cabo dada su importancia relativa y la necesidad de sustitución por gravámenes más progresivos de carácter personal (por ejemplo un tributo sobre los ingresos de las personas).

Es probable que una reducción de las contribuciones sobre el salario, en el corto plazo, no produzca grandes efectos sobre la ocupación. Ello se podrá revertir después de un tiempo considerable.

## Capítulo V

### Problemática de los Regímenes Previsionales

En este Capítulo nos ocupamos de los últimos cuatro temas que abarca el estudio de Thompson. En primer término se hará mención de las tasas contributivas necesarias para financiar las distintas opciones de los regímenes previsionales. A continuación se tratarán las dificultades que puede presentar el cambio de un régimen a otro. En tercer término *se* apreciarán los riesgos que pueden tener cambios demográficos y económicos sobre quienes se encuentran aportando a un régimen previsional, y finalmente se observarán las contingencias existentes para los ya beneficiarios de un régimen jubilatorio.

#### *Tasas contributivas necesarias bajo un régimen de reparto o de capitalización*

Partiendo de los casos extremos en cuanto a regímenes previsionales, de reparto con beneficios definidos en contraposición al de capitalización con contribuciones definidas, se observan las diferentes variables que afectan a cada uno de ellos.

El análisis se centra en la conocida relación entre tasas de crecimiento de los salarios, de la población y del interés, cuya gran divulgación proviene del ya clásico artículo de H. Aaron (1966).

Dicha relación nos dice que no habrá diferencia para los individuos en cuanto al monto de beneficios a percibir entre efectuar los aportes a un régimen de reparto o al de capitalización si:

$$P + W = i$$

donde;

p: tasa de crecimiento de la población

w: tasa de crecimiento salarial

i: tasa de interés

Si el lado izquierdo de la igualdad fuese mayor convendría un régimen de reparto y viceversa, el régimen de capitalización.

A su vez expresa Thompson que si p afectara a un régimen de reparto, sin interesar lo que ocurre en i y si es esta última variable la que fluctúa producirá efectos en un régimen de capitalización sin afectar a los de reparto. En cambio las transformaciones en w son más erráticas y por lo tanto es poco lo que se puede expresar al respecto.

Si nos atenemos a los países de América Latina, hasta hace poco todos observaban elevadas tasas de aumento poblacional. Ello no fue óbice para que los sistemas de reparto que existían en todos esos países encontrasen fuertes inconvenientes para seguir creciendo.

Lo que ha sucedido responde a una serie de supuestos de la igualdad que han estado lejos de cumplirse. El crecimiento demográfico casi nunca se transformó en aumento de los aportantes, básicamente por los problemas de evasión sobre los cuales en repetidas oportunidades se ha dado opinión.

Conjuntamente en más de una ocasión se permitió de manera laxa incorporar a ciertos trabajadores a la fuerza pasiva, así como también cambiar las leyes favoreciendo a determinados grupos con beneficios muy superiores a los que se habían proyectado en función de los cálculos actuariales.

Dada esa realidad, básicamente de carácter político, los sistemas de capitalización individual "a la chilena" han ganado un considerable espacio y hoy se convierten en la respuesta más frecuentemente adoptada.

A los aspectos puntualizados cabe agregar el deterioro sufrido por los sistemas, dados los espectaculares procesos inflacionarios que sufre la mayoría de las economías, como así también la inapropiada aplicación de los fondos, cuando éstos existían, por parte del gobierno.

Thompson hace hincapié en un aspecto que hoy es uno de los temas de mayor crítica a los nuevos regímenes de capitalización, el de las comisiones. Ello preocupa en casi todos los países que han adoptado estos tipos de regímenes: Argentina, Chile, Perú, Uruguay, México.

Sin desconocer que esas comisiones puedan resultar elevadas y que cualquier reducción de ellas beneficiará al trabajador, debemos expresar lo siguiente. Las mencio-

nadas comisiones incluyen la prima por el seguro de invalidez y muerte (aproximadamente 0.8% a 1% de los aportes) además de los gastos de administración (alrededor del 2.4% en los distintos países).

Por otra parte cabe consignar que esas comisiones se establecen sobre el flujo (retenciones mensuales) y no sobre el total de los activos financieros que se administran. Por ello cuando los aportes acumulados por el trabajador son escasos, las comisiones relativas resultan muy elevadas, pero al ir creciendo el stock financiero, irá disminuyendo la significación relativa de las mismas.

Este régimen de aplicar la comisión sobre el flujo observa otra cualidad, muy válida para los países de la región, debido a que en aquellos momentos en que el trabajador se encuentra sin empleo y por lo tanto no efectúa aportes, los montos previsionales hasta el momento reunidos no sufren merma alguna.

#### *Elección del sistema provisional y cambio de uno a otro*

En este apartado Thompson presenta dos enfoques. En uno, se examinan las variables a tomar en cuenta cuando se está por seleccionar un sistema provisional en áreas en donde éste no exista y en el otro se estudia el proceso de transferencia de un tipo de régimen a otro.

Sobre la primera cuestión y en honor a la brevedad, cabe indicar que con mayor o menor desarrollo todos los países de América Latina cuentan con regímenes previsionales.

En el área existió una marcada preponderancia de los regímenes de reparto hasta prácticamente los años 90. Luego se ha iniciado un proceso de reformas donde el camino elegido son los regímenes de capitalización en forma exclusiva (Chile, El Salvador) o bien sistemas mixtos de reparto y capitalización (Argentina, Perú, Uruguay, Colombia, México). Sobre esos procesos está en la actualidad centrado el debate.

La síntesis de las características a evaluar en ambos regímenes puede hacerse expresando que los regímenes de reparto permiten la aplicación de políticas redistributivas, mientras los de capitalización estrictamente tienen en cuenta los aportes efectuados por las personas.<sup>9</sup>

Posiblemente el haber querido aplicar políticas distributivas del ingreso muy poderosas ha sido una de las principales causas de los problemas que hoy enfrenta la mayoría de los países con regímenes de reparto. El no reconocer (o no querer hacerlo) por parte de los políticos o allegados al poder político, de las restricciones que la propia ecuación previsional les formulara, ha producido fuertes déficit financieros e incumplimiento de las promesas de beneficios para muchas personas. La solución, tratando de darle a los regímenes más transparencia (cuentas particulares) y seguridad (fondos no administrados por el Estado), ha llevado a las distintas reformas que hoy ya tienen vigencia o se están procurando implementar.

Uno de los aspectos de mayor controversia en estos procesos de cambios, es el tratamiento del denominado "período de transición". Este es el período durante el cual el viejo régimen aún tiene fuerte significación por su número de beneficiarios, y el

nuevo, al absorber fuentes de financiamiento que originalmente eran destinadas al antiguo régimen, priva de ingresos a aquél.

El "período de transición" se enfoca desde dos ópticas diferentes. Una atañe a las personas generalmente próximas a jubilarse, el otro al problema fiscal del financiamiento de ambos regímenes.

En el caso de los próximos jubilados la solución implementada consiste en ofrecerles, al momento de optar por la pensión, brindarles una suma (bono) por los aportes efectuados al régimen pasado, o bien hacerse cargo el gobierno de una parte del haber jubilatorio que le corresponde a la persona, en función de sus aportes al antiguo régimen. La primera solución fue la adoptada por Chile y Perú, mientras que Argentina eligió la segunda. El reconocimiento de una sola vez, por un bono, implica que el esfuerzo financiero se encuentra más concentrado en el tiempo que con el segundo método.

Por su parte, Bolivia ensaya una nueva propuesta, combinando el producto de la privatización de las empresas estatales, pasando a las cuentas individuales de los trabajadores; acciones correspondientes a esas empresas que le servirán como parte de los fondos propios al momento de jubilarse a través de un régimen de capitalización.

Las cuentas públicas también enfrentan un período difícil por la detracción de recursos que generalmente implica el cambio a un régimen de capitalización, pues ya no se podrá contar en el sector público con los aportes que serán capitalizados.

Disminuir el gasto en otras áreas, aumentar la presión fiscal al endeudamiento público, son las recetas que pueden aplicarse para financiar los denominados "períodos de transición". Obviamente cada una de estas soluciones tiene su pro y su contra, dependiendo del país y del momento que en él se viva, la conveniencia de aplicar una u otra medida. Sí debe quedar claro que todo proceso de cambio de régimen, implicará un mayor esfuerzo por un tiempo (una a dos décadas) por parte de la sociedad, ya sea privándose de ciertos consumos provenientes del área gubernamental o del privado.

La reducción de la deuda futura, tal como lo recalca Thompson (siendo éste un tema muy frecuente en la actualidad) es una realidad que no puede desconocerse.

Finalmente se estima necesario expresar que fuese cual fuese la decisión en cuanto al régimen previsional a adoptar para el futuro, el proceso de contabilizar individualmente los aportes de las personas es imprescindible de llevarse a cabo. Ello dará mayor transparencia a los regímenes y frenará cualquier iniciativa de beneficiar parcialmente a cierto grupo de trabajadores en desmedro del resto.

#### *Cambios en las variables económicas y financieras*

En este examen, se parte de la premisa de que los regímenes previsionales dependen básicamente del comportamiento de dos variables económicas, tasa de interés y tasa de crecimiento de los salarios y una de carácter poblacional como lo es el crecimiento demográfico que a su vez es función de la tasa de aumentos de los nacimientos y de las defunciones.<sup>10</sup>

Los regímenes de contribución definida (capitalización) son más sensibles a los efectos de las variables económicas, mientras los de beneficio definido (reparto) a las variables demográficas. A su vez es de esperar tal como lo apunta Thompson que las fluctuaciones económicas, sobre todo en el corto plazo, son más frecuentes y por ende más impredecibles."

Se colige de lo anterior, que los regímenes de beneficios definidos son más estables y posibles de pronosticar. Como ya repetidas veces se ha señalado ello será cierto, siempre y cuando no se incorporen cambios a las reglas originales tal como a menudo sucedió en América Latina. Modificaciones en los requisitos para obtener el beneficio jubilatorio (grupos preferenciales de personas a las cuales se les hacen específicas excepciones en cuanto a la edad mínima o en el cálculo del beneficio, tratamiento especial para los trabajadores de determinadas actividades, etc.) o bien incrementos en las jubilaciones existentes y otras medidas similares, llevaron en más de una oportunidad a prácticamente destruir los regímenes existentes.

No obstante la aclaración precedente, la formulación sigue siendo válida y los riesgos de desconocimiento de la jubilación que le corresponderá a una persona son mayores en los regímenes de contribución definida. Experiencia de ello se ha sufrido tanto en los regímenes de Chile, Perú como de Argentina, ante los fuertes vaivenes, observados en la mayoría de las bolsas del mundo a partir del último trimestre de 1997, originados en la crisis de varios países asiáticos. Ante este suceso han ganado espacio algunas ideas a los efectos de preservar de esos vaivenes, sobre todo, a quienes están próximos a jubilarse.

En Chile se fomenta la constitución de un segundo fondo para esos individuos, el cual se constituiría con papeles menos volátiles (obviamente de menor renta) como puede ser los títulos públicos.

En Argentina se estableció una campaña indicando que aquéllos que debían jubilarse en los momentos de fuertes bajas de los papeles, si les era factible deberían esperar para tomar tal opción o bien no adquirir rentas vitalicias y dejar los fondos en las propias AFJP (retiro programado). Además desde la crisis mexicana (1994/95) se permitió que los títulos públicos (hasta el 50%) fuesen cotizados a su valor teórico y no de mercado, con la obligación de no vender tales títulos hasta su vencimiento. Esas y otras medidas están siendo estudiadas a los efectos de atenuar principalmente los efectos de la volatilidad en los mercados financieros.

#### *Riesgos de los pensionados*

Thompson presenta dos riesgos básicos para los pensionados: el efecto de una prolongación de la vida media y el deterioro de lo recibido por beneficios debido a la inflación. A ello estimamos procedente incorporar un tercer tema, que mucho ha tenido que ver con los países del área latinoamericana, como es el incumplimiento en los pagos por parte del Estado.

En realidad, el primero de los riesgos en general ha sido superado tanto en los regímenes de beneficio definido, como de contribución definida. Si el sistema es de

reparto, sin fondeo, el Estado es quien tiene a su cargo las obligaciones y deberá prever el aumento en la vida media y su repercusión en el número de pensionados. Si el régimen es de contribución definida, generalmente ello implica la compra de una anualidad, que podrá estar a cargo del Estado o de empresas particulares. Deberán para este último caso existir los controles necesarios, que aseguren al beneficiario el cumplimiento de las obligaciones tomadas por las instituciones a cargo de las prestaciones.

Queda un caso bajo discusión: Qué tablas de vida deberán usarse para el cálculo de las anualidades; aquéllas que diferencian por sexo o las unisexo. En este segundo caso las mujeres se verán notablemente beneficiadas existiendo en forma encubierta un subsidio de los hombres hacia el denominado sexo débil, que en todos los países demuestra tener una vida media superior con respecto a los varones de cuatro o más años.

Con respecto al riesgo de la erosión de los beneficios por los procesos inflacionarios, este problema ha sido común en casi todos los países, aun cuando cabe recordar una vez más, que los niveles de pérdida del poder adquisitivo en el área latinoamericana observó ribetes espectaculares en años pasados. Cuando esto último sucede prácticamente no existe método de actualización que permita solucionar lo acaecido por ese flagelo.

En general no es el procedimiento de actualización lo que se discute, sino cómo repercutirá su aplicación en las cuentas del régimen previsional e indirectamente sobre el tesoro nacional.

En cuanto a los procesos de actualización de los valores de las jubilaciones (indexación) se observan dos diferentes instrumentos. Uno consiste en aplicar índices representativos de los costos de vida, haciendo de esta manera que exista un permanente nexo entre el valor relativo de la prestación y los precios de los bienes de consumo. La otra posibilidad es usar métodos de indexación en función de la recaudación previsional, preservándose de esta manera el equilibrio del régimen financiero, pero pudiendo perjudicar a los jubilados si se producen disminuciones salariales o, peor aún, reducciones en la recaudación por agravamiento de los índices de evasión.

En más de una oportunidad en América Latina no ha sido posible cumplir plenamente con la actualización de los valores, perjudicando a la clase pasiva, quien en defensa de sus intereses han emprendido causas judiciales a efecto de obtener plenamente el cumplimiento por parte de la ley.

En Argentina, a partir de la ley de convertibilidad (un peso igual a un dólar estadounidense) se prohibió todo régimen de actualización. Esa cláusula incluye al régimen previsional estatal, quedando en manos del Congreso de la Nación, en su discusión anual del presupuesto, establecer los aumentos tanto de la pensión mínima, como de todas las jubilaciones.

Las situaciones de incumplimiento por parte del Estado, que a menudo se han conectado con los procesos inflacionarios, han permitido que la desconfianza en los sistemas previsionales a cargo de los gobiernos, gane un lugar preponderante en la mayoría de los países de América Latina.

El constante reclamo de muchos sobre el destino de sus aportes, es un tema frecuente por parte de jubilados, inconformes con el nivel de los beneficios que le han adjudicado, o bien por aquellos que no alcanzan a recibir la jubilación. La prensa se nutre casi a diario de tales reclamos y por su parte con las disculpas de los gobernantes por el estado en que se encuentran sus arcas.

Ello ha sido una de las principales causas para justificar las reformas que se están implementando, tratando de dar a los regímenes más transparencia y certeza en el cumplimiento a los jubilados. Quitándole el manejo de los fondos al gobierno, pero no obviándolo de las obligaciones que tiene éste para con la sociedad en cuanto a control y supervisión de los regímenes previsionales.

## Capítulo VI

### Consideraciones finales

Los motivos que han llevado a cuestionar los regímenes previsionales en el área latinoamericana resultan diferentes a los que con mayor frecuencia se observan en los países industrializados. En estos últimos puede expresarse que los regímenes de reparto (beneficio definido) han llegado a un estado de madurez sobre todo por el envejecimiento de la población que reclaman un exhaustivo análisis, ya sea para ajustar las principales variables que los afectan - edad mínima para jubilarse, nivel de las cuotas contributivas, monto de las pensiones- o bien tratar de aplicar transformaciones más radicales, dando un mayor campo de acción a los regímenes de capitalización.

En cambio en América Latina los regímenes de reparto manifiestan dificultades antes de su pleno desarrollo, como si esos procesos hubiesen sido abortados antes de llegar a su plenitud.

Los motivos fundamentales para llegar a esa situación en el área latinoamericana, ha nuestro entender han sido:

- Elevado incumplimiento de los aportantes a los regímenes (empleados y empleadores)
- Fuertes inequidades entre quienes reciben las jubilaciones, ya sea por los montos que reciben, los aportes efectuados, el tiempo durante el cual recibirán las pensiones; obviamente la mayor inequidad es para aquellos que de ninguna forma llegan a obtener una prestación.
- Falsas promesas principalmente por parte de los políticos, que en definitiva deterioraron la confianza hacia el sector gubernamental o su cumplimiento comprometió al fisco con elevados déficit.
- Estudios actuariales muy débiles generalmente por falta de la información básica o si la tuvieron, por no respetar los supuestos sobre lo que se hizo el desarrollo (cambio en las variables tales como edad mínima, número de años de aportes, fórmula para establecer el beneficio), llevaron a una verdadera incompatibilidad entre lo pronosticado y la realidad.

- Cuando existían regímenes de reparto con fondos, estos fueron aplicados para diversos fines, con escasa rentabilidad o con pérdidas totales, sin tomar en cuenta el perjuicio que se le hacía a los futuros pensionados.

Los efectos a los que se arribó pueden sintetizarse en los siguientes tres aspectos:

- Bajo nivel de cobertura, esta consecuencia se observa con mayor fuerza en los países de desarrollo más débil. Existen países donde el número de personas cubiertas por los regímenes previsionales no alcanza a una por cada ocho que participa de la fuerza laboral.
- Las inequidades observadas y el bajo nivel de cobertura lleva a un permanente reclamo de las personas de más edad, agravando la desconfianza hacia los gobiernos.
- En tercer término, pero no por ello menos importante, en casi todos los países del área las crisis de los regímenes previsionales se han manifestado participando activamente de los fuertes problemas macroeconómicos que han caracterizado a estas economías en los tres últimos lustros. La aplicación de políticas de ajuste implicaron la necesidad de profundas restricciones financieras por parte del Estado con sus lógicas consecuencias sobre los regímenes jubilatorios no autofinanciados.

Las soluciones que en general se han encarado, apuntan primariamente a resolver los problemas financieros, o sea que las dificultades macroeconómicas se transformaron en el motor de los cambios en los sistemas de seguridad social.

Ante este panorama, se estima que tomando muy en cuenta el desarrollo económico social de cada país, así como sus características culturales, pueden a manera de conclusión de esta presentación puntualizarse algunas propuestas a tomar en cuenta en el desarrollo futuro de los sistemas previsionales de América Latina:

- Es imprescindible que con o sin reformas de los regímenes previsionales, se alcance a través de ellos un grado de cobertura cada día mayor (desgraciadamente esta necesidad no aparece como primordial en las reformas llevadas a cabo o en ámbito de discusión).
- Tomar en cuenta el endeudamiento que para el futuro implica todo régimen previsional, procurando no llegar a límites tales que impliquen hipotecar las decisiones de las venideras generaciones.
- Cualquiera que fuese el régimen previsional a seguir, estructurar cuentas particulares para cada aportante. Ello dará mayor transparencia al sistema y confianza a quien lo administre.
- El cambio de las funciones del Estado, procurando que participe del quehacer económico a través de mayores y mejores controles, así como en brindar mayor información y transparencia al mercado, reduciendo sus actividades de neto corte productivo, es hoy una necesidad a la cual la seguridad social debe adaptarse.

La discusión sobre la materia previsional está instalada, existen diferencias entre los países, pero la experiencia que cada uno va obteniendo es un elemento muy impor-

tante a tomar en cuenta para el resto. Aún cuando los problemas puedan tener distintos énfasis, nadie puede desmerecer que los cambios que se han ido sucediendo resultan relevantes y lo que hace no más de veinte años atrás parecía un problema casi resuelto hoy se manifiesta con un tremendo impulso, llevando a los gobiernos, instituciones afines, expertos de diferentes campos sociales etc., a una discusión rica y productiva, la cual se ve en este caso particular plasmada a través de la denominada "Iniciativa de Estocolmo", de la cual creo todo nos debemos sentir orgullosos de participar y aportar nuestras reflexiones, felicitando por tan importante propuesta al gobierno de Suecia, la RISS y la CISS.

#### Notas:

<sup>1</sup> Mesa - Lago, C (1995)

2) En Mesa - Lago (1978) encontramos un enfoque sobre el desarrollo de los diferentes regímenes de pensiones y sus derivaciones de los grupos de poder.

3) Esta serie corresponde a los trabajos de Mesa - Lago (1995); Uthoff (1997); Schulthess y Demarco (1993).

4) Por ejemplo, desde 1947 los diferentes programas de pensiones en Argentina tienen una cláusula de pensión máxima. Esta cláusula ha sido ignorada permanentemente al declararla inconstitucional y, en la actualidad existen pensiones de vejez que ascienden a 18,000 dólares, mencionadas, y mínimas de 150.00 dólares.

Los denominados "derechos adquiridos" también desempeñan un papel importante, que implica una considerable inflexibilidad en la situación actual, ya que están totalmente vinculadas con el pasado.

<sup>o</sup> Argentina es el caso típico de que los pagos gubernamentales en un año (1992-93) a cuenta de deudas ante los cortes fueron iguales a la cantidad que se pagó a todos los pensionados (aproximadamente 13,000 millones de dólares) durante el mismo período, con el significado negativo de que este reconocimiento favoreció principalmente a los retirados con los ingresos más altos..

<sup>7</sup> En 1920, Pigou ya estaba preocupado por este problema.

<sup>8</sup> Uthoff, A (1997); Holtzmann R (1996)

<sup>9</sup> Thompson señala una tercera posibilidad, un régimen que paga la misma pensión a cada pensionado. Esta alternativa, que puede ser usada en combinación con los dos sistemas previamente citados, no es discutida.

<sup>10</sup> La migración no se incluye porque, en general, no es significativa.

<sup>11</sup> Thompson hace una serie de estudios en la que utiliza información de la OCDE, lo que le permite justificar claramente su posición.

#### Bibliografía

Aaron, H.G (1996): "The Social Insurance Paradox", *Canadian Journal of Public Economics and Political Science* - No. 32.

Banco Mundial (1994): *Envejecimiento sin crisis*, Washington, D.C.

Holtzmann, Robert (1996) : "Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile", IMF, *Working Paper 96-94* August.

Mesa - Lago, Carmelo (1995): *La Reforma de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe*, CIEDES, Santiago, Chile.

Mesa - Lago, Carmelo (1978) : *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, University of Pittsburgh Press.

Pigou A.C. (1920): *The Economics of Welfare*, Macmillan, London.

Schulthess, Walter y Demarco, Gustavo (1993): *Sistemas de pensiones en América Latina: Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma*, CEPAL, Santiago, Chile.

Uthoff, Andra (1997): "Reformas a los Sistemas de Pensiones, Mercado de Capital y Ahorro" -*Revista de CEPAL*, No. 63, diciembre.

# Chile

## Patricio Tombolini Veliz

Doctor, Subsecretario de Previsión Social

*Don Patricio Tombolini Veliz es (desde 1994) Subsecretario de Previsión Social de Chile. Como tal, dirige el organismo estatal encargado de proponer, preparar y aplicar las políticas de seguridad social aprobadas por el gobierno chileno. Con ese fin, las diversas instituciones de seguridad social son supervisadas por el Departamento del Sr. Tombolini. También es bien conocido a nivel internacional, al haber actuado junto con organizaciones internacionales activas en el campo de la seguridad social y por haber dirigido varias delegaciones chilenas en misiones internacionales. Además, ha sido responsable de negociaciones bilaterales con otros países, entre ellos Suecia, referentes a convenciones sobre seguridad social.*



## Seguridad social en Chile : una reforma estructural a las pensiones

En Chile, los primeros antecedentes legales en materia de seguridad social se ubican a mediados del siglo XIX, recién establecidas las bases de la República, a través de la creación de distintas instituciones con fines previsionales, como la Sociedad Tipográfica, la Caja de Ahorro de Empleados Públicos o la Sociedad de Artesanos, todas ellas, instituciones que pueden considerarse como antecedentes de las Cajas de Previsión, creadas en el siglo XX para prevenir contingencias esperadas o imprevistas, como la vejez, muerte o invalidez.

Hacia 1924, el nivel de conflictos sociales, derivados de la poca protección con la que contaban los trabajadores, junto con ciertos problemas políticos, dieron origen a las llamadas *leyes sociales*, con lo que se implementó un sistema estatal de protección social, a través de la creación del Seguro Obrero Obligatorio y el establecimiento de un régimen de retiro para los empleados particulares.

Para consolidar la responsabilidad estatal en materia de seguridad social, la constitución política de 1925, estableció *la protección al trabajo, la industria y a las obras de previsión social*, precisando que *es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país*.

Sentadas las bases constitucionales de la seguridad social, se inició en Chile un período de gran desarrollo de cobertura y prestaciones sociales, a través de la conformación de cajas de previsión, las que se orientaron hacia un sistema solidario o de reparto, es decir, el conjunto de los cotizantes activos entregaba los fondos necesarios para el otorgamiento de diversos beneficios previsionales, mientras el Estado asumía la cobertura previsional en aquellos aspectos no considerados por los sistemas vigentes en esa época.

Este sistema de reparto existió hasta fines de 1970, con una intervención cada vez más activa del Estado y, junto con ello, los beneficios otorgados por los sistemas de seguridad social se fueron extendiendo, los diversos sistemas se vieron modificados, creándose regímenes previsionales diferentes para diversos grupos de trabajadores, llegando en 1978 a existir cerca de 100 sistemas previsionales distintos y 32 cajas de previsión, que se clasificaban según la labor que desempeñaban sus afiliados, existiendo cajas obrera, pública, particular, municipal, etc.

Sin embargo, este contexto derivó en la creación de grupos privilegiados que cubrían menos requisitos para acceder a pensionarse, mientras los beneficios que se obtenían eran mayores, situación que sólo favorecía a algunos. Es decir, se llegó a un punto en que no existía relación alguna entre los aportes que hacía el trabajador a la seguridad social y los beneficios que recibía, con lo que se originó una situación de crisis importante.

Esta crisis se explica también por el tipo de financiamiento del sistema imperante, ya que la diversidad de sistemas previsionales que funcionaban según la labor desempeñada, dio lugar a más de 50 combinaciones de tasa y límites imponibles, las que no contribuían a una distribución equitativa de los fondos. Paralelamente, se produjeron alzas insostenibles en las tasas de cotizaciones que debían soportar trabajadores y empleadores, las cuales alcanzaban en promedio el 50% de las remuneraciones, lo que provocó el aumento del recurso humano.

Todos estos antecedentes llevaron al Antiguo Sistema de Pensiones, finalmente, a un colapso tal, que le fue imposible sostenerse por sí mismo.

Por ello, el Fisco debió realizar aportes crecientes para que se pudieran pagar las pensiones comprometidas, situación que constituyó en principio la fundamental causa de la reforma al sistema previsional chileno, que analizaré más adelante.

El ocaso del sistema puede explicarse, además de las causas financieras y administrativas, a través de razones demográficas. El aumento de las expectativas de vida y la disminución de la tasa de natalidad, generaron un cambio en la relación activo-pasivos, aspecto básico en un sistema de reparto como el existente en Chile en aquel momento y, así, mientras en 1937 por cada pasivo habían 37 activos, en 1979 por cada pasivo habían sólo 2.5 activos.

Todos estos antecedentes sirvieron de razón al gobierno militar de esa época, a imponer cambios en el sistema previsional chileno, sin la opinión de las partes. Estos cambios fueron asumidos por los dos gobiernos democráticos que siguieron a la dictadura, caracterizando esta reforma como una en la seguridad social.

## Rasgos claves del nuevo sistema previsional

En 1980 se dio inicio a la más importante de las reformas en Chile; a la vez que se introdujeron profundos cambios a las estructuras de los regímenes de pensiones y de salud, se innovó en el tradicional rol que se le había asignado al Estado. Con la dictación del Decreto Ley n.3.500 se estableció un nuevo régimen de pensiones basado en la capitalización individual, en el que tienen relación directa los aportes que cada trabajador hace al sistema, con la pensión que pueda obtener luego.

La implementación de este nuevo sistema, también contempló la creación del Instituto de Normalización Previsional (INP), como un organismo estatal encargado de administrar los fondos del antiguo sistema, junto con la cobertura de otras situaciones relativas a la seguridad social que no son cubiertas por el nuevo sistema. De esta manera se protegió a los trabajadores de los impactos que pudiera tener la implementación del nuevo régimen previsional.

La administración de este nuevo sistema fue encargado a empresas privadas con fines de lucro, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Se estableció que todos los trabajadores dependientes, que se incorporaron al mundo del trabajo desde esa fecha, están obligados a afiliarse a estas entidades.

Aquellos trabajadores pertenecientes a las Cajas tienen la opción de integrarse al sistema de capitalización individual o bien continuar con su régimen antiguo a través del INP. Quienes optan por el cambio, reciben un documento equivalente en dinero, en el que se representan los períodos cotizados por el trabajador, llamado bono de reconocimiento, el cual se calcula en valores a la fecha de afiliación al nuevo sistema y se hace efectivo al momento de la jubilación del trabajador.

En la actualidad, el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, tal como lo hiciera anteriormente el presidente Patricio Aylwin, ha impulsado un importante proceso de modernización del INP, lo cual hizo posible que esta entidad pueda hoy, además de administrar el pago de las pensiones de la mayoría de los jubilados de Chile, cumplir con su papel de institución del Estado chileno en materia de Seguridad Social. A través de ella se administran los regímenes de pensiones del Antiguo Sistema Previsional; el pago de las pensiones asistenciales; la administración de los regímenes de prestaciones familiares y subsidios de cesantía; la administración del seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, respecto de aquellos trabajadores cuyos empleadores no estén afiliados a alguna mutual de empleadores, y el pago de los subsidios familiares.

## Características del nuevo sistema

Un hecho importante que sigue a toda reforma es lograr que la ciudadanía confíe en el nuevo sistema, por lo que se crearon las entidades necesarias para que la gente se sintiera resguardada. En virtud de esto, en Chile hay tres organismos que controlan, norman, fiscalizan y evalúan el accionar de las AFP; estas entidades son:

- La Comisión Clasificadora de Riesgos: es un organismo en el que participan el Estado y representantes de las administradoras quienes, a la luz de los antecedentes otorgados por los clasificadores de riesgos privados, evalúan la posibilidad de que los recursos de los trabajadores se puedan invertir en títulos. La calificación de riesgos que da la Comisión a una empresa, afecta el porcentaje máximo de inversión que la AFP puede realizar.
- La Superintendencia de AFP: es la autoridad técnica de supervigilancia y control de las Administradoras, su fiscalización está dirigida a las áreas jurídicas, administrativas y financieras de las instituciones, además supervigila la creación y permanencia de éstas. El organismo propone reformas legales, imparte normas y vela por el cumplimiento de los requisitos de capital mínimo y encaje por parte de las AFP.

Con estas entidades que supervigilan, no existe ninguna posibilidad de que los fondos de los trabajadores se pierdan, ya que además existe la separación patrimonial y una estricta vigilancia estatal. La empresa o la industria AFP, es una entidad, y los fondos de los trabajadores, son otra. Por lo tanto, si la empresa AFP sufre algún problema financiero grave, los fondos de los trabajadores no se ven afectados.

En la actualidad, la fiscalización se hace en tiempo real, fundamentalmente lo que dice la relación con los movimientos en la Bolsa de Comercio, donde hay regulaciones de distinto tipo, como por ejemplo, las regulaciones referidas a la incompatibilidad de intereses entre la empresa inversionista de AFP y la empresa receptora de estos recursos.

Otro rasgo importante a destacar, es que las AFP no pueden otorgar beneficios distintos de los que la Ley señala, esto es, administrar fondos -por lo cual obtienen reajustes e intereses- para proporcionar una pensión.

#### Las AFP y sus afiliados

En la actualidad, en Chile hay 11 instituciones que administran los fondos previsionales de 5.5 millones de personas, y a la fecha acumulan alrededor de 31 mil millones de dólares. Estos dineros son invertidos en diversos instrumentos financieros, tanto dentro del país como el exterior.

La orgánica del sistema previsional se basa en 3 elementos claves que es preciso destacar, con el fin de comprender la dinámica del sistema; estos son: el *Principio de la capitalización individual*, que significa que las personas depositan parte de sus recursos en una cuenta individual. La cuenta a lo largo de su vida recibe intereses, reajustes. La persona, además, tiene derecho a un instrumento que emite el Estado, llamado *bono de reconocimiento* y ésta es la cuantía con la que contará la persona al momento de jubilarse. Es un *sistema que se externaliza en instituciones privadas* con fines de lucro, y un tercer elemento, es la *libertad de elección* que tienen los trabajadores al interior del sistema. Esto significa básicamente que cualquier trabajador chileno -que está afiliado obligatoriamente- tiene la posibilidad de cambiarse de una AFP a otra.

El sistema cuenta con una garantía estatal de pensión mínima, para aquellas personas que cumplen la edad legal para pensionarse -60 años si es mujer, 65 años si es hombre- y tienen a lo menos 20 años de cotizaciones en cualquiera de los dos sistemas (sistema antiguo o nuevo).

Los trabajadores cotizan al fondo de pensiones un 10% del sueldo imponible y además realizan una cotización adicional de alrededor de un 3%, que incluye el costo por administrar los recursos y el precio del seguro de invalidez y sobrevivencia. Esto último, significa que los trabajadores chilenos afiliados al sistema están protegidos por un seguro contra la propia Administradora, lo que le asegura el pago de su pensión, si sufren alguna contingencia como invalidez, o alguna enfermedad que los afecte de manera permanente.

El ahorro previsional del 10% tiene un carácter forzoso, destinado al futuro financiamiento de las pensiones, lo que permitirá la mantención de la calidad de vida del sector pasivo de nuestra sociedad. Por otro lado, no hay que olvidar que el ahorro es indispensable para que un país pueda tener un crecimiento y desarrollo económico y cultural que permita una estabilidad política.

Así, los ahorros previsionales que se agrupan en el fondo de pensiones son invertidos en instrumentos de renta fija de corto, mediano y largo plazo, lo que permite al Banco Central de Chile mantener una política monetaria adecuada a las necesidades del país. De esta manera, es importante destacar que el fondo de pensiones que alcanza a 31 mil millones de dólares equivale al 40% del Producto Interno Bruto (PIB).

De los beneficios que entrega el sistema, están el ya mencionado seguro de invalidez y sobrevivencia y tres modalidades para poder pensionarse. Estas son :

- A través de la compra de una renta vitalicia, en una compañía de seguros.
- Retiro programado, es una fórmula donde los recursos de los trabajadores quedan en la administradora, ésta los invierte en el mercado de capitales, y paga año a año una cuota mensual en función de las expectativas de vida.
- Retiro temporal con renta vitalicia, que es una combinación de las anteriores.

El sistema contempla, además, la jubilación anticipada, en la que existe un problema. Teniendo en cuenta que la jubilación anticipada es un beneficio importante para los trabajadores, de alguna manera se está usando en Chile como un seguro de desempleo, por lo que los requisitos para que las personas accedan al beneficio deben ser más estrictos. De lo contrario, el Estado terminará, a la vuelta de algunos años, financiando este anticipo de pensiones. La jubilación anticipada, en definitiva, termina perjudicando al trabajador y a la sociedad en su conjunto.

## Conclusiones y Desafíos

- En Chile, las reformas se encaminan hacia una tercera generación.

Estas reformas se aplicarán tanto en el área de las prestaciones como en las financieras. En cuanto a las prestaciones, estos cambios buscan que el sistema sea más equitativo y transparente en los beneficios previsionales, disminuyendo el precio que pagan los afiliados por el servicio que reciben; además de hacer eficiente el mecanismo de cobranzas impagas a los empleadores y ampliar la cobertura previsional a los trabajadores independientes y eventuales con el fin de que tengan los beneficios de esta seguridad social.

En el área financiera, la tercera generación de reformas busca producir una mayor competitividad y diversificación de las inversiones, con el fin de mantener o aumentar la rentabilidad de las inversiones, para que éstas no afecten el fondo de pensiones en forma negativa. Por otro lado, busca crear mecanismos en materia de rentabilidad que asegure a los afiliados una pensión proporcional al nivel de ingresos que tenían en su vida activa.

La previsión es parte de la seguridad social, por lo que los esfuerzos en materia de perfección son dirigidos a aumentar la rentabilidad, diversificar los instrumentos de inversión, permitir una mayor competencia entre las propias administradoras, facilitar las inversiones al exterior, generar mecanismos para dar mayor transparencia y disminuir los costos para el afiliado.

El precio que se cobra por administrar el fondo de pensiones debe ser transparente. Actualmente existen 2 precios: por una parte, la comisión fija que se descuenta de los fondos del trabajador y a través de la cual el cotizante desconoce en cuánto disminuyen sus fondos, y la comisión variable que es un 3% aproximadamente del sueldo imponible, monto que sí es cuantificado por el trabajador. En este sentido, existe un proyecto en el Parlamento, por medio del cual se pretende que la comisión fija sea descontada del sueldo del trabajador y no de sus fondos. También se pretende lograr que los trabajadores se agrupen y negocien colectivamente con una administradora el precio por administrar los recursos y lograr que la negociación sea limitada en el tiempo, para no amarrar a los trabajadores a una administradora por un período prolongado, sobre todo cuando la rentabilidad de esas administradoras sea inferior a otras que puedan cobrar el mismo precio.

- Se deben buscar mecanismos que aseguren una rentabilidad no inferior al 4% a los fondos del afiliado. Desde que se inició el sistema se ha obtenido una rentabilidad promedio del 11,6%. Sin embargo, las rentabilidades posteriores al año 90 han disminuido, por lo que es obligación del gobierno buscar los mecanismos que permitan mantener rentabilidades altas, aceptables en una economía que crece.

- Es indispensable reducir la morosidad del sistema. En Chile, desde 1981, todas las personas que se integran formalmente al mundo del trabajo, deben incorporarse a una AFP; por su parte, el empleador está obligado a descontar del sueldo las cotizaciones y entregarlas al décimo día del mes siguiente a la administradora. Sin embargo, el sistema permite declarar el descuento y diferir el pago. Este hecho, ha contribuido a tener una morosidad de 150 millones de dólares.
- La cobertura debe ser ampliada de manera urgente, con el fin de incorporar a un gran número de trabajadores que se encuentran marginados de la seguridad social. Las medidas persiguen hacer simétricos los beneficios entre los trabajadores independientes y dependientes. Significa, por ejemplo, que el beneficio del seguro de invalidez y sobrevivencia que cubre a un trabajador dependiente hasta 12 meses después de que dejó de trabajar también proteja al trabajador independiente por el mismo período y no sólo si el mes anterior cotizó.
- Entre los trabajadores chilenos no existe una cultura previsional; los trabajadores no están debidamente informados respecto de cómo opera el sistema. En la medida que los afiliados conozcan cómo funciona el sistema, éste les dejará de ser indiferente; por ello, se están buscando mecanismos para que la información que reciben sea uniforme. Sólo por medio de esta información el trabajador estará en condiciones de comparar precio, servicio y rentabilidad.
- Por último quiero señalar que la Seguridad Social en Chile es un deber fundamental e ineludible del Estado, por lo que las reformas al sistema no significan que el Estado haya renunciado a su obligación de procurar seguridad social. Muy por el contrario, está presente como fiscalizador, genera normas y regula el sistema en beneficio de los afiliados, que alcanzan a 5.5 millones de trabajadores.

# Uruguay

## Doctora Ofelia Vila Belistri

### Directora Banco de Previsión Social



*La doctora doña Ofelia Mita Belistri es directora del Banco de Previsión Social, que es el principal organismo de la seguridad social en Uruguay. Es doctora en Derecho y en Ciencias Sociales y, entre otras misiones, fue nombrada en 1995 por el gobierno para elaborar la ley del nuevo sistema de seguridad social en Uruguay. También ha trabajado como profesora de idiomas en Francia.*

## Nuevo sistema previsional uruguayo el sistema antes de la reforma

Se ha considerado al Uruguay como uno de los países pioneros en el surgimiento y desarrollo de la seguridad social en la región. Al comienzo del decenio del 60, la seguridad social uruguaya se había desarrollado al máximo por lo que respecta a cobertura universal en América Latina.

Como consecuencia del desarrollo histórico institucional llegamos al año 1985 con un organismo llamado Banco de Previsión Social, que es autónomo, de origen constitucional, rector de la seguridad social en el Uruguay, y tiene por cometido básico coordinar los servicios estatales de previsión social, así como la cobertura de los riesgos y cargas derivadas de la maternidad, infancia, familia, vejez, invalidez y sobrevivencia (IVS), los derivados de las enfermedades profesionales y accidentes de trabajo (junto con el Banco de Seguros del Estado), los de enfermedad y desocupación. También le compete la determinación y recaudación de las contribuciones de seguridad social (aportes) y la administración de los servicios comunes de apoyo.

El sistema estaba basado en el principio de financiamiento por retención fiscal en la fuente, donde los aportes de los trabajadores financiaban las prestaciones de los pasivos.

El B.P.S. atiende al 83% de la masa de habitantes. El 17% restante es cubierto por organismos específicos de previsión social destinados a ciertos grupos específicos y administrados por ellos, tales como bancarios, notarios, profesionales universitarios, militares y policías.

## Problemas

Este sistema solidario, que respondía a la figura de un Estado benefactor, con el transcurso del tiempo fue perdiendo en eficacia y justicia ya que no se adecuó a los cambios operados en la estructura poblacional del país. Se fueron incorporando beneficios y beneficiarios, satisfaciendo la demanda de grupos de presión y llevando al sistema a un punto en que un elevadísimo porcentaje del PIB debía destinarse al pago de jubilaciones y pensiones.

### Causas de la reforma

#### *Económicas*

El gasto en previsión social era y es excesivamente alto en relación a la capacidad económica de la población uruguaya: 17% del PIB. Para financiar al sistema se elevaron los aportes de patronos (33%) y empleados (26%), se afectaron 7 puntos del IVA (23%), y el Estado debe asistir al organismo financieramente. Más del 80% del total del gasto en seguridad social se destina a pensiones de jubilación, discapacidad y supervivencia.

Coadyuvaron al desfinanciamiento del sistema:

- a) la extensión de la subdeclaración,
- b) la evasión,
- c) las tasas de reemplazo que promovían el retiro a edades mínimas, con elevada esperanza de vida,
- d) La realización del cálculo jubilatorio hecha sobre el promedio de los últimos 3 años de actividad y la admisión de la prueba de servicios a través de testigos, lo que provocaba erogaciones al sistema sin la debida contribución contemporánea a la actividad.

#### *Demográficas*

El envejecimiento de la población uruguaya, la baja natalidad, el aumento de la esperanza de vida, 77 años el hombre, 80 la mujer, y la emigración de jóvenes entre otras causas, hizo que la relación activo-pasivo que en 1950 era de 4 a 1 pasara a que por cada pasivo haya sólo 1.4 activo en la década del 90.

### *Sociales*

De acuerdo a encuestas previas a la reforma, el 68% de la población se sentía muy poco protegida por el sistema de seguridad social. El 70% pensaba que el sistema era injusto.

#### *La voluntad política.*

Los distintos partidos políticos llegaron a un profundo convencimiento de la necesidad del cambio promoviendo un acuerdo político.

Ello fue así después de las elecciones de 1994 en que el país quedó electoralmente dividido en tercios. A efectos de garantizar la gobernabilidad, el partido que ocupó el segundo lugar, condicionó la coalición gubernamental a la aprobación de 5 leyes fundamentales: reforma de la seguridad social, reforma política, seguridad pública, reforma del Estado y reforma educativa.

## Rasgos claves del nuevo sistema

Del acuerdo político mencionado surgió una ley que modificó todo el sistema previsional uruguayo y que entró en vigencia en septiembre de 1995.

### Un sistema mixto

Se creó un régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por el régimen de solidaridad intergeneracional y otra por el régimen de jubilación por ahorro obligatorio. Este nuevo régimen está apoyado en 3 pilares:

#### *1. Solidaridad intergeneracional*

Está administrado directamente por el Estado, por a través del B.P.S. que continúa siendo el organismo recaudador. Este nivel establece prestaciones definidas. Los trabajadores con sus aportaciones financian las prestaciones de los pasivos conjuntamente con los aportes patronales, los tributos afectados al sistema y la asistencia financiera estatal. Ampara a un amplio sector de la población estimado entre el 87% y el 92% hasta determinado nivel de ingresos: US\$ 842.

Dicho nivel se rige por el régimen de reparto y ampara a todos los afiliados activos cualquiera que sea su nivel de ingresos.

Este primer nivel está complementado por un modelo instrumental a un objetivo redistributivo, dirigido hacia los sectores de la sociedad de menores ingresos no integrados a sectores estructurados del mercado de trabajo. Este complemento se logra a través de un modelo público-selectivo constituido por las *prestaciones asistenciales no contributivas de vejez e invalidez*.

## 2. *Ahorro individual obligatorio*

Está administrado por Administradoras de Fondo de Ahorro Previsional (AFAP) que son entidades privadas. Hay una AFAP que es una sociedad anónima propiedad del Estado (BPS, Banco República, Banco de Seguros del Estado), las otras 5 son de propiedad privada.

Comprende a quienes perciban ingresos superiores al equivalente a US\$ 842 y hasta US\$ 2.563. Las prestaciones a que da lugar este nivel se financian con el aporte personal jubilatorio por los salarios superiores a US\$ 842, por los aportes personales voluntarios, por los salarios superiores a US\$ 2.496, por los depósitos voluntarios, los depósitos convenidos, las sanciones pecuniarias por infracciones tributarias, la rentabilidad mensual del fondo de ahorro previsional y la contribución patronal especial por servicios bonificados. También se permite a los menores de 40 años con ingresos inferiores a US\$ 842, la posibilidad de optar por el segundo nivel con el 50% de su ingreso, obteniéndose así un incentivo del 50% en el cálculo de su sueldo básico en el primer nivel

## 3. *Ahorro voluntario*

Comprende a aquellas personas que tengan ingresos superiores a US\$ 2.563 por la parte que exceda de ese valor. Por el excedente de ese nivel de ingresos se tiene la libertad de aportar o no al sistema.

El ámbito subjetivo de aplicación comprende distintos segmentos de edades de la población. En forma obligatoria abarca a todos los afiliados que sean menores de 40 años de edad a la fecha de vigencia de la ley (lo. de abril de 1996) y a todas las personas que ingresen al mercado de trabajo, cualquiera sea su edad, con posterioridad a esa fecha.

Los afiliados mayores de cuarenta años pudieron optar por ingresar al nuevo sistema jubilatorio o permanecer en el antiguo para lo que dispusieron de un plazo de 180 días siguientes a la vigencia de la ley.

## Régimen de transición

Los actuales pasivos y los trabajadores que configuraron causal jubilatoria al 31.12.96 no están comprendidos en el nuevo sistema; se respetaron absolutamente todos los derechos adquiridos.

Se establece un régimen de transición para los trabajadores mayores de 40 años de edad a la fecha de entrada en vigencia de la ley que no configuraron causal jubilatoria al 31 de diciembre de 1996.

Este régimen rige entre el 1. de enero de 1997 y el 1. de enero del año 2003, y establece una progresividad de la edad en el caso de la mujer, y en los años de servicios.

Los cambios:

<i>Edad:</i>	de 55 años en la mujer pasó a 60. El hombre ya requería 60 años para retirarse.
<i>Servicios:</i>	de 30 años de servicios se exigen ahora 35 años con prueba documental (registración efectiva en la Historia Laboral).
<i>Cálculo del básico jubilatorio:</i>	promedio de los ingresos percibidos en los últimos 10 años, actualizados por el Índice Medio de Salarios siempre que no exceda en más del 5% del promedio de lo percibido en los 20 años de mejores ingresos, o se tendrá en cuenta el promedio de los 20 años de mejores ingresos.

#### El régimen de solidaridad intergeneracional y el Banco de Previsión Social (BPS)

Las prestaciones de IVS a cargo del BPS son:

- jubilación común -60 años de edad y 35 de servicios registrados-.
- jubilación por incapacidad total.
- jubilación por edad avanzada 70 años de edad y 15 años de servicios registrados.
- subsidio transitorio por incapacidad parcial, se sirve por un plazo máximo de 3 años.
- pensiones de sobrevivencia para las personas viudas, los hijos solteros menores de 21 años, o mayores si son absolutamente incapacitados para todo trabajo y las personas divorciadas.

A partir del cese de toda la actividad de la persona y cuando ésta tiene la causal jubilatoria configurada, tiene derecho a percibir una prestación definida por el régimen de solidaridad intergeneracional, de acuerdo a una tabla que tendrá en cuenta los años aportados y la edad del trabajador. Cuantos más años se trabajen y más se difiera la edad de retiro, el porcentaje fijado para el monto de la pasividad será mayor. A esta pasividad tendrán derecho todos los habitantes del Uruguay cualquiera que sea su ingreso.

#### Pensiones del plan de ahorro

En el caso de que el afiliado tenga ingresos superiores a US\$ 842 y haya configurado la causal de acuerdo a las pautas fijadas en el régimen de solidaridad intergeneracional, tendrá derecho a percibir una prestación mensual del plan de ahorro que se cal-

culará en función de: el monto acumulado de los aportes, sus rentabilidades y la expectativa de vida al momento del retiro, que se fija de acuerdo a tablas ya confeccionadas. El pago de las prestaciones será abonado a través de una empresa aseguradora, a elección del interesado, a cuyos efectos la Administradora, o sea la AFAP, traspasará los saldos acumulados respectivos. Las prestaciones de jubilación por incapacidad total, del subsidio por incapacidad parcial y las pensiones de sobrevivencia por fallecimiento en actividad o en goce de las prestaciones mencionadas, serán financiadas mediante la contratación, con una empresa aseguradora, de un seguro colectivo de invalidez y fallecimiento.

#### Las Administradoras de Fondo de Ahorro Previsional (AFAP)

El único ingreso que pueden recibir las AFAP de los afiliados serán las comisiones de administración, por acreditación de aportes. Esta comisión está fijada en un porcentaje del 2.05% del monto que el afiliado destina al ahorro individual, más la prima del seguro colectivo por invalidez y fallecimiento (0.5%).

Los principios que rigen la elección de Administradora están inspirados en la mayor libertad. El afiliado puede elegir a qué AFAP afiliarse y puede traspasarse a cualquier Administradora hasta dos veces por año.

En cada AFAP existe un único fondo previsional que recoge los ahorros de los afiliados comprendidos. Este Fondo está completamente separado del patrimonio de la AFAP y es inembargable, y debe ser invertido en los valores taxativamente enunciados en la ley.

La rentabilidad de cada Fondo de Ahorro Previsional no puede ser inferior a un porcentaje determinado de la rentabilidad promedio del régimen. En caso de que exista una insuficiencia debe ser cubierta por el Fondo de Fluctuación de Rentabilidad, por la Reserva Especial, o en su defecto por el Estado.

La rentabilidad promedio del sistema, de acuerdo a datos suministrados por el Banco Central del Uruguay, para el período abril 1997-abril 1998, fue de 6.18% en Unidades Reajustables y de 9.65% en dólares, para los últimos doce meses terminados en abril de 1998.

Las AFAP están controladas por el Banco Central del Uruguay, que aplica sanciones en caso de incumplimiento de las normas establecidas. En el caso de producirse la liquidación judicial de una aseguradora, el Estado garantiza el pago puntual de las prestaciones.

Existe una garantía por parte del Estado sobre el cumplimiento de la rentabilidad real mínima, sólo aplicable a la AFAP de propiedad estatal.

## Ejecucion

Todos estos cambios estructurales del sistema debieron ser acompañados de una minuciosa planificación y puesta en marcha a nivel operativo en el BPS, organismo protagonista de la reforma.

La capacitación masiva, la modernización con la adquisición de tecnología de punta a nivel informático y de comunicaciones, la integración de grupos multidisciplinarios trabajando en modalidad de proyectos dentro de los nueve programas creados con objetivos concretos y un fuerte apoyo a nivel de dirección y seguimiento, logró que en 140 días el BPS cumpliera el rol asignado.

El BPS como organismo recaudador es el encargado de distribuir a todas las AFAP las aportaciones de sus afiliados, lo cual cumple estrictamente mes a mes. A la fecha, se han transferido en el período comprendido entre abril del año 96 a abril del año 98 US\$ 294 millones, estimándose que a diciembre del 2000 se acumulen US\$ 800 millones.

## Conclusiones

A dos años de instaurado el nuevo sistema previsional en el Uruguay, el balance es netamente positivo. La gran aceptación que despertó el nuevo sistema se vio reflejada por la masiva afiliación de los menores de 40 años con ingresos inferiores a US\$ 842 que a pesar de no tener obligación de afiliarse al nuevo sistema, así lo hicieron apostando con ello a un cambio sustancial del ya desmonetizado sistema anterior.

Se han afiliado al sistema de AFAP 's más de 470.000 personas, que representa un 45% de la PEA del país.

Las AFAP tendrán disponible para colocar en títulos que no sean del gobierno central entre 200 y 250 millones de dólares a final de 1999. Se trata de una capacidad de financiamiento a largo plazo que nunca tuvo el país y que impone la necesidad de desarrollar y perfeccionar un mercado de valores en el que el cumplimiento de los títulos privados sea seguro. Ya contamos con dos empresas calificadas, y esto se debe al impacto provocado por la disponibilidad de recursos para inversión que generó la reforma de la previsión social.

# V éXiCO

## Gerardo Cajiga Estrada

Doctor, Instituto Mexicano del Seguro Social



*Don Gerardo Cajiga Estrada es economista y dirige las actividades de afiliación y cobranza del IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), de cuya Asamblea General es miembro. Además, es Secretario Técnico de la Comisión Tripartita para el reforzamiento y la modernización del IMSS. Entre otras competencias, ha obtenido varios premios nacionales, p. ej. el de Campeón Nacional de Oratoria en 1987.*

## La reforma al sistema previsional mexicano

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), desde su creación en 1943, ha sido una institución que busca cumplir con el compromiso histórico del Estado mexicano de brindar salud, asistencia médica, una pensión de retiro digna y los servicios indispensables para el bienestar de los trabajadores y sus familias.

A efecto de cumplir con tal propósito, el IMSS contaba con cuatro ramos de aseguramiento: Enfermedades y Maternidad; Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte; Riesgos de Trabajo, y Guarderías, mismos que con motivo del inicio de la nueva Ley, se transformaron en: Enfermedades y Maternidad; Invalidez y Vida; Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez; Riesgos de Trabajo, y Guarderías y otras Prestaciones Sociales.

Hoy en día, a 55 años de su existencia, el Instituto representa protección, alivio y certidumbre para alrededor de 40 millones de mexicanos; cuenta con una infraestructura superior a 1,755 unidades médicas; cubre más de 1 millón 700 mil pensiones mensualmente; a sus instalaciones médicas asisten diariamente más de 700,000 personas en las cuales nacen uno de cada tres mexicanos; y sus guarderías reciben a más de 68,000 niños.

No obstante, a pesar de sus innegables contribuciones al desarrollo de México, y a las evidentes capacidades de nuestra institución, el IMSS enfrentaba tres problemas fundamentales que era necesario superar.

En primer término, al inicio de la década de los 90's el Instituto se encontraba ante un inminente riesgo de inviabilidad financiera, que anteriormente se había superado, entre otras medidas, con incrementos en las aportaciones obrero patronales. Sin embargo, este camino era insostenible ya que dichos incrementos desincentivaban la generación de empleos y el crecimiento de los salarios, contradiciendo la naturaleza propia de la seguridad social.

Adicionalmente, México comenzaba a resentir los resultados de la transición demográfica y epidemiológica, que se reflejaban en el crecimiento de la población y de su edad promedio, en un importante aumento en la esperanza de vida especialmente para aquéllos que alcanzaban los 65 años de edad, así como en la disminución de las enfermedades infecciosas sufriendo en cambio un incremento en las enfermedades crónico-degenerativas.

En tercer lugar, el ramo de pensiones presentaba un severo problema de injusticias, ya que el 90% de los pensionados recibía la cuantía mínima, no se tomaba en cuenta la carrera laboral del trabajador, las pensiones se veían afectadas por la inflación, y los trabajadores de más bajos recursos, así como las mujeres, no obtenían prestaciones comparables a lo aportado al tener una alta movilidad laboral.

Para hacer frente a estos desafíos, el Presidente de la República, doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, solicitó la elaboración de un Diagnóstico sobre la problemática que enfrentaba el Instituto, mismo que fue dado a conocer públicamente en el mes de marzo de 1995. A partir de este diagnóstico, así como del amplio proceso de consulta y debate que se llevó a cabo, se integró la «Propuesta de Alianza Obrero-Empresarial para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social», misma que sirvió de base para la iniciativa de ley que presentó el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión, y cuya entrada en vigor fue el 10 de julio de 1997.

Con esta nueva Ley del Seguro Social, se sientan las bases para realizar los cambios que el Instituto requería, constituyendo el nuevo sistema de pensiones uno de los factores más importantes para dicha transformación.

En este sentido, y con la finalidad de recuperar la viabilidad de largo plazo del sistema de pensiones, corregir la forma en que se actualizaban las pensiones para hacerlas crecer de acuerdo a la inflación, y a la vez, garantizar pensiones más dignas, el anterior seguro de IVCM se dividió en dos nuevos ramos de aseguramiento:

1. El Seguro de Invalidez y Vida, que es un seguro diseñado para cubrir los accidentes o enfermedades de los trabajadores, como son la pérdida de facultades para trabajar o la muerte, que no sean resultado de la práctica laboral, y que le permitirá al trabajador contar con una pensión, o bien proteger a sus beneficiarios; y

2. El Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez que está diseñado para asegurarle al trabajador la obtención de una pensión más digna al momento del retiro por vejez, o por cesantía; es decir, por perder su empleo a una edad avanzada (60 años en adelante).

Este seguro se financia con aportaciones cuya cuantía es igual a las que anteriormente hacían los trabajadores, los patrones y el gobierno para Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, así como la correspondiente al SAR. Dichas aportaciones se depositan dentro de una Cuenta Individual para cada trabajador, la cual es abierta en la Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), que el trabajador seleccione.

El total de las aportaciones para la cuenta individual de cada trabajador en el seguro de retiro, es equivalente al 6.5% de su salario base de cotización. Es importante destacar que a la cuenta individual, se le suma la cuota social que aporta el Estado equivalente al 5.5% de un salario mínimo por cada día de salario cotizado.

Asimismo, las AFORES pagan intereses a cada cuenta individual; es decir, ofrecen ganancias reales para los trabajadores con lo que su patrimonio se ve incrementado. Además, se incorporaron otros mecanismos como el de la actualización de las pensiones conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, protegiendo así los recursos del trabajador contra los efectos de la inflación.

Otro aspecto importante que incorpora la nueva Ley, es que cada trabajador es propietario de lo reunido en su cuenta individual, de la cual podrá disponer al cumplir los requisitos de edad. Con ello, se están revirtiendo las inequidades del sistema anterior que dejaba sin recursos a los grupos sociales más vulnerables, que frecuentemente no alcanzaban a reunir los requisitos de semanas de cotización.

Con el nuevo sistema de pensiones, cada trabajador tiene el derecho de seleccionar con toda libertad la AFORE que más confianza le dé, y puede cambiarse de AFORE una vez al año si así lo desea. Todos aquellos trabajadores que ya estuvieren trabajando antes de la entrada en vigor de la nueva Ley, al llegar a la edad de pensionarse pueden optar porque se les pague su pensión de acuerdo con el sistema que más les beneficie, ya sea el anterior o el nuevo.

Una vez llegado el momento de retiro, el trabajador podrá optar libremente entre contratar una renta vitalicia o un retiro programado a través de una institución de seguros privada, lo que redundará en beneficios para él, ya que como resultado de la competencia, las aseguradoras privadas se verán obligadas a dar los mejores servicios a los menores costos.

En el caso de los trabajadores que ingresan al mercado laboral por primera vez, a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley regirá el nuevo sistema de pensiones, con los beneficios que a éste se han incorporado.

Cabe mencionar, que la nueva Ley establece el haber cotizado 1,250 semanas como requisito para tener derecho al menos a una pensión mínima garantizada por el Estado. Es decir, en virtud de que 1,250 semanas equivalen a 24 años, significa que si el tra-

bajador ingresa al mercado laboral a la edad de 18 años, a los 42 años habrá cumplido con las semanas requeridas de cotización.

Es de señalar también, que a diferencia del sistema anterior, el no cumplir con el requisito de cotización no implica necesariamente no tener acceso a una pensión.

Si los fondos acumulados en la cuenta del trabajador son suficientes, éste podrá contratar una pensión una vez llegado el momento de su retiro. Si no son suficientes, el trabajador siempre podrá disponer de los recursos acumulados en su cuenta individual al cumplir la edad de retiro, o seguir cotizando hasta cumplir con las 1,250 semanas requeridas.

Estas son las premisas sobre las cuales ha comenzado a operar el Nuevo Sistema de Pensiones en México, y aún y cuando los efectos de la nueva Ley *se* irán observando gradualmente, a poco tiempo de su entrada en vigor es evidente que ya se alcanzan a ver algunos de sus principales beneficios.

De entre los beneficios más importantes que ha traído consigo la nueva Ley, destaca el que el IMSS se liberó del pasivo que generaba el anterior sistema de pensiones y que ponía en riesgo su permanencia, al asumir el gobierno Federal los pasivos correspondientes a las pensiones en curso de pago.

Asimismo, el número de afiliados a las AFORES ha superado ya los 12 millones de mexicanos, lo que quiere decir que el porcentaje de afiliación potencial en este momento es superior al 80%, cifra que muestra la buena aceptación del nuevo sistema de pensiones.

Cabe hacer notar que el rendimiento que han obtenido los Fondos de Pensiones ha sido sumamente positivo. En el periodo de Julio a Diciembre de 1997, se han alcanzado rendimientos reales promedio de 7.2%.

De igual forma, a través del nuevo sistema, las pensiones otorgadas ya sea por invalidez, muerte o riesgos de trabajo, han sido de entre 30 y 200% superiores a las que recibirían con la ley anterior, con lo que se demuestra que ahora, el nuevo sistema de pensiones es más claro, transparente y financieramente sustentable; otorga pensiones más dignas y protege los ingresos de los pensionados futuros al proteger su valor frente a la inflación.

Con los logros que ya se alcanzan a percibir como resultado de esta importante reforma, se garantiza sin duda la permanencia de la seguridad social mexicana para el próximo siglo, y se fortalece a una institución que es patrimonio y orgullo del pueblo de México.

# Europa central y oriental una visión general

Igor Tomes

Doctor, Profesor, República Checa

*Don Igor Tomes es profesor de Derecho Laboral y Política Social de la Universidad Carlos, de Praga. En 1989, a raíz de los espectaculares cambios que se produjeron en la situación política en los países de la Europa central y oriental, fue el primer viceministro de Trabajo y Asuntos Sociales del primer gobierno poscomunista de la República de Checoslovaquia. Se retiró en 1991 y actúa ahora como consultor sobre políticas del Banco Mundial, habiendo participado en varios proyectos Phare de la UE. Ha trabajado como consultor en la mayoría de los países de la Europa central y oriental.*



## Visión general de los enfoques de reforma de las pensiones en los Países de la Europa Central y Oriental

### Puntos de partida

Los sistemas de pensiones de los Países de la Europa Central y Oriental (CEEC) evolucionaron bajo una fuerte influencia bismarckiana. En la Europa central, los países formaron parte del imperio austro-húngaro y compartieron el sistema desarrollado allí a finales de la década de 1880. Los países balcánicos siguieron el modelo a comienzos del siglo XX. Rusia hizo su primer intento de desarrollar los seguros sociales en 1912, también bajo influencia alemana. Este es un dato importante que explica el deseo surgido en muchos de esos países de volver a las ideas de seguros sociales del tipo alemán. El último intento se hace este año en Eslovaquia.

Concebidos originalmente como planes de seguros sociales, en la mayoría de los países de la Europa central y oriental fueron "nacionalizados" a principios de los años

cincuenta, siendo utilizados sus fondos para financiar las fases iniciales de la industrialización (los primeros planes de desarrollo). En la década de los sesenta, fueron transformados en la mayoría de esos países en un plan del tipo de lo que podríamos considerar como "soviético", de carácter "socialista". De hecho, los CEEC tuvieron que copiar el sistema de seguridad social de la ex Unión Soviética, desarrollado gradualmente durante el período de 1927 a 1933 debido a la falta de fondos. Stalin declaró después que ese sistema de pensiones estructurado y desigual era una ventaja del socialismo. Ello dio por resultado el inconsecuente sistema heredado y socialmente injusto, con unas condiciones de elegibilidad muy generosas (introducidas por razones ideológicas) y amplios mecanismos incorporados para la redistribución social. En realidad, los sistemas de pensiones estaban produciendo pobreza entre los grupos vulnerables, y sufrieron un colapso o se volvieron, por lo demás, ineficaces, durante la transición a una economía de mercado.

Los sistemas de pensiones existentes eran inadecuados para las necesidades de la transición a una economía de mercado libre y, en ciertos aspectos, no democrática. Las principales cuestiones críticas en los años ochenta fueron:

1. Desigualdad de tratamiento a cambio de las mismas condiciones de cotización, en caso de haberlas, debido a (i) distintas condiciones de elegibilidad y, en algunos casos, también distintos importes de la pensión para las diferentes categorías de trabajo; (ii) preferencias de sexo; (iii) pensiones mayores para miembros con méritos de la "sociedad socialista".
2. Costos incontenibles debido a (i) cortos períodos de cualificación para la elegibilidad a la pensión; (ii) edades generosas de jubilación anticipada; (iii) computación errónea de períodos sin empleo (maternidad, estudios, etc.) sin cobertura de cotizaciones.
3. Insuficiencia del importe de las pensiones para las necesidades de la vida debido a (i) indización irregular; (ii) pensiones mínimas insuficientes; (iii) falta de los acostumbrados arreglos netos de seguridad social.
4. Diseño incorrecto debido a (i) falta de instancia responsable de las necesidades futuras, ya que no se recaudan cotizaciones; (ii) demasiada solidaridad por medio de amplias medidas redistributivas.

Todos los países CEEC tuvieron que comenzar remodelando y reorganizando sus planes de pensiones por razones obvias. Para hacerlo, tuvieron que enfrentarse a un importante dilema político y social. Todo el mundo quería reformar la economía, pero queriendo conservar la generosidad de la protección de sus pensiones. Hay ahí un conflicto de intereses, que fomenta el apoyo a ideas comunistas entre los pensionistas y personas próximas a la edad de jubilación. Estas constituyen una importante restricción para el gasto público. Además, en los sistemas de pensiones existentes falta responsabilidad cívica de los ciudadanos por su presente y futuro, así como por las necesidades de sus familias. Como todos los sistemas de protección social y de desarrollo de recursos humanos son financiados por retención fiscal en la fuente, representan una restricción creciente para la población económicamente activa. Finalmente, la mayoría de las presta-

ciones sociales, financiadas por los empleadores en una economía estatal, no pueden ser transferidas a la economía privada sin repercusiones importantes en su funcionamiento económico o recortes en aquellas prestaciones. Hay una necesidad clara de transferir los sistemas del patrón de ingresos adicionales al sistema de apoyo a los ingresos, con la elegibilidad para la prestación basada en las necesidades y definida según éstas. Hay una clara necesidad de transformar la gestión de los sistemas de pensiones.

## Problemas de la transición

En todos los países en examen, la transición de (i) una economía dirigida a una economía de mercado, y (ii) un sistema totalitario a otro democrático, va acompañada de desempleo, pérdida de ingresos reales de la población y crecimiento de la pobreza. Esas evoluciones son consecuencia tanto de las prácticas pasadas de superempleo como de la evolución presente, inherente a toda transición importante en la economía. Las cuestiones no deben ser simplificadas, considerándolas solamente como meras consecuencias sociales de lo que está pasando. También representan el precio que hay que pagar por lo que ya pasó antes, así como por las demoras en el proceso de reforma debido a la tensión política.

En los CEEC, el desempleo es generado por (i) la situación de superempleo; (ii) el rendimiento ineficaz y la baja productividad de la mano de obra; (iii) la reestructuración de la economía; y (iv) la pérdida de los mercados orientales tradicionales de los CEEC. Los sistemas de pensiones fueron heredados con una calidad de supergenerosos, caros y, en muchos aspectos, ineficaces. Eran generosos al proporcionar unas condiciones de elegibilidad irrazonablemente "blandas" (edad de jubilación temprana, falta de la condición de la jubilación para la elegibilidad, fácil adquisición de períodos de empleo, etc.). Así, generaron grandes números de beneficiarios. Sin embargo, como se basaban en una redistribución social muy amplia, dieron lugar a unas pensiones bajas para categorías de ingresos altos, con prácticamente poca o ninguna indización relacionada con los aumentos del costo de la vida. En algunos sistemas, las pensiones mínimas fueron ligadas a los salarios mínimos, por lo que los pensionistas generaron una presión social a favor de aumentos del nivel del salario mínimo (p. ej. Bulgaria) para conseguir subir la pensión mínima. Por todas esas razones, los sistemas de pensiones se volvieron demasiado caros -insostenibles para la población activa e incontenibles para los presupuestos-.

En algunos CEEC, la situación social se ha visto agravada en los últimos tiempos por la entrada de refugiados que, originalmente, sólo habían de estar en tránsito hacia cualquier otra parte, pero que, por las políticas restrictivas de otros países, han permanecido en el país de tránsito, que no está en condiciones de absorberlos.

Esta enumeración de problemas básicos comunes de las pensiones no pretende en modo alguno ser una lista exhaustiva de los problemas sociales existentes en la transición de los CEEC a una economía de mercado. Tal enumeración puede ser considerada como un intento de ilustrar los problemas más cruciales, en especial aquéllos que puede considerarse que introducen nuevos fenómenos, importantes para el escenario de reforma de las pensiones y, en particular, para la arquitectura de los sistemas

de pensiones. Como eran desconocidos en esos países bajo el régimen anterior y resultaban de difícil comprensión por parte de la gente, en muchos CEEC dieron lugar al peligro de erosión del apoyo público y de ralentización del proceso de reforma. La tensión social parece que va en aumento, aunque no se manifiesta aún más corrientemente en conflictos abiertos. Hay una clara necesidad de revisar rápidamente los sistemas de pensiones y dar los pasos necesarios para su reforma. Los buenos pronósticos han de evitar inevitablemente defectos innecesarios. Las experiencias de los CEEC con aspiraciones más avanzadas de reforma de las pensiones pueden ser una ventaja para los que están en fases de planificación anteriores.

### **Necesidades de cambio en los sistemas de apoyo a los ingresos**

Hay una clara necesidad de cambiar las condiciones de elegibilidad para las pensiones de discapacitados. Al haber hecho más estrictas las condiciones relativas a las disposiciones de desempleo, los sistemas de pensiones afrontan el problema de que las prestaciones por discapacidad sean mayores que las de desempleo. Las personas con expectativas de perder su empleo, se "dan de baja" para ganar un subsidio de enfermedad más ventajoso y, después, una pensión de invalidez. El abuso del subsidio de enfermedad y de la pensión de invalidez coincide con el desmoronamiento de los sistemas de asistencia sanitaria, lo que facilita tal abuso. La tasa de enfermedad e invalidez crece, al igual que los costos. Hay una tendencia a incrementar el compromiso de los empleadores en un período inicial de la enfermedad, lo que podría reducir las consecuencias indeseables de la falta de control adecuado.

Hay también una clara necesidad de tratar la compensación por riesgos laborales de una manera nueva, más adecuada a una economía privada de mercado. La mayoría de los sistemas de pensiones conceden asimismo prestaciones en caso de accidentes industriales y enfermedades profesionales. Los riesgos laborales son compensados a menudo conforme a la legislación laboral. Tal arreglo no fomenta la prevención de riesgos laborales, sustituye a la compensación objetiva por daños con un apoyo muy generoso a los ingresos y aumenta los riesgos del empleador, que puede ser declarado insolvente por lesiones laborales. La introducción del seguro de riesgos laborales para empleadores está siendo considerada en varios países.

Los sistemas de pensiones son los más caros de todos los planes de apoyo a los ingresos desarrollados en el pasado en los CEEC. Sus disposiciones plantean muchos dilemas:

1 La baja edad de jubilación, más temprana para la mujer y para ciertos trabajadores con trabajos peligrosos (categorías de trabajo), junto con las disposiciones relativas a la jubilación anticipada, daban protección a numerosas personas y reducían el número de los que tenían que soportar el costo de los sistemas por retención en la fuente. Así pues, esos planes proporcionaban, a un elevado costo social, pensiones a masas de pensionistas sanos en lugar de prestaciones de desempleo. Las cifras eran enormes y los gobiernos estaban poco dispuestos a indizar las pensiones con regularidad. Eso introdujo, en realidad, la pobreza entre los pensionistas, convirtiendo su derecho a la jubilación en un

derecho a la pobreza. La supresión de las disposiciones de jubilación anticipada estuvieron entre las medidas más urgentes discutidas y, eventualmente, introducidas.

2. Algunos de los planes no tenían una condición de jubilación para la elegibilidad a la pensión correspondiente. El pago simultáneo de la pensión y salarios aumentó el número de pensionistas y los costos sociales, dando lugar a un "dumping" social en el mercado de trabajo, dado que los pensionistas, que ya tenían un ingreso, estaban dispuestos a trabajar por menos del salario mínimo y que las disposiciones sobre éste no les eran aplicables.
3. Debido a la poca disposición a indizar las pensiones (excepto las pensiones mínimas), su nivel y su importe bajaron sustancialmente, aumentando así de forma gradual el número de pensionistas que viven al nivel de la pensión mínima. La amplitud entre los importes de las pensiones, en relación con los salarios, fue bajando tanto en términos nominales como reales. De hecho, los planes se convirtieron gradualmente en planes de pensiones de tasa uniforme. Sin embargo, no hay planes de pensiones suplementarias que proporcionen suplementos indizados y relacionados con los sueldos, ni planes complementarios que den una mejor protección a los grupos de altos ingresos. La introducción masiva de tales planes fue, no obstante, problemática, debido a la rápida caída de los valores reales de los ingresos, dejando tan sólo posibilidades marginales para el aplazamiento del consumo. En términos de hiperinflación, los planes no podían operar como fondos, dado que los tipos de interés no anularían las tasas de inflación. Sin embargo, allí donde la inflación estaba controlada, sí que se implantaron planes de pensiones suplementarias ( Hungría, República Checa, etc.).
4. La mayoría de las disposiciones relativas a personas discapacitados fueron concebidas como trampas sociales, ya que se centraron en la compensación por discapacidad en lugar de basarse en el apoyo a los ingresos por discapacidad. Además, generalmente excluyeron el compromiso económico, en lugar de estimular los esfuerzos de integración en beneficio de los discapacitados, reduciendo así el costo del plan. En algunos países, las obligaciones impuestas por vía administrativa al empleador condujeron al incremento de sus gastos sociales. El número de discapacitados iba en aumento en todos los países, por lo que era de desear el tratamiento eficaz de sus problemas en condiciones de mercado, ya que esas personas representaban otro de los mayores grupos vulnerables.
5. Las prestaciones de supervivencia fueron tradicionalmente generosas en los CEEC, bien sea porque definieron generosamente el ámbito de personas elegibles o bien porque la prestación total concedida era mayor que lo que ganaba o hubiera ganado el enfermo, haciendo así que la muerte del mantenedor de la familia fuera "rentable" para los supervivientes. El costo no era importante, pero, en términos de recortes sociales, había que repensar y rediseñar en cierta forma los derechos a prestaciones de supervivencia.

Otro problema crucial era la participación tanto en el financiamiento como en la administración de la seguridad social: los ciudadanos esperaban el bienestar social del Esta-

do como un derecho, sin haber contribuido directamente a sus recursos. Eso fue completamente aceptable en los tiempos de la economía dirigida y de la propiedad estatal de los establecimientos, donde el gobierno racionaba los sueldos, los precios y el apoyo a ingresos sociales a partir de medios obtenidos mediante sus rendimientos económicos. Sin embargo, a raíz de la privatización, se esperaba que los ciudadanos "postergaran parte de sus ingresos" para "sus futuras" necesidades por medio de un sistema por retención fiscal en la fuente. En las primeras fases de la transformación, muchos CEEC pensaron que era esencial separar el financiamiento de la seguridad social del financiamiento público por los Presupuestos del Estado, (i) para hacer transparente la relación entre las cotizaciones pagadas y las prestaciones garantizadas (hacer que las prestaciones dependan de las cotizaciones pagadas) y eliminar de los planes toda extravagante redistribución social; (ii) para proteger los planes de interferencias indeseables del gobierno, preservando su responsabilidad por la solvencia del plan; y (iii) para definir la relación entre la seguridad social y los Presupuestos del Estado y hacerla transparente.

1. Una vez que tuvieron que contribuir al plan, los ciudadanos (sindicatos) exigieron el control de las operaciones. La necesidad de separar la administración del seguro social del cuerpo de funcionarios del Estado se convirtió en un problema. En algunos CEEC, se ofreció al ciudadano la participación de sus representantes en órganos administrativos tripartitos, que permitieran el compromiso de los que pagaban cotizaciones en la gestión del seguro social.
2. La mayoría de los sistemas de seguridad social incluían ciertas medidas de bienestar del tipo de asistencia social, destinadas especialmente a discapacitados, personas mayores y ciertos grupos indígenas y socialmente "desintegrados". No había una auténtica asistencia estándar por pobreza y, en la mayoría de los países, las actividades no gubernamentales eran desaprobadas de manera fuerte y estricta. La asistencia social y el trabajo social iban orientados a grupos (independientemente de las necesidades), y no a las necesidades. La asistencia se proporcionaba primordialmente sobre la base de la identificación de individuos con un grupo determinado, p. ej. personas mayores, discapacitados, huérfanos, ex presidiarios, alcohólicos, gitanos, etc., más bien que la de aquéllos que estaban en la pobreza. Así pues, la asistencia social se convirtió en un importante eslabón perdido en todo sistema de apoyo a los ingresos que había que desarrollar.

## Similitudes y diferencias

Al desarrollar una solución para la reforma de las pensiones, cada uno de los CEEC se vio obligado a respetar su historia, economía, cultura y mentalidad (opinión pública). Había similitudes en los problemas sociales de los CEEC. Las básicas ya han sido discutidas y entre ellas se incluyen todos los problemas relacionados con la transición de:

1. una economía dirigida, planificada centralmente, a unas condiciones de mercado libre;

2. una propiedad estatal inicial de prácticamente todos los bienes a una pluralidad de la propiedad mediante la privatización;
3. una sociedad totalitaria a otra democrática.

Dicho esto, se podría tender a pensar que los problemas y sus soluciones fueran iguales. Sin embargo, eso sería una negligencia grave e implicaría pasar por alto hechos y circunstancias.

Aunque bajo el régimen socialista todos los CEEC experimentaron un proceso de nacionalización de todos los medios de producción, de industrialización y colectivización de la agricultura, el resultado se diferenció en gran medida según:

1. fuera la industria o la agricultura la que predominara en su economía en los comienzos del comunismo;
2. nacionalizaran o no a los pequeños artesanos, tenderos y trabajadores autónomos en la agricultura (el tamaño del sector privado marginal superviviente);
3. el país se implicara en las industrias del metal y del armamento (la industria pesada, ahora una carga), y
4. el país dependiera en mayor o menor grado de las exportaciones y las importaciones de los países del mercado del COMECON, es especial del comercio con la ex Unión Soviética y la República Democrática Alemana.

Por consiguiente, los CEEC eran distintos al comienzo de la transición.

## Enfoques opcionales a principios de los años noventa

Al principio había pocas posibilidades de elegir. Todos los CEEC tenían que hacer frente a:

1. la apremiante necesidad de indizar las pensiones y diseñar un sistema de pensiones que proporcionara sobre todo un nivel de vida aceptable en vista de la hiperinflación;
2. un sistema de pensiones sostenible, adaptado a las necesidades del período de transición;
3. una configuración del sistema de pensiones que introdujera las cotizaciones y un sentido de responsabilidad individual por las necesidades futuras propias, esto es más bien un seguro social que una asistencia social, y que reflejara sobre todo las necesidades de los desempleados, los pobres y los grupos vulnerables.

Las ideas más frecuentes de los gobiernos parecían girar alrededor de los temas siguientes:

1. Las pensiones de jubilación representaban, por definición, el mayor gasto, aunque esto se debía también a las disposiciones sobre la jubilación anticipada y las bajas edades de jubilación, en especial de la mujer. Parecía haber las siguientes soluciones opcionales: (i) introducir una condición de jubilación para la elegibilidad y

compensar a los que trabajan motivando los incrementos de las pensiones; (ii) introducir la igualdad de tratamiento eliminando privilegios de algunas categorías y estableciendo la edad de jubilación para todos a los 60 años, con planes suplementarios especiales para los que quisieran retirarse antes (mineros); (iii) aumentar la edad de jubilación y establecer esa edad general en los 65 años de edad, con la posibilidad de jubilarse antes en condiciones especiales y con tasas más bajas (o uniformes) de pensión.

2. Las pensiones de jubilación, si no estaban indizadas, representaban un apoyo insuficiente a los ingresos, lo que podía producir pobreza y tendría que recibir apoyo de planes de asistencia. La indización, al no ser una práctica general, representaba para los gobiernos la pesadilla de un gasto social en continuo crecimiento. Las pensiones se habían estado devaluando durante largos períodos de tiempo y tendrían que ser ajustadas con regularidad. Podría haber sido una opción para los pensionistas futuros el hecho de devaluar las pensiones hasta una tasa uniforme indizada respecto a unos costos mínimos de la vida y estimular el establecimiento de planes suplementarios en relación con los sueldos. Sin embargo, esa opción hubiera tropezado con el descontento social, ya que era contraria a la tradición centroeuropea de pensiones relacionadas con los sueldos.
3. Una opción considerada en muchos de esos países fue el financiamiento autónomo de los seguros sociales. Eso tenía sentido sólo si se daban las siguientes condiciones: i) que el plan no limitara su financiamiento a un sistema por retención fiscal en la fuente, sino que estuviera preparado para introducir, por lo menos, un sistema mixto con reservas razonables; ii) que la inflación fuera razonable y los tipos de interés adecuados, o que hubiera la posibilidad de invertir las reservas en el exterior en monedas cambiables, no afectadas por la inflación de las monedas locales; iii) que el gobierno estuviera dispuesto a usar la privatización para restituir la propiedad de los fondos de los seguros sociales y/o usar la privatización para establecer un fondo de reserva por lo menos en los inmuebles que necesitara la administración de esos seguros para sus operaciones, reduciendo así los gastos de administración futuros.

## Cambio de la situación y las necesidades

El cambio de las condiciones económicas, demográficas, políticas y sociales en los CEEC hizo que se pasara de hacer hincapié en la protección de la red de seguridad a hacerlo en la contención y sostenibilidad de la protección social. Esto tiene un impacto importante en las reformas de las pensiones.

### Cambio de las condiciones económicas

En la mayoría de los CEEC, los gobiernos superaron la crisis económica inicial y algunos de ellos están desarrollando un importante PIB positivo. El desempleo en muchos de los CEEC sigue siendo alto. El crecimiento positivo del PIB es, en cierta medida, el resultado de la economía sumergida. La evasión fiscal reduce la eficacia de los Presupuestos del Estado para cubrir los crecientes costos de las pensiones. Los precios se van estabilizando, completándose la liberalización de los mismos, y la inflación es dominada mediante la aplicación de severas medidas fiscales y de supervisión.

### Cambio de las condiciones demográficas

Hay (i) un envejecimiento de la población; (ii) una caída de las tasas de natalidad, lo que incrementa el envejecimiento; y (iii) un aumento transitorio de las tasas de mortalidad (hombres en la República Checa), que ralentiza el proceso de envejecimiento en los distintos CEEC.

### Cambio de las condiciones políticas

Después de la euforia de principios de esta década (Albania, Bulgaria, Hungría, Polonia, Eslovaquia), los partidos socialistas (o ex comunistas) ganaron las elecciones y, en la mayoría de los CEEC, excepto en la República Checa, sustituyeron a las fuerzas democráticas que asumieron la responsabilidad del gobierno de manos de los comunistas. Sin embargo, los socialistas de algunos de esos países no cumplieron sus promesas, por lo que aumentó la tensión social y/o política. En otros, la reelección de los partidos de derecha abrió nuevos horizontes para la reforma de las pensiones. También donde los socialistas estaban en el poder o llegaron a él, siguieron o continuaron el proceso de reforma (Polonia), aunque con mayor cautela.

### Cambio de las condiciones sociales

En la primera fase de la transición había pequeñas diferencias entre los niveles de ingresos, y el problema principal eran las consecuencias sociales del desempleo y la inflación. Eso dio por resultado una importante caída de los valores reales de las pensiones. En la segunda fase de la transición en los CEEC hay una creciente diferenciación de ingresos. Los ricos se vuelven más ricos y los pobres, más pobres. El nivel real de las pensiones se está estabilizando, aunque es sumamente bajo en la mayoría de CEECs.

## Cambio de conceptos a finales de los años noventa

Mientras que en la primera fase de la transformación, los CEEC se centraron en su proceso de reforma de las pensiones en la indización y la introducción de cotizaciones a los seguros sociales, en la segunda fase, la actual, están buscando un formato más eficaz y sostenible para sus sistemas de pensiones.

En principio, se pueden identificar cuatro enfoques básicos en los CEEC:

1. Reestructuración del sistema de pensiones heredado y mejora de su gestión.
2. Introducción del modelo "clásico" de seguros sociales con un financiamiento por retención fiscal en la fuente, en un enfoque sobre uno o más pilares.
3. Introducción del enfoque de cuentas nacionales del tipo sueco, sobre tres pilares.
4. Introducción de una combinación con el sistema de pensiones con completa acumulación anticipada de fondos, teniendo un ejemplo en el plan de tres pilares.

### Reparación del sistema de pensiones heredado y mejora de su gestión

En algunos CEEC, p. ej. Bulgaria, el gobierno decidió inicialmente mantener el sistema de pensiones heredado y mejorarlo. La razón fue política. El gobierno estaba sometido a tremendas presiones por parte de las asociaciones de pensionistas, los partidos políticos de izquierdas y los sindicatos, para que conservara los derechos de pensiones heredados. Las medidas más importantes promovidas por el gobierno fueron para:

1. introducir cotizaciones (impuesto sobre la nómina) a la seguridad social, que se diferenciaron según las categorías de trabajo; las personas con derecho a la jubilación anticipada deberían pagar cotizaciones más altas al plan;
2. separar la gestión de los seguros sociales del cuerpo de funcionarios del Estado, y separar el financiamiento de los Presupuestos del Estado;
3. indizar las pensiones;
4. introducir la jubilación anticipada para reducir las consecuencias sociales del desempleo entre las personas próximas a la edad de jubilación.

Introducción del modelo "clásico" de seguros sociales con un financiamiento por retención fiscal en la fuente, en un enfoque sobre uno o más pilares

Algunos de los CEEC están reintroduciendo el modelo "clásico" de seguros sociales con un financiamiento por retención fiscal en la fuente, en un enfoque sobre uno o más pilares. El principio básico de esos intentos consiste en introducir (i) la elegibilidad a las pensiones según el pago de cotizaciones, y (ii) los importes de pensiones según los períodos y la cantidad de cotizaciones pagadas. La ventaja de tal esfuerzo es que aumenta el sentido de responsabilidad del asegurado por sus necesidades futuras y las de su familia.

En algunos países, esas reformas introdujeron ciertos elementos progresivos, que constituyen un paso hacia nuevas soluciones en el futuro. Así, p. ej., en la República Checa, Lituania y Albania, la nueva legislación aplicó los principios siguientes:

1. Una fórmula de pensiones a dos niveles que permite una pensión básica uniforme y un segundo nivel de pensión relacionada con el sueldo, que posibilita el tratamiento de los trabajadores autónomos de una manera modificada y la indización de objetivos.
2. Períodos de cualificación más largos para elegibilidad a la pensión, hacen que ésta dependa de la carrera de toda la vida.
3. Endurecimiento de las condiciones de cualificación y aumento de la edad de jubilación.
4. Limitación de los sueldos de los que se deducen las cotizaciones.

En Eslovaquia, la reforma de las pensiones reintroduce el modelo clásico de los seguros sociales de prestación definida, del tipo alemán. El proyecto de ley propone seguir en los seguros sociales universales y uniformes. El plan es de prestación definida. La

elegibilidad a la pensión depende por completo de las cotizaciones pagadas y del período de seguro. El importe está en relación con los años de seguro y la cantidad de cotizaciones pagadas. La edad de jubilación no se aumenta, pero sí la edad de jubilación efectiva, ya que se abolen las preferencias del trabajo y se mantienen solamente las preferencias de sexo, haciéndose más rigurosas las disposiciones sobre jubilación anticipada y discapacidad.

En la República Checa, Eslovaquia y Albania, se adoptó la legislación para lanzar las pensiones suplementarias del tercer pilar, con acumulación voluntaria de fondos. En Lituania se está examinando el lanzamiento del plan del tercer pilar.

En la República Checa, el sistema es un plan de fondos voluntarios de pensiones suplementarias con cotizaciones definidas, sin ventajas fiscales pero con un suplemento presupuestario estatal igualado con cotizaciones pagadas, que es regresivo hasta un nivel definido. Ello hace que el plan sea interesante sólo para grupos de bajos ingresos. Los empleadores, al no tener ventajas fiscales, son de hecho excluidos del sistema. Este es regido por unos 35 fondos de pensiones y ha atraído a un 25 por ciento de la población económicamente activa. En la actualidad, hay una tendencia de los fondos a unirse.

En Eslovaquia, los fondos de pensiones suplementarias son del tipo profesional, con acuerdos entre empleador-sindicato para entrar en el sistema. El plan es, en principio, de cotización definida y está abierto solamente a empleadores privados. Hay un anteproyecto de legislación especial para crear un sistema de pensiones suplementarias para funcionarios del Estado y empleados públicos. Ahora hay tres fondos de pensiones en funcionamiento, y el gobierno duda en autorizar más fondos. En total, tienen unos 100.000 asegurados, si bien el número va en aumento.

En Albania hay una legislación vigente, pero aún no se ha creado la autoridad supervisora estatal. A raíz del fracaso de los planes de inversión piramidal, hay poca confianza en las instituciones financieras y poca voluntad de crear un fondo de pensiones suplementarias. Se ha creado y está en funcionamiento uno de esos fondos para funcionarios del Estado. El nuevo gobierno está decidido a lanzar el sistema como opción a las pirámides.

#### Sustitución del sistema actual por otro de cuentas personales nacionales

Desde que los suecos desarrollaron el enfoque de las "cuentas nacionales" en un plan de tres pilares, algunos países lo están estudiando y trabajando para su ejecución.

Las ventajas de ese enfoque son evidentes. Conduce a: (i) un aumento de la responsabilidad personal; (ii) la reducción de la influencia demográfica; (iii) la reducción del calentamiento del sistema social; y (iv) la carencia de costo transitorio.

No obstante, es evidente que (i) el peligro de sobrecalentamiento del sistema social no queda excluido; y (ii) se mantiene la redistribución intergeneracional, con todas sus consecuencias a largo plazo.

Ese enfoque ha sido introducido ya en Letonia y está siendo desarrollado en Polonia. La idea encuentra comprensión en el gobierno de Rusia y está siendo estudiada por los profesionales en Eslovaquia y algunos otros CEEC.

En Lituania, la plena realización requiere la adopción de las leyes siguientes: (i) Ley de seguridad social; (ii) Ley de asistencia social; (iii) Ley de pensiones estatales; (iv) Ley de impuestos sociales (impuesto sobre la nómina o cotizaciones); (v) Ley de prestaciones por enfermedad y maternidad; (vi) Ley de seguro de desempleo; y (vii) Ley de seguro de accidentes. Esa legislación está en elaboración y es adoptada gradualmente.

El primer paso consistió en conseguir una pensión uniforme mediante la indización sólo de la pensión mínima. Ello sirvió de introducción psicológica para la aceptación de los cambios más radicales.

La base está en la nueva legislación sobre el seguro de pensiones. El sistema tendrá tres pilares:

1. El primero es una pensión obligatoria de cotizaciones definidas, financiada sobre el principio por retención fiscal en la fuente, con cantidades de cotización dependientes de los ingresos.
2. El segundo pilar es una pensión de cotizaciones definidas, financiada con un plan de acumulación anticipada de fondos.
3. El tercer pilar son arreglos voluntarios.

El primer pilar (1996) y el tercero (1997) han sido ya promulgados. La legislación relativa al segundo pilar está en preparación.

El primer pilar se financia sobre bases redistributivas (por retención en la fuente) y las pensiones se definen sencillamente así:

$$P = \frac{T \cdot S \cdot N}{N_d}$$

Donde P = pensión media, T = cantidad de cotizaciones, S = sueldo medio nacional, Np = número de personas que cotizan (asegurados), y Nd = número de pensionistas.

La indización es posible sólo (i) incrementando las cotizaciones; (ii) aumentando el salario medio nacional; (iii) aumentando el número de personas que pagan cotizaciones; y (iv) reduciendo el número de pensionistas. Así pues, en Letonia, el sistema básico (primer pilar) quedará regulado por el grado de dependencia del sistema, expresado por la relación = Np:Nd. Actualmente, ese ratio es de 1.45 y el gobierno aspira a aumentarlo a 2.2 aumentando el número de personas que cotizan.

En el nuevo sistema del primer pilar, los importes de las pensiones dependen de las cotizaciones pagadas computadas en una cuenta personal nacional. La pensión se define así:

$$P_m = \frac{T_i}{L} : 12$$

Donde Pm = pensión mensual en el momento de su concesión, Ti = cotizaciones totales en la cuenta individual, y L = esperanza de vida de la cohorte por edades.

La edad mínima es de 60 años para todos, con algún arreglo transitorio escalonado. El período mínimo de seguro es de 10 años. El período de seguro no tiene que ver con el importe de la pensión.

El arreglo referente al tercer pilar es voluntario y con acumulación completa de fondos. Estos Fondos se agrupan en organizaciones no lucrativas sujetas a la ley de comercio y autorizadas por la autoridad supervisora estatal. Los fondos ofrecen a los empleadores planes de pensiones (conjunto de normas para las cotizaciones, política de inversión y elegibilidad para la pensión, y evaluación). Los fondos pueden ofrecer más de un plan de pensiones. La elección es decidida por acuerdo entre empleador-empleado.

#### Radical sustitución del sistema actual por un enfoque con acumulación completa de fondos

Los dos únicos CEEC que lanzaron una reforma tan radical de las pensiones, fueron Kazajistán y Hungría. Las ventajas esperadas de ese enfoque son: (i) aumento de la responsabilidad personal; (ii) exclusión de la influencia demográfica; (iii) ingresos para inversión; (iv) reducción del sobrecalentamiento del sistema social. Sin embargo, muchos CEEC señalan que este enfoque (i) tiene unos costos transitorios elevados; (ii) es viable para la inflación; (iii) es políticamente insostenible.

En Hungría hay en funcionamiento un sistema de tres pilares desde el 1 de enero de 1998. El tercer pilar se introdujo en 1993 y el primero fue reformado gradualmente a finales de 1996; el segundo se introdujo en 1997. El primer pilar es un sistema público obligatorio financiado por retención fiscal en la fuente. El segundo pilar es un sistema obligatorio de pensiones privadas con completa acumulación anticipada de fondos. El tercer pilar es un sistema privado de pensiones voluntarias con acumulación completa de fondos.

La participación en el segundo pilar será obligatoria para las personas que se incorporen a la población activa en 1998 o después. Las personas aseguradas de la cohorte por edades dentro de los 15 años anteriores a la edad de jubilación tienen derecho a optar en 1998 por el nuevo sistema. Todos los demás asegurados seguirán en el sistema actual modificado. Los miembros del sistema actual aumentarán gradualmente sus cotizaciones desde el presente nivel del 7 por ciento en 1998, en un punto porcentual al año, hasta el 9 por ciento en el 2000, al sistema del primer pilar. Al mismo tiempo, la cotización de los empleadores se reducirá del 24 por ciento en 1998 al 22 por ciento en el 2000.

El sistema del primer pilar fue modificado para (i) aumentar la edad de jubilación a los 62 años para ambos sexos; (ii) eliminar algunos elementos distributivos en la fórmula de la pensión, haciendo más estricta la relación entre las cotizaciones y las prestaciones; (iii) aumentar el período de cualificación en 10 años; (iv) introducir un nuevo régimen, sometiendo las prestaciones a tributación (el sistema EET); y (v) paso de la indización del sueldo neto a una fórmula combinada de indización del crecimiento de sueldos-precios. Las medidas serán introducidas escalonadamente para el 2009

(período de transición). La pensión mínima fue mantenida e indizada por la mitad del crecimiento del sueldo real, como las otras pensiones. De hecho, la redistribución fue pasada del sistema modificado del primer pilar a un sistema "pilar 0" de asistencia social sometida a la comprobación de medios de vida.

En el primer pilar del nuevo sistema se aplican las mismas normas que en el sistema actual reformado. La fórmula de las prestaciones es reducida proporcionalmente al tamaño de las tasas de cotización. Un trabajador de ingresos medios en toda la carrera que opte por el nuevo sistema podría esperar un grado de reposición de aproximadamente el 40 por ciento del sueldo medio neto.

La mayor diferencia entre el sistema actual reformado y el sistema del primer pilar recientemente introducido está en el acceso al segundo pilar. Los asegurados que opten por el nuevo sistema, pagarán sus cotizaciones al segundo pilar y su empleador pagará las cotizaciones al primer pilar. Las cotizaciones al segundo pilar son colocadas en fondos de pensiones legalmente estructurados según las líneas de los fondos mutuos existentes del tercer pilar.

El tercer pilar funciona con unos 1.000 fondos mutuos benéficos gestionados exclusivamente por sus miembros.

El sistema fue desarrollado teniendo en cuenta la experiencia obtenida en los países latinoamericanos.

## Observaciones finales

La reforma de las pensiones está en marcha en algunos países, pero ha quedado a la espera en otros. Algunos gobiernos están esperando los resultados de países más osados que aplicaron algunos de los planes de reforma más sustanciales.

Las opiniones cambian a medida que pasa el tiempo. Los temas de la reforma de las pensiones se vuelven asuntos importantes en las elecciones. De ahí que sea difícil decir qué enfoque prevalecerá en el siglo XXI.

Parece haber necesidad de un intercambio más frecuente de información y experiencias sobre el avance y los logros de las reformas de pensiones entre los países CEECs.

# Alemania

## Erich Standfest

Doctor, Presidente del Consejo de Administración  
de la Federación de Entidades Alemanas Aseguradoras de Pensiones



*El doctor Erich Standfest es Presidente del Consejo de Administración de la Federación de Entidades Alemanas Aseguradoras de Pensiones y Vicepresidente del Consejo Consultivo Social del gobierno Federal. Estudió Ciencias Sociales y Económicas, y fue investigador en ese campo durante muchos años. También es Director del Departamento de Política Social de la Federación de Sindicatos Alemanes.*

## Política de reforma del seguro de pensiones en Alemania

### Desarrollo del sistema hasta la reforma de las pensiones de 1992

#### Puntos centrales de la discusión

En la primera mitad de los años setenta se consideró que la extensión del sistema de seguro social en Alemania estaba en gran parte concluida. Un rasgo característico del sistema es que las prestaciones están orientadas a garantizar una situación (principio de reemplazo de salario) y que, por lo tanto, coexisten en una relación dinámica con las variables económicas (evaluación de los salarios).

La declinación de las tasas de crecimiento económico a partir de mediados de los años setenta fue acompañada de una tasa de inflación reducida (tasa que se redujo a la mitad en comparación con la de 1970) y de pequeñas tasas de aumento en sueldos y salarios. Sin embargo, las adaptaciones de las pensiones se basaron en los (altos) incrementos de los salarios brutos de los años anteriores.

Esa evolución hizo que se ampliara la diferencia entre los ingresos y los gastos del sistema de seguro social. Durante varios años, los políticos reaccionaron con medidas

apropiadas (derecho de prestación, nuevos arreglos financieros dentro de los seguros sociales), con el fin de mantener la estabilidad del sistema.

Aproximadamente, al mismo tiempo comenzó una discusión sobre la evolución demográfica a largo plazo que ganó intensidad con rapidez. En menos de una década, las tasas de natalidad se habían reducido casi a la mitad. Al "boom" de la natalidad de los años sesenta y setenta le siguió el "repliegue de la píldora". Los alemanes comenzaron a preguntarse preocupados si se iban a extinguir como pueblo. "*Keine Kinder, keine Zukunft*" (Ningún niño, ningún futuro) rezaba el título de un libro científico sobre demografía.

Cada vez más entraron en la discusión otras perspectivas: se plantearon preguntas sobre el futuro de la industria y el comercio, del mercado laboral y de la seguridad social a la luz del colapso demográfico. El futuro del seguro de pensiones fue formulado de manera simplista: para el año 2030, o se duplicaban las contribuciones, o se reducían las prestaciones.

En los debates sobre la política social fue surgiendo el concepto de que las correcciones adecuadas no bastarían para mantener el equilibrio a largo plazo del seguro de pensiones. Esos debates condujeron finalmente a la reforma de las pensiones en 1992. La que fue aprobada en 1999 por amplio consenso político, como reforma estructural general.

#### Consolidación del sistema mediante la reforma de las pensiones de 1992

La reforma de las pensiones de 1992 ha contribuido de manera muy importante a la consolidación de las finanzas del seguro de pensiones. Sin las reformas, la tasa de cotización para el 2030 tendría que estar entre el 36.7% y el 41.7%, dependiendo del desarrollo económico. La reforma de las pensiones de 1992 restringió el incremento anticipado de la tasa de cotización a entre 26.6% y 28.8%, reduciéndolo así a menos de la mitad. El factor crucial para lograr este cambio fue el cambio normal de la adaptación bruta a la adaptación neta de las pensiones, lo que ha estabilizado el nivel de la pensión de un beneficiario medio, con 45 años de seguro, en alrededor del 70% de la remuneración neta promedio de los asegurados.

Igualmente, se han tenido en cuenta las cargas demográficas mediante el aumento gradual -entonces sólo previsto a partir del 2001- de la edad de jubilación anticipada, que actualmente es de 60 y 63 años, a 65 años. La introducción de un descuento actuarial tiene como consecuencia que, por cada mes de cobro anticipado de la pensión, ésta se reduzca un 0.3%. Además, con el fin de reforzar el principio de seguro, se ha limitado la consideración de períodos libres de cotización (p. ej. períodos de capacitación). Aparte de ello, desde 1992 el suplemento federal es ajustado a la par no sólo de la evolución de los ingresos brutos, sino también de los cambios en la tasa de cotización. Todas esas medidas tenían el objetivo político explícito de repartir equitativamente las cargas financieras del seguro de pensiones resultantes del cambio de las condiciones básicas, entre los cotizantes, los pensionistas y la federación.

## La Reforma legislativa después de 1992

### El problema de la jubilación anticipada por desempleo

La deteriorada situación financiera del seguro obligatorio de pensiones debido a la situación del mercado laboral, llevó en 1993 a nuevas discusiones sobre una reforma y con mayor intensidad desde 1996. Inicialmente, se consideró para 1997 un incremento de la tasa de cotización de más del 20%. Esos problemas de financiamiento del seguro de pensiones no tenían un condicionamiento demográfico, sino que eran atribuibles, entre otros, a que la tasa de cotización había sido fijada muy baja debido a supuestos demasiado optimistas sobre la evolución del mercado de trabajo. Las dificultades financieras tenían su origen sobre todo en la desfavorable evolución económica y en la disminución del número de empleados. Así como el alto nivel de desempleo ha hecho aumentar de manera espectacular la jubilación anticipada en los últimos años. En 1992, alrededor de 53,000 asegurados de 60 años de edad solicitaron su jubilación anticipada debido al desempleo. A raíz de que numerosos trabajadores fueron dados de baja con base en el régimen de jubilación anticipada -particularmente en los nuevos estados federales- en 1995, el número de pensiones de jubilación otorgadas por desempleo ascendió a alrededor de 294,000.

### Las leyes sobre pensiones aprobadas en 1996

Los políticos han reaccionado ante los problemas del financiamiento del seguro de pensiones con una serie de enmiendas legales. La tendencia a la jubilación anticipada fue detenida por medio de la Ley de fomento de una transición flexible a la jubilación, que entró en vigor el 1 de agosto de 1996. Esa ley creó un marco de responsabilidad social para empleadores y empleados respecto a convenios sobre el trabajo de jornada reducida para trabajadores mayores (*Altersteilzeitarbeit*). La recientemente introducida pensión de jubilación para personas que hayan trabajado jornada reducida, con base en la edad, apoya la transición flexible de la vida activa a la jubilación. Al mismo tiempo, se adelantó y aceleró el comienzo de la edad de jubilación para los desempleados. En efecto, debido a las necesarias reglamentaciones transitorias, también en 1996 recibieron la jubilación anticipada por desempleo alrededor de 224.000 personas de 60 años. En 1997, el seguro de pensiones pagó pensiones de jubilación adelantadas por desempleo a más de un millón de asegurados.

También, en 1996 se perfilaba ya que, para solucionar los problemas financieros del seguro de pensiones en los años siguientes, no bastaría sólo la corrección de la práctica de jubilación anticipada. Después de vivas discusiones políticas, en septiembre de 1996 se aprobó la Ley de fomento del crecimiento y del empleo. Esa "ley de ahorro forzoso" entró en vigor en sus partes esenciales el 1 de enero de 1997. Su finalidad, en opinión del gobierno federal, era fortalecer la dinámica económica, crear más puestos de trabajo y, con ello, asegurar los fundamentos económicos del Estado social. Entre las reglamentaciones centrales se cuenta el comienzo adelantado (aún más) y acelerado de la edad de jubilación anticipada. Para los desempleados, comen-

zó a partir de 1997. Para las mujeres y los asegurados con mucha antigüedad, empezará a partir del año 2000. A partir del 2002 regirá la edad de jubilación de 65 años para los desempleados y los asegurados con mucha antigüedad y, en el 2005, para las mujeres.

La Ley de fomento del crecimiento y del empleo ha reducido además una serie de prestaciones no cubiertas por las cotizaciones. Así, se acortaron aún más, entre otros, los períodos de capacitación y se limitaron las prestaciones a migrantes ("*Aussiedler*"), según la legislación especial aplicable ("*Fremdrentengesetz*"). Asimismo, se han estudiado enmiendas a la ley de cotización y de seguro. Especialmente fueron muy controvertidas las radicales reducciones financieras en el campo de la rehabilitación, que limitaron permanentemente sus condiciones básicas.

### Mayores necesidades de reforma

Las leyes sobre pensiones aprobadas en 1996 sirvieron, en su mayor parte, para la consolidación de las finanzas del seguro de pensiones a corto y mediano plazos, aunque también a largo plazo se redujo el incremento de la tasa de cotización. Sin embargo, se consideró que era necesario tomar acciones para lograr una limitación aún más fuerte de esa tasa. Debido a la situación en el mercado de trabajo, se consideró urgentemente necesaria una reducción de los gastos salariales extraordinarios. En opinión del gobierno federal, y para completar la Ley de reforma de las pensiones de 1992, habría que encontrar también soluciones para los problemas a más largo plazo del seguro de pensiones, sobre todo para los de origen demográfico.

Con esos antecedentes, el gobierno federal y los partidos han creado comisiones sobre pensiones, encargadas de elaborar más propuestas para una reforma estructural del sistema del seguro de pensiones. La conclusión -provisional- de esos trabajos la constituye la Ley de reforma de las pensiones de 1999, aprobada en diciembre de 1997 después de difíciles discusiones políticas. A diferencia de lo ocurrido en 1989, en esta reforma estructural no se obtuvo un consenso entre los principales partidos políticos.

## Características de la Ley de reforma de las pensiones de 1999

### Principios de la reforma

A pesar de todas las diferencias de criterios, durante el proceso legislativo se llegó al acuerdo de que había que conservar el sistema de pensiones vigente. La reforma de las pensiones de 1999 se atiene a los principios de que las pensiones se basan en los salarios y las cotizaciones, así como en el sistema de reparto. Las peticiones de introducir una pensión básica financiada con impuestos, o de cambiar al sistema de capitalización fueron rechazadas totalmente.

Una pensión básica financiada fiscalmente -el concepto se discute asimismo con la denominación más reciente de "pensión cívica"- no representa ninguna opción para

el seguro de pensiones de reparto. Contra semejante cambio de sistema hay demasiados argumentos. La pensión básica conduciría a una larga fase transitoria de considerables gastos extraordinarios y, con ello, sería contraria al objetivo político de reducir la carga de gravámenes. Las pensiones bajas tendrían que ser aumentadas y las más altas seguirían pagándose porque son derechos adquiridos. Además, también recibirían la pensión básica aquellas personas que, hasta entonces, no hubieran estado aseguradas. Toda la economía nacional sería considerablemente afectada por los gastos suplementarios relacionados con un cambio de sistema. Las consecuencias serían repercusiones negativas para la ubicación de las empresas en un país ("*Standortsicherung*") y para el mercado de trabajo.

Asimismo, los altos gastos adicionales de la fase transitoria tendrían que correr por cuenta de la generación activa en ese momento, pero a cambio, ésta última tan sólo recibiría en su jubilación una pensión básica. Por tanto, esta pensión no reduce las cargas desiguales para las generaciones en el transcurso del tiempo, sino que más bien las agudiza. Además, una pensión básica independiente de las prestaciones previas favorece la economía subterránea y el trabajo informal. Por otra parte, y debido a las mayores contribuciones, muchos trabajadores en activo perderían la posibilidad de acumular un seguro privado complementario para su jubilación. Por lo demás, una pensión básica financiada fiscalmente de ninguna manera sería independiente de los cambios demográficos y económicos. Si aumenta la esperanza de vida, también hay que pagar durante más tiempo la pensión básica. Con la declinación del empleo y una población que envejece, aumentan asimismo los gastos de financiamiento de la pensión básica.

Cabe apuntar, por otra parte, que en el procedimiento legislativo se rechazó el cambio del sistema de reparto a uno de capitalización. Tales escenarios no son realistas. Para financiar los derechos existentes contra el seguro de pensiones, sería necesario acumular fondos por más de 10 billones de marcos alemanes, lo cual representa el triple del producto nacional bruto actual. Una suma así no puede ser ahorrada, invertirla adecuadamente y recuperarla otra vez en el momento idóneo. La generación que tuviera que acumular ese capital, tendría una doble carga. Aparte de ahorrar los activos del capital, tendría que financiar todavía las pensiones corrientes. Incluso si se ignoran esos problemas, los riesgos de ambos procedimientos de financiamiento sólo se intercambiarían. Si bien la evolución demográfica influye en los sistemas de reparto, o retención fiscal en la fuente en comparación con el procedimiento de capitalización colectiva, resultan más independientes de la estabilidad monetaria y de los riesgos de los tipos de cambio. Igualmente, un sistema de capitalización colectiva también tiene que tomar en cuenta el exceso de gastos resultante de la creciente esperanza de vida. Por lo demás, las esperanzas de obtener mayores intereses, con las que frecuentemente se motiva la mayor rentabilidad del sistema de capitalización frente al de reparto, no podrían realizarse si el aseguramiento de la jubilación fuera por capitalización colectiva y toda la reserva estuviera a disposición del mercado de capitales.

Las propuestas a favor de un régimen de pensiones por capitalización tampoco han podido encontrar el apoyo de una mayoría, debido a sus consecuencias en las políticas de empleo y reguladoras. Según esos modelos, a través de cotizaciones más altas hay

que acumular reservas de capital que más tarde puedan ser utilizadas para limitar el incremento de la tasa de cotización. Con tales reservas sería posible detener durante algún tiempo, o al menos nivelar, las variaciones en la tasa de cotización debidas a fluctuaciones demográficas. Sin embargo, las objeciones contra tal solución pesan más que los argumentos a su favor. En el plano político hay consenso en el sentido de que, actualmente, hay que aprovechar toda posibilidad de reducir la tasa de cotización, para disminuir los gastos salariales extraordinarios y, con ello, también el elevado desempleo. Al mismo tiempo, no se puede asegurar que los fondos ahorrados tengan un buen uso. Por dolorosa experiencia sabemos que incluso reservas más pequeñas desencadenan siempre codicias políticas. Por otra parte, la acumulación de fondos tan grandes en instituciones parafiscales ocasiona importantes problemas en términos de política reguladora. También es esencial tener en cuenta que, en el largo plazo, seguramente no tendremos que manejar un "cúmulo" de pensionistas a los que podremos "servir" al retirar los fondos invertidos. Más bien habrá que contar con que la montaña demográfica se convierta en una meseta y no tiene sentido querer excavar en una meseta.

#### Puntos esenciales de la reforma de las pensiones de 1999

En particular, en la reforma de las pensiones de 1999 se dan los siguientes puntos esenciales:

Hubo una gran controversia respecto a la introducción de un factor demográfico en la fórmula de ajuste de las pensiones, que toma en cuenta la mayor duración de la percepción de la pensión como consecuencia del incremento en la esperanza de vida. El objetivo era repartir los costos de la creciente esperanza de vida entre los cotizantes y los pensionistas, de forma que se consiga una equilibrada división de las cargas entre las generaciones. De ese modo, se tomará en cuenta la mitad del cambio en la esperanza media de vida de las personas de 65 años, a partir de la reforma a las pensiones de 1992. Para el 2030, cuando se calcula que la esperanza de vida se habrá incrementado en más de dos años, la pensión neta estándar bajará del 70% actual, a alrededor del 64%. Una cláusula de seguridad garantiza que, en el futuro, con ese factor demográfico no se producirán adaptaciones negativas ni se quedará por debajo de un nivel neto del 64% de las pensiones.

Las repercusiones del factor demográfico se pueden ilustrar también en virtud de la evolución del valor actual de las pensiones. En esa magnitud de cuentas se trata de la pensión mensual resultante del pago anual de cotizaciones de un asalariado medio. El valor actual de la pensión aumentará, a raíz de la reforma, de 47.44 marcos de entonces (antiguos Estados federales) a 103.04 marcos a mediados del año 2030, en lugar de llegar -como hasta ahora en virtud del derecho- a un valor de 108.83 marcos (en los supuestos del gobierno federal sobre la evolución de los salarios a largo plazo).

La Ley de reforma de las pensiones de 1999 prevé otros cambios en las pensiones de jubilación. La edad para tener derecho a una jubilación en el caso de invalidez se verá incrementada gradualmente entre el año 2000 y el 2002. La percepción de la pensión anticipada con descuentos a partir del año 60 completo de vida, seguirá siendo

posible. Además, a partir del 2012, ya no se pagarán nuevas pensiones de jubilación a desempleados ni a mujeres. Entonces, la posibilidad de obtener una pensión de jubilación anticipada reducida seguirá en vigor -aparte de los discapacitados graves- sólo para asegurados con mucha antigüedad, que tengan 35 años con períodos legales relevantes para la pensión, y cuando mucho, a partir de los 62 años.

Otro punto esencial de la última reforma estructural se refiere a la nueva reglamentación de las pensiones por incapacidad parcial. Gran parte de esas pensiones eran pagadas hasta ahora no sólo por una merma de la salud, sino también debido al desempleo. De unas 270,000 pensiones por disminución de la capacidad laboral, alrededor del 34% estuvieron condicionadas en 1996 por el mercado de trabajo. Por medio de la Ley de reforma de las pensiones de 1999, se deberá alcanzar una distribución equitativa del riesgo mixto de incapacidad laboral entre el seguro de pensiones y el seguro de desempleo. Las pensiones precedentes por enfermedad laboral ("*Berufsl oder Erwerbsunfähigkeit*") serán sustituidas a partir del 1 de enero del año 2000 por una pensión por disminución de la capacidad laboral en dos etapas. La incapacidad parcial y el no poder conservar la ocupación actual ("*Berufsunfähigkeit*") serán abolidos del espectro de prestaciones del sistema de pensiones.

Si se percibe una pensión por disminución de la capacidad laboral antes de los 63 años, la pensión se reduce 0.3% por cada mes de cobro anticipado, hasta un máximo de 10.8%. De esa forma se consigue una armonización con la pensión de jubilación para discapacitados graves. El descuento se compensa sólo en parte mediante una prolongación del período computado -el tiempo desde que se produce la disminución de la capacidad laboral hasta el año 55 de vida es imputado en su totalidad; entre los 55 y los 60 años, en dos tercios-. Repartido entre todas las edades, resulta una reducción media de 7.7% de las pensiones por disminución de la capacidad laboral.

Considerando la jurisprudencia del Tribunal Federal Constitucional en el campo del seguro de pensiones, en el futuro se tendrá más en cuenta la crianza de los hijos. A partir del 1 de julio de 1998 y hasta el año 2000, la valoración de los períodos de crianza de los hijos (exentos de cotización) aumentará gradualmente del 75% al 100% de la prestación promedio. Además, los períodos de crianza de los hijos serán agregados a los períodos de cotización ya existentes, hasta el límite máximo de ingresos. Las propuestas de pagar con ingresos fiscales las cotizaciones adecuadas y actualizadas por los períodos de crianza de los hijos y, por lo tanto, asumir la responsabilidad de mejorar las prestaciones familiares, desafortunadamente no fueron apoyadas por la mayoría.

La reforma de las pensiones de 1999 contribuirá también a estabilizar la tasa de cotización en el seguro legal de pensiones. Las fluctuaciones a corto plazo de esa tasa que, en el pasado, siempre condujeron a discusiones sobre la política de pensiones, deberán evitarse en el futuro. A partir del año 2000, la tasa de cotización sólo será cambiada cuando la reserva probable de fluctuación a finales del año siguiente quede por debajo de un gasto mensual, o bien supere el importe de los gastos de un mes y medio. A este respecto, la fijación se efectuará de forma que la tasa de cotización permanezca inalterada durante, por lo menos, 3 años naturales.

Además de esos cambios estructurales, las medidas de reforma prevén un refinanciamiento. Para poder fijar una tasa más baja de cotización del seguro de pensiones, la Federación paga anualmente a ese seguro un subsidio federal suplementario equivalente a un punto porcentual de la recaudación del impuesto general sobre las ventas. Para el refinanciamiento de esa contribución federal complementaria, desde el 1 de abril de 1998 se ha incrementado el impuesto general sobre las ventas del 15% al 16%. Así resultó posible seguir manteniendo en 20.3% la tasa de cotización al seguro de pensiones durante el ejercicio corriente. En el futuro podrá fijarse esa tasa un punto porcentual más bajo de lo que hubiera sido el caso sin el subsidio federal complementario. Con ello, el legislador ha dado una señal importante para reducir el costo de la mano de obra. El aumento del subsidio federal era también necesario para liberar a los cotizantes del financiamiento de prestaciones no cubiertas por esas cotizaciones. Se trata aquí sobre todo de cargas a consecuencia de la guerra y de la unificación, prestaciones que fueron diseñadas para compensar la carga que recae en las familias, así como de la previsión social y del seguro de desempleo que, por ser responsabilidad de la sociedad en general, tienen que ser financiadas con impuestos.

Finalmente, la ley de reforma de las pensiones de 1999 también mejora de manera marginal las condiciones generales de los regímenes de pensiones de los trabajadores. En el futuro, las reformas deben ayudar a estos regímenes para que cumplan su papel como segundo pilar del sistema alemán de prevención para la vejez.

### Repercusiones financieras

Con la Ley de reforma de las pensiones de 1999 prosigue la consolidación financiera del seguro legal de pensiones. Según la legislación anterior, la tasa de cotización aumentaría a 26.1% para el año 2030. Con la reforma estructural y el subsidio federal suplementario, según los últimos cálculos del modelo, el incremento se reducirá a 23% para el año 2030. Así pues, en el largo plazo, se reducirá en más de 3 puntos porcentuales. Hasta entrada la segunda década del próximo siglo, probablemente se podrá mantener la tasa de cotización en alrededor del 20%. Además, en los cálculos del modelo a largo plazo se supone que para el año 2030 el desempleo será suprimido casi por completo, cuando entren al mercado de trabajo los grupos de edad que tienen una tasa de natalidad baja. Ello implicaría que la tasa de cotización para el seguro de desempleo (actualmente 6.5%) podría ser aproximadamente igual al aumento en la tasa de cotización para el seguro de pensiones. En tales condiciones, se podría decir que, en adelante, se habrá conseguido equilibrar la carga de los pagos entre las generaciones.

### Conclusiones y perspectivas

Los empleadores y los empleados valoran de distinta manera los detalles de las medidas de la Ley de reforma de las pensiones. También es controvertida la urgencia de las medidas de reforma, como por ejemplo el cambio de la fórmula de ajuste de las pensiones que produce la baja a largo plazo en el nivel de las pensiones. Sin embar-

go, tanto unos como otros estuvieron de acuerdo en que se debían producir cambios *en el* sistema del seguro de pensiones, y no una reforma *del* sistema, como piden algunos defensores de la pensión básica o de un seguro de capitalización colectiva.

Los cambios a la ley de pensiones aprobados en los últimos años dejan bien claro que las reformas en el sistema pueden adaptar el seguro de pensiones al cambiante contexto general. El incremento en la tasa de cotización calculado en los años ochenta para el período que abarca hasta el 2030, ha podido ser limitado ya de manera importante. Este resultado prueba la eficacia de las medidas de reforma, sobre todo debido también a que las cargas del seguro de pensiones ocasionadas por la unificación de Alemania, que aún representan anualmente casi un punto porcentual anual de la tasa de cotización, y las repercusiones del persistentemente alto nivel de desempleo no pudieron ser tenidas en cuenta por la reforma de las pensiones aprobada en 1999. Así pues, la disminución de la tasa de aumento de la cotización se consiguió a pesar de esas cargas adicionales. Ello muestra que los problemas de financiamiento que se producen en el sistema del seguro de pensiones vigente, pueden ser superados. Esto es válido asimismo para las medidas adicionales necesarias, además de las reformas ya aprobadas, para que el seguro de pensiones esté preparado para enfrentar los retos de los próximos decenios.

Ya hoy es previsible que, en los próximos años, serán necesarias más reformas. En primer lugar, el resultado de las elecciones para el Parlamento alemán en septiembre de este año, determinará si la Ley de reforma de las pensiones de 1999 llegará a entrar en vigor con su redacción actual o si se harán aún enmiendas en algunos puntos. Con todo, algunos ámbitos han sido excluidos de la reforma estructural más reciente. Ello afecta, por ejemplo, a las pensiones para sobrevivientes, que tendrá que ser abordada tan pronto como se disponga de la información necesaria para evaluar las opciones de reforma. En este contexto, habrá que considerar también de qué forma se puede desarrollar y mejorar la seguridad social de la mujer. Asimismo, está en discusión la ampliación del círculo de personas aseguradas. En este campo, el problema principal radica en la incorporación de los ocupados "marginales" y de los ostensiblemente empleados independientes al sistema del seguro de pensiones. Por último, estas reflexiones sobre la reforma confirman también que el seguro legal de pensiones tiene un futuro asegurado debido a su capacidad de adaptación.

Indudablemente, no se puede dar por hecho que se va a lograr un consenso sobre el particular. Más bien, cabe esperar que la "discusión sobre el sistema" seguirá con mucha fuerza, sobre todo por parte de los defensores del sistema de capitalización colectiva. A este respecto, ésta no es una discusión, principalmente sobre métodos financieros. En el fondo, subyacen filosofías de política social extremadamente diferentes. En último término, parece tratarse de la cuestión de si el seguro social debe ser sustituido por una combinación de previsión social estatal para los "necesitados", más la colocación de ahorros privados en fondos de inversión. Desafortunadamente, no estoy seguro de que la política social llegue a ganar esta controversia, pero estoy dispuesto a trabajar por ello.

## Anexo de cuadros:

### Evolución de la población y crisis en la República Federal de Alemania de 1960 a 2040 (a partir de 1990, incluidos los nuevos Estados federales)

Año <sup>1</sup>	Miles				Proporción de ancianos <sup>2</sup> (Div.4/1) %	Cuota de ancianos <sup>3</sup> (Div.4/3) %
	Cotas de edad					
	Total	<20	20 a menos de 60	60 en adelante		
1	2	3	4	5	6	
<b>1960</b>	55.257	15.947	30.336	8.975	16,2	29,6
<b>1970</b>	61.195	18.227	31.326	11.642	19,0	37,2
<b>1980</b>	61.439	16.521	33.114	11.804	19,2	35,6
<b>1990</b>	79.113	17.254	45.777	16.082	20,3	35,1
<b>2000</b>	82.182	17.457	45.967	18.758	22,8	40,8
<b>2010</b>	81.036	14.960	45.629	20.447	25,2	44,8
<b>2020</b>	78.447	13.040	42.709	22.695	28,9	53,1
<b>2030</b>	74.347	11.960	36.011	26.376	35,5	73,2
<b>2040</b>	68.800	10.375	33.118	25.308	36,8	76,4

1) en cada caso, al 1/1 del año

2) personas de 60 y mayores por cada 100 personas en todos los grupos de edad

3) personas de 60 y mayores por cada 100 personas de 20 a menos de 60

Fuentes: Statistisches Bundesamt; a partir del 2000: cálculos del modelo del BMI sobre la evolución demográfica (Modelo IA); cálculos propios.

### Cálculos del modelo a largo plazo sobre la evolución de la tasa de cotización

Año	sin RRG. Ley de Reforma de Pensiones 1992 <sup>1</sup> )	con RRG 1992)	después de WFG2) (Ley para la promo- ción de la economía)	después de RRG 1999 <sup>3</sup> )
<b>2000</b>	22,0	20,3	20,1	20,1
<b>2010</b>	24,5	21,4	20,6	19,5
<b>2020</b>	28,1	22,8	22,6	20,3
<b>2030</b>	<b>36,4</b>	26,9	25,5 <sup>4</sup>	22,9

1) Informe de un consultor social sobre la RRG de 1992

2) Informe de un consultor social sobre el Informe respecto al seguro de pensiones de 1996

3) De acuerdo con la tasa de cotización 1997

4) Sobre la base de los mismos supuestos que el cálculo sobre RRG '99, resulta una tasa de cotización de 25.8%

Fuente: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Informaciones sobre la política social, marzo 1998.

# Suecia

## Hans Svensson

Secretario de Estado, Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales



*Don Hans Svensson fue nombrado Secretario de Estado del Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales en 1996. Ha desempeñado varios cargos en la administración de seguros sociales, entre ellos el de Director Gerente de la Federación de Oficinas de Seguros Sociales. En los dos últimos trienios ha actuado asimismo como informador general del Comité Permanente de la AISS para administración, organización, métodos y PED. Es vicepresidente del grupo de ejecución de la reforma sueca de las pensiones.*

## El plan de la pensión sueca

### Introducción

Los sistemas actuales suecos de pensiones -la pensión general básica y el plan de la pensión general suplementaria- fueron establecidos hace una generación con la introducción del plan de la pensión suplementaria en 1960.

A mediados de los años ochenta se nombró una Comisión sobre pensiones con objeto de revisar esos sistemas. En 1990, esa Comisión presentó sus resultados y propuestas, que fueron remitidos en 1991 a diversas instancias para que los comentaran. Muchos de los que indicaron sus opiniones al respecto, consideraron que eran necesarios cambios de mayor alcance que los propuestos por la Comisión.

Por tal motivo, se creó un grupo de trabajo sobre pensiones compuesto por representantes de siete partidos políticos. En 1994, le fue presentado al Parlamento sueco un proyecto de ley con directrices para un sistema reformado de pensiones de jubilación. El Parlamento decidió que tales directrices sirvieran de base para una reforma futura.

A raíz de esa decisión parlamentaria, se creó un grupo de trabajo para la ejecución de la reforma de las pensiones. El grupo está integrado por representantes de los cinco partidos políticos que apoyan la reforma, y tiene como tarea principal promover y

supervisar los trabajos de elaboración de una propuesta detallada, con toda la legislación pertinente, sobre el sistema reformado de pensiones. Esos trabajos son muy amplios y, desde 1994, han dado por resultado anteproyectos de ley en cinco campos diferentes de la reforma.

El 8 de junio de 1998, el Parlamento aprobó finalmente la ley sobre un nuevo sistema de pensiones de jubilación.

## Un sistema estable de pensiones basado en los ingresos de toda la vida

Los puntos de partida para la reforma de las pensiones en Suecia fueron formulados de la manera siguiente:

- El sistema de pensiones ha de garantizar a toda la población un estándar de ingresos seguros durante la jubilación. Una seguridad similar debe proporcionarse en los casos de enfermedad de larga duración y discapacidad. La participación en el sistema reformado será, como en el sistema actual, obligatoria para todos y el sistema será administrado por las Oficinas del Seguro Social.
- Las pensiones se basarán principalmente en los ingresos de toda la vida. En ellos se incluirán ingresos de empleo y de actividades industriales y comerciales, así como el subsidio de enfermedad, el subsidio familiar y otras prestaciones de la Seguridad Social. Se recaudarán cotizaciones sobre esos pagos de la Seguridad Social.
- Un 18.5% de los ingresos del individuo durante su vida serán pagados al sistema de pensiones (el principio de ingresos de toda la vida). Los asegurados podrán reclamar un importe igual a las cotizaciones más los "intereses" ganados. Los ingresos anuales, incluidas las prestaciones de la Seguridad Social, hasta un límite de 7.5 veces la llamada cantidad básica darán derechos a una pensión (277.500 SEK / 37.000 USD).
- De las 18.5 unidades porcentuales, 16 serán utilizadas para financiar los pagos de pensiones del mismo año (plan por retención fiscal en la fuente).
- De las 18.5 unidades porcentuales cotizadas, 2.5 serán ahorradas y devengarán intereses en una cuenta de reserva de primas. El asegurado podrá elegir un gestor de inversión para su pensión por reserva de primas.
- Las cotizaciones al plan por retención fiscal en la fuente, así como los desembolsos del plan, quedarán vinculados al crecimiento económico, de forma que el sistema de pensiones sea sensible a los recursos generales de la economía nacional. En el futuro, las pensiones irán ligadas al crecimiento medio de los ingresos.
- El sistema de pensiones ha de ser sensible a las variaciones demográficas. En el momento de la jubilación, el derecho a la pensión será calculado en una pensión anual según, sobre todo, la esperanza media de vida en aquel momento.

- Habrá una red de seguridad básica, de forma que se garantice una pensión mínima a aquellas personas que, por alguna razón, no hayan tenido empleo o sólo hayan obtenido pequeños ingresos.
- Los períodos dedicados al cuidado de los hijos darán derecho a pensión.
- La edad de jubilación será flexible sobre una base actuarial.
- El sistema reformado de pensiones en relación a los ingresos será autónomo respecto a los Presupuestos del Estado y se autofinanciará.
- Cada asegurado recibirá información anual sobre los derechos de pensión adquiridos y la pensión proyectada.
- El nuevo sistema será introducido gradualmente. Las personas nacidas en 1937 o antes recibirán una pensión suplementaria conforme a las normas anteriores. Las personas nacidas entre 1938 y 1953 recibirán parte de su pensión según las normas del antiguo sistema y otra parte, según las nuevas normas mediante una introducción gradual de veintavas partes del nuevo sistema. Las personas nacidas en 1954 o después recibirán sus pensiones de completa conformidad con las nuevas normas.

## La necesidad de reforma

### Más pensionistas viven más tiempo

El costo relativo de las pensiones aumentará por una serie de motivos. El número de pensionistas en relación a la población económicamente activa está en continuo crecimiento: en el año 2000 habrá 30 pensionistas de jubilación por cada 100 personas económicamente activas. Veinticinco años después, esa cifra habrá aumentado a 41 - es decir, otros once pensionistas a los que habrá que otorgar una pensión-. Si se tienen en cuenta también las pensiones por discapacidad, la carga de prestaciones se incrementará en otras cuatro por cada 100 personas económicamente activas.

En un principio, el creciente número de pensionistas con derecho a la pensión general suplementaria quedó equilibrado por el también creciente número de mujeres que entraron en el mercado de trabajo, aportando fondos adicionales en forma de mayores pagos de cotizaciones. No hay base alguna para prever ninguna adición equivalente de ese tipo a la población activa en el futuro. Por otra parte, cada vez serán más las personas que perciban una pensión general suplementaria cada vez más alta. Al mismo tiempo, aumenta la esperanza media de vida.

Cuando el desempleo es alto, las cotizaciones al sistema de pensiones se reducen. En los últimos años, las pensiones han aumentado de forma espectacular en relación a los salarios agregados, pasando del 24.5% al 30%. El desempleo, y la consiguiente caída de salarios, representa una gran proporción de ese incremento.

Los crecientes costos de las pensiones, en combinación con el bajo crecimiento económico, son las razones más importantes de la necesidad de reformar el sistema de pensiones. No obstante, hay otros problemas con ese sistema.

*El plan actual de pensiones requiere un alto nivel de crecimiento económico*

El sistema actual de pensiones fue construido para un crecimiento estable. Sin embargo, las bajas tasas de crecimiento de las dos últimas décadas, en combinación con el creciente número de pensionistas que perciben pensiones más altas, han dejado al descubierto la debilidad del sistema. Está empezando a resultar caro. A menos que se cambien las normas, habrá muchos problemas cuando las generaciones nacidas en los años cuarenta se jubilen alrededor del año 2010.

Normas del sistema actual de pensiones

El sistema actual de pensiones consta principalmente de dos partes, la pensión general básica y el plan de la pensión suplementaria. También están incluidos en el sistema público de pensiones los suplementos de vivienda y un sistema separado de pensiones parciales para personas entre 61 y 64 años de edad.

*La pensión básica*

Todo el que haya vivido en Suecia por lo menos 40 años, o haya trabajado aquí por los menos 30 años, tiene derecho a la pensión general básica completa. Esa pensión es igual para todos y da a cada persona sola el 96% de la cantidad básica. Los casados perciben un 78.5% de la cantidad básica.

*El plan de la pensión suplementaria*

Todo el que haya trabajado por lo menos 30 años, tiene derecho a una pensión general suplementaria sin disminución. Esa pensión será del 60% de los ingresos medios que den derecho a pensión, habidos en los quince mejores años. Ingresos que dan derecho a pensión son los superiores a una cantidad básica e inferiores a 7.5 cantidades básicas. Los ingresos entre 0 y una cantidad básica no dan derecho a la pensión suplementaria. En lugar de ello, la compensación por esos ingresos la da la pensión general básica. Por ingresos de más de 7.5 cantidades básicas no se da compensación alguna, a pesar de tener que pagar cotizaciones por ellos. Así pues, la cotización sobre tales ingresos es un impuesto.

*Vinculación entre ingresos y prestaciones*

El plan de la pensión general suplementaria favorece a los que, durante su vida laboral, hayan tenido un flujo desigual de ingresos o a los que hayan trabajado un período más corto de su vida. Es desventajoso para los que hayan tenido unos ingresos homogéneos y hayan trabajado muchos años. Dos personas con iguales ingresos durante sus vidas pueden percibir pensiones muy distintas, a pesar de haber pagado la misma cantidad de cotizaciones al sistema de pensiones. Es injusto que los que hayan trabajado durante toda su vida y hayan tenido una evolución salarial homogénea, perciban menos del sistema que los que hayan hecho una carrera rápida o hayan tenido una vida laboral más corta.

## Líneas generales de un sistema reformado de pensiones

La reforma de las pensiones:

Plan de prestación definida	Sistema actual de la pensión suplementaria	
Plan de cotización definida	 (86% de la cuota) Sistema reformado por retención en la fuente	(14% de la cuota) Sistema con acumulación anticipada
	0% de acumulación Sistema por retención en la fuente (PAYG)	100% de acumulación de fondos Sistema con acumulación anticipada

En el plan general de pensiones actual, el vínculo entre éstas y los ingresos es más bien vago y poco claro. Ello se debe, sobre todo, a las normas del sistema sobre prestaciones. La prestación de la pensión del plan general actual suplementario se calcula a partir de los ingresos medios de la persona durante los 15 mejores años (en términos reales). En los casos en que se han computado derechos de pensión por menos de 30 años, la prestación de la pensión se reduce en proporción al déficit de años. El sistema suplementario actual es un sistema típico de prestación definida: ésta se calcula de acuerdo con normas que no tienen una conexión sencilla o clara con las cotizaciones pagadas al sistema. Debido a la forma de calcular las pensiones en el sistema actual, algunos años de ingresos en los que se pagan cotizaciones, no afectan en absoluto a la pensión. Por eso, las cotizaciones actuales para la pensión han de ser consideradas, en cierta medida, como un impuesto. Al mismo tiempo, algunas pautas de ingresos son subvencionadas por el sistema actual, ya que es posible obtener la prestación completa con sólo 30 años de ingresos, y la prestación se calcula sobre los 15 años con los ingresos más altos.

La cotización total para la pensión de jubilación del sistema reformado será del 18.5% de los salarios y las prestaciones de la Seguridad Social y algunas otras prestaciones no pecuniarias procedentes de los años con hijos pequeños. La mayor parte, 16 unidades porcentuales, será usada para financiar pagos de pensiones en el mismo año. Un sistema de seguro en el que las cotizaciones recaudadas financian los pagos del mismo año, suele conocerse como plan por retención fiscal en la fuente, dado que los ingresos son distribuidos de la población económicamente activa a la generación jubilada.

En el sistema reformado, se abrirá una cuenta a cada persona para las cotizaciones hechas al sistema por retención en la fuente en concepto de derechos sobre la cuenta para la pensión de esa persona. El saldo de la cuenta, que no está respaldado por nin-

gún capital, sino más bien por una reclamación sobre los cotizantes actuales y futuros al sistema por retención en la fuente, será ajustado todos los años según los cambios experimentados por un índice. Este vendrá determinado principalmente por la evolución de los ingresos medios. La cuenta incluirá asimismo beneficios heredados: todos los años, las cotizaciones de personas que mueran antes de llegar a la edad de la jubilación, serán repartidas entre los asegurados de la misma edad. Al llegar a la edad de la jubilación, el saldo de la cuenta serán los derechos agregados de pensión del sistema por retención en la fuente.

Del 18.5% de cotización, 2.5 unidades porcentuales serán ahorradas y devengarán intereses en una cuenta de reserva de primas. Los asegurados podrán elegir un gestor de inversión para esa parte de su pensión.

Así pues, cada persona tendrá dos cuentas, cuya diferencia será que, en el último caso, el dinero será realmente depositado y ahorrado, un sistema de reserva de primas. Para la jubilación, el asegurado percibirá su capital y el rendimiento acumulado sobre el principal. El sistema reformado por retención en la fuente, así como el plan de reserva de primas, son planes de cotización definida, es decir que la prestación de la pensión está directa e inequívocamente relacionada con la cotización pagada.

#### Indización de derechos de pensión en el plan reformado por retención en la fuente

En el plan por retención en la fuente, los derechos de pensión son ajustados anualmente (es decir, una situación análoga a la de los intereses en una cuenta bancaria) siguiendo un índice. Este reflejará el crecimiento de los ingresos medios en la economía. Si los ingresos medios reales aumentan, el valor de los derechos de pensión también crecerá. Si se produce una caída de los ingresos medios reales, el valor de los haberes de la pensión también disminuirá. En el plan de reserva de primas, no hay necesidad de indizar el capital de la pensión. En esa parte del sistema reformado, el interés es claro y está formado por el rendimiento de las inversiones.

#### La pensión anual

Para la jubilación, los derechos agregados de pensión en el plan por retención en la fuente serán divididos por determinado divisor, que reflejará, sobre todo, la esperanza media de vida restante en el momento de la jubilación. Los derechos de pensión divididos por ese divisor darán la pensión anual del plan por retención en la fuente según el sistema reformado.

#### *El divisor*

Los derechos de pensión serán divididos por un divisor para determinar la pensión anual, el año en que se produzca la jubilación. Ese divisor será igual para todos los asegurados de una categoría de edades, si bien puede variar entre diversas categorías según la duración media de vida esperada. El divisor se obtendrá del número esperado de años en que

se pagará la pensión, y de un supuesto sobre el crecimiento económico. Desde el segundo año del pago de la pensión, ésta se incrementará según el índice de ajuste económico, teniendo en cuenta tanto los incrementos de precios como el crecimiento de los salarios reales. Ese índice es el de ingresos después de una reducción por el valor norma que haya sido abonado en el divisor y que, por tanto, haya influido en el cálculo de la pensión del primer año. El índice de ajuste económico tendrá el efecto de incrementar las pensiones según la inflación añadiendo el número de unidades porcentuales en que se desvíe el crecimiento de los salarios reales del valor norma. Así pues, los pensionistas no percibirán compensación plena por la inflación con tasas de crecimiento inferiores a la norma. Si el crecimiento es más alto, el pensionista no sólo percibirá compensación por la inflación, sino que también compartirá algo del crecimiento de los salarios reales que disfruten las personas económicamente activas. Desde comienzos del año 2002, las pensiones de jubilación pagadas según las normas actuales sobre pensiones, quedarán también sujetas al índice de ajuste económico.

En principio, sólo dos factores determinarán el divisor:

La esperanza de vida restante al llegar a la edad de jubilación. En la actualidad, la esperanza media de vida restante a los 65 años es de 18.

El crecimiento futuro previsto de los salarios reales. Cuando se compute el divisor, al nuevo pensionista le será abonada en cuenta una mejora futura prevista del nivel de vida. El ajuste anual de la pensión se hará con respecto a cómo quede el crecimiento real en comparación con el crecimiento previsto.

**Divisor a los 65 años de edad\***

2000	15.4
2010	15.7
2020	15.9

*\*Crecimiento previsto (norma) de 1,6%*

La razón de que el divisor difiera para distintas categorías de edades, es el hecho de que se cree que la esperanza media de vida aumentará. Una duración media más alta de la vida conducirá a un incremento del divisor. Dicho en palabras sencillas, ello implica que, cuanto más viva la gente, tanto menor será la pensión anual. Un aumento de 0.1 unidades en el divisor exige alrededor de un mes de trabajo extra antes del retiro para compensar el efecto negativo sobre la prestación de la pensión.

Por lo que respecta a la esperanza de vida, el divisor será computado sobre la base de estadísticas de los cinco años pasados. La tabla indicada más arriba muestra cómo puede variar el divisor para pensiones de jubilación a los 65 años con los aumentos proyectados de la esperanza de vida.

**El índice de ajuste económico con una norma del 1.6% . Un ejemplo:**

	<b>Crecimiento norma</b>	<b>Alto crecimiento</b>	<b>Bajo crecimiento</b>
Aumentos de precios	3,1%	3,1%	3,1%
Incremento de salarios para económicamente activos	1,6%	2,3%	0,6%
Desviación de una norma del 1,6%	0,0%	0,7%	-1,0%
La pensión de los años anteriores aumentará en	3,1%	3,8%	2,1%

**Pensiones anuales del plan por retención en la fuente  
indizadas por el índice de ajuste económico**

El divisor mencionado más arriba, que será usado para calcular la pensión del primer año, reflejará sobre todo la esperanza media de vida restante en el momento de la jubilación. Sin embargo, ese divisor reflejará asimismo un supuesto sobre el crecimiento anual futuro de los ingresos en promedio real. En lo que sigue, ese supuesto recibirá el nombre de valor norma, o simplemente norma.

Si las pensiones anuales fueran indizadas directamente según el cambio de los ingresos medios, la pensión inicial sería relativamente baja y aumentaría con el crecimiento, supuestamente positivo, de los ingresos medios. Si las pensiones anuales quedaran ligadas a los precios de consumo, la pensión inicial podría fijarse relativamente alta, aunque, a medida que aumentaran los ingresos medios, el valor de la pensión se reduciría después en relación con los ingresos medios de las categorías de edades no jubiladas. El índice de ajuste económico reduce la disminución de los ingresos en la jubilación, aunque permitiendo de forma indirecta que se sigan indizando las pensiones según el crecimiento de los ingresos medios. Si el supuesto referente al crecimiento futuro medio de los ingresos, hecho al calcular el divisor, no se desvía considerablemente del crecimiento actual, las pensiones seguirán aproximadamente a los precios.

Una norma alta implicará pensiones iniciales altas, que correrán un riesgo relativamente alto de ser reducidas anualmente si el crecimiento de los ingresos no cumple la norma. Y a la inversa, una norma baja implicará unas pensiones iniciales bajas, que tendrán una posibilidad relativamente alta de subir anualmente si el crecimiento de los ingresos supera la norma. El valor actual de las prestaciones de pensiones es independiente del valor norma, si se descuenta las pensiones con el crecimiento en el índice de los ingresos.

No obstante, durante un período transitorio de gran importancia económica, hasta el año 2030, la norma en la indización de ajuste económico será importante desde el punto de vista financiero, ya que el índice también se aplicará a pensiones calculadas con las normas actuales. En el sistema actual, las pensiones iniciales no han sido cal-

culadas con una norma explícita. Por ello, el valor norma afectará directamente al valor actual de esas pensiones. Una norma relativamente alta implica un riesgo relativamente alto de sucesivas reducciones del valor real de la prestación de la pensión. Las pensiones serán plenamente compensadas por la inflación si el crecimiento medio real de los ingresos es de 1.6. Si ese crecimiento es menor, las pensiones bajarán en valor real. Si el crecimiento es mayor de 1.6, las pensiones aumentarán en valor real.

### La pensión anual del sistema de reserva de primas

La pensión agregada del sistema de reserva de primas constará de la cantidad acumulada y del rendimiento más la cuota personal de las ganancias heredadas (cotizaciones de gente que muera antes de llegar a la edad de jubilación). El importe de la pensión anual será computado actuarialmente, en igualdad de condiciones para hombres y mujeres. El pensionista recibirá pensión del sistema de reserva de primas mientras dure su vida. La pensión de ese sistema podrá ser pagada también -si así lo ha decidido de antemano el asegurado- en concepto de prestación de supervivencia al cónyuge o a los hijos. Asimismo, habrá la posibilidad de que los cónyuges se transfieran mutuamente cotizaciones al plan de reserva de primas.

### Cotizaciones al sistema

El Grupo de trabajo sobre pensiones propuso que la mitad de las cotizaciones (9.25%) fueran pagadas por el asegurado como pago individual deducible. La otra mitad debería ser pagada por la fuente de los ingresos, en el caso de salarios, por el empleador. Los empleadores van a obtener una reducción de impuestos sobre la renta. El Estado u otra autoridad pagará anualmente cotizaciones de prestaciones de la Seguridad Social al sistema de pensiones.

## Opciones para el asegurado

### Pensiones parciales y una edad flexible de jubilación

Tanto las pensiones del sistema por retención en la fuente como las del sistema de reserva de primas podrán ser cobradas en las modalidades de pensión completa o pensión parcial.

Las pensiones de jubilación podrán ser cobradas, cuando menos, desde el mes en que el asegurado cumpla 61 años. Cuanto más tarde se cobre, tanto mayor será la pensión anual, ya que la pensión aumenta por cada mes que se retrase el retiro. Ese ajuste al alza se realiza sobre una base actuarial. Los pensionistas podrán asimismo dejar de percibir sus pensiones temporalmente, si, por ejemplo, vuelven durante un período a un trabajo remunerado. Esos salarios serán añadidos también a los ingresos de la vida, incrementando el importe de la pensión cuando sean reanudados los pagos de ésta. En otras palabras, en el nuevo sistema no hay edad de jubilación general.

### Una edad posterior de jubilación da una pensión más alta — un ejemplo

Una persona trabaja hasta la edad de 61 años. Ha pagado cotizaciones al sistema de pensiones que, después de ser indizadas con el índice de ingresos, tienen un valor de 1.5 millones de coronas (SEK), incluyendo ganancias heredadas. Dado un divisor de 18,2, ello da una pensión anual de 83,800 SEK. Si esa persona sigue trabajando a jornada completa, ganará más derechos de pensión. Al mismo tiempo, el tamaño del divisor se reduce siguiendo el principio de que la jubilación en una fecha posterior implica una pensión más alta.

---

<b>Edad de jubilación</b>	<b>Divisor</b>	<b>Pensión mensual, SEK</b>	<b>Porcentaje de pensión a los 65 años</b>
61	18.2	7,000	72%
62	17.6	7,600	78%
63	17.1	8,200	84%
64	16.5	8,900	92%
65	15.9	9,700	100%
66	15.3	10,600	109%
67	14.7	11,600	119%
68	14.2	12,700	130%
69	13.6	13,900	143%
70	13.0	15,300	157%

---

## La pensión de garantía

Las personas que no tengan derecho a una pensión, o sólo puedan acceder a una pensión pequeña, recibirán un suplemento, una pensión de garantía. El costo de esas prestaciones suplementarias será financiado por medio de los Presupuestos del Estado. Además de la pensión de garantía, seguirá existiendo un suplemento de vivienda. Toda la pensión será considerada como ingreso impositivo. Una persona sola sin ningún derecho de pensión, recibirá una pensión de garantía de 2.13 veces la cantidad básica. Una persona casada recibirá, por lo menos, 1.90 veces la cantidad básica. La pensión de garantía irá ligada a los cambios de los precios más que a los ingresos medios de la economía.

## Normas transitorias

### Introducción gradual del nuevo sistema

El sistema reformado de pensiones *de* jubilación será introducido gradualmente, requiriendo un amplio período transitorio. Las promesas de pensiones hechas en virtud del sistema vigente tendrán que ser cumplidas en lo esencial. Muchas de las personas

que trabajan actualmente, lo han hecho durante 30 años o más y, según las normas vigentes, tienen derecho a una pensión completa en relación a los ingresos.

#### Asegurados nacidos en 1937 o antes

Las personas nacidas en 1937 o antes recibirán una pensión suplementaria completamente de acuerdo con las normas anteriores. Sin embargo, desde el año 2002, todas las pensiones serán indizadas por el índice de ajuste económico. Desde el 2001, la pensión básica actual será sustituida por una pensión de garantía nueva y transitoria.

#### Asegurados nacidos entre 1938 y 1953

A las personas nacidas entre 1938 y 1953 se les calculará parte de su pensión según las normas del antiguo sistema, y parte según las nuevas normas. La proporción dependerá del año de nacimiento. A esta categoría de edades se le computarán tanto puntos de la pensión suplementaria como derechos de pensión según el nuevo sistema hasta su jubilación.

---

#### Introducción gradual de veintavas partes del nuevo sistema

<b>Nacido en</b>	<b>Proporción de la pensión del nuevo sistema</b>	<b>Proporción de la pensión del sistema actual</b>
1938	4/20	16/20
1939	5/20	15/20
1940	6/20	14/20
1941	7/20	13/20
1942	8/20	12/20
1943	9/20	11/20
1944	10/20	10/20
1945	11/20	9/20
1946	12/20	8/20
1947	13/20	7/20
1948	14/20	6/20
1949	15/20	5/20
1950	16/20	4/20
1951	17/20	3/20
1952	18/20	2/20
1953	19/20	1/20
1954-	20/20	0

---

### Asegurados nacidos en 1954 o después

Las personas nacidas en 1954 o después recibirán *sus* pensiones completamente de acuerdo con las nuevas normas.

### Cálculo retroactivo de haberes de pensión

Los derechos de pensión ya obtenidos por los afectados por las nuevas normas, serán computados según esas normas. También habrá normas especiales que regularán retroactivamente los haberes correspondientes a los años con hijos pequeños.

Cuando se jubile una persona de la categoría intermedia, la pensión será computada en parte según el sistema actual y, en parte, según las nuevas normas. El importe de la pensión será entonces calculado conforme a la tabla indicada más arriba.

### La norma de garantía especial

Se va a introducir una norma de garantía especial. Toda persona nacida antes de 1954 y que, por tanto, pueda haber ganado gran parte de su pensión antes de que el Parlamento aprobara las directrices de la reforma, tendrá derecho, por lo menos, a la pensión que haya acumulado hasta 1994, inclusive, en virtud de las normas antiguas.

## Grupo de trabajo para la ejecución de la reforma de las pensiones

#### Presidenta

Maj-Inger Klingvall (socialdemócrata),  
Ministra de Seguridad Social

#### Vicepresidente

Hans Svensson (socialdemócrata), Secretario de Estado, Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales

#### Miembros

Maud Björnemalm (socialdemócrata),  
Diputada

Margit Gennser (moderada), Diputada

Arne Kjárnberg (socialdemócrata),  
Diputado

Ake Petterson (centrista), Secretario de  
Partido

Bo Kónberg (liberal), Diputado

Pontus Wiklund (demócrata cristiano),  
ex Diputado

#### Asesor

Knut Rexed, Secretario de Estado, Mi-  
nisterio de Hacienda

#### Expertos

Lars Góran Abelson, Magistrado de Se-  
gunda Instancia y Vicepresidente de sala  
de Tribunal de Segunda Instancia

Einar Edvarsson, ex Director de Servicio,  
Asociación Sueca de Pensionistas

Ingemar Hansson, Subdirector General,  
Ministerio de Hacienda

Hans Olsson, Director de Servicio, Institu-  
to Nacional de Investigación Económica

Stig Orustfjord, Director de Servicio,  
Dirección Nacional de Seguros Sociales

Edward Palmer, Jefe de Sección, Direc-  
ción Nacional de Seguros Sociales

Mona Wildig, Directora, Ministerio de  
Salud Pública y Asuntos Sociales

# Suecia

## Bo Onberg

Diputado



*Don Bo Künberg es Diputado del Parlamento Sueco, donde desempeña el cargo de Presidente de la Comisión Permanente Constitucional. De 1991 a 1994 fue ministro de Seguridad Social, período en el que dirigió un grupo de trabajo parlamentario sobre la reforma de las pensiones, que dio por resultado un informe sobre los principios de un nuevo sistema de pensiones y un proyecto de ley presentado al Parlamento en 1994. Este fue un primer paso de importancia dado hacia la reforma de las pensiones suecas. El Sr. Kónberg es asimismo miembro del grupo de trabajo gubernamental para la realización de esa reforma.*

## Comentarios sobre las reformas de las pensiones

En la construcción de la reforma de las pensiones suecas, la intención fue mantener un sistema obligatorio que proporcione a todas las personas mayores un buen nivel de vida y, al mismo tiempo, introducir importantes cambios en el sistema actual. Esos cambios tienen por objeto hacer que el nuevo sistema sea sostenible y estimular un comportamiento que resulte bueno para la economía en su conjunto. Las principales características del nuevo sistema fueron presentadas hoy con anterioridad. Ellas son:

- tanto una parte financiada por retención fiscal en la fuente como otra parte con acumulación anticipada de fondos;
- la parte por retención fiscal en la fuente es un sistema de cotización definida;
- los derechos de pensión son ajustados según los cambios tanto en los salarios como en la esperanza de vida.

En este comentario de introducción, quisiera concentrarme en los cambios destinados a influir, o que se piensa que influyen, en el comportamiento. Entre los que creo que influirán en el comportamiento están:

- un vínculo más estrecho entre las cotizaciones pagadas y las prestaciones recibidas;

- el ajuste de los derechos y de las prestaciones de pensión a los cambios en el sueldo medio;
- introducción de una parte que consta de fondos individuales;
- combinación de una jubilación flexible con informes anuales al asegurado.

Un vínculo más estrecho entre las cotizaciones y las prestaciones reducirá la curia de los impuestos. Casi todos los economistas consideran que esas cuñas distorsionan el comportamiento económico, en especial reduciendo el número potencial de contratos entre los posibles empleadores y empleados. Otro efecto *es* el de incrementar el mercado negro, ya que ambas partes pueden beneficiarse evitando los impuestos.

Esa reducción de las cuñas de los impuestos es importante en todas las economías, pero es posible que aún lo sea más en una economía como la sueca, con su altísima cuota de impuestos y cotizaciones obligatorias. Permaneciendo invariables los demás datos, un vínculo más estrecho entre las cotizaciones y las prestaciones de las pensiones conduciría a una mayor actividad económica, reduciéndola en el mercado informal. Quizá merezca la pena mencionar que una de las centrales sindicales que apoyó la propuesta sobre las pensiones y su enfoque en el principio de los ingresos de toda la vida, fue el sindicato de los que trabajan en restaurantes y hoteles. Para ellos, el principal argumento fue que el nuevo sistema reduciría los incentivos para que los empleados acepten salarios en negro. Este es un aspecto que ha sido de interés para algunas de las democracias de la Europa central y oriental.

Es evidente que los derechos y las prestaciones de las pensiones en un sistema nacional de cotización definida, sin acumulación de fondos, tienen que ser adaptados de alguna forma a los cambios de los salarios. Si la indización sólo hubiera que hacerla para adaptarlos a los cambios de precios, eso implicaría que los contribuyentes sólo recibirían una tasa de interés real del 0%. Un efecto secundario de esa indización por los salarios podría ser un mayor interés entre la población retirada, por el crecimiento económico.

La introducción de los fondos individuales aumentará la cantidad de capital que puede ser usada por el mercado de valores, y lo hará de forma descentralizada. La población activa y parte de la población jubilada tendrán un mayor interés en las condiciones del mercado de capitales, ya que una parte importante de las pensiones estará determinada por los rendimientos dados por los fondos.

En casi todos los países desarrollados se dan tendencias tanto hacia incrementos en la esperanza de vida como hacia reducciones de la edad real de jubilación. Eso significa, naturalmente, que hay menos años para ganar prestaciones de la pensión y más años con necesidades de prestaciones de la pensión. En algunos países, a esas dos tendencias hay que añadir una generación numerosa nacida durante el "boom" de la natalidad, que se jubilará en la próxima década o dentro de dos décadas.

En el nuevo sistema sueco no se estipula una edad general de jubilación. La pensión podrá ser pedida desde la edad de 61 años sobre una base estrictamente actuarial.

Las normas relativas a la pensión por discapacidad ya se han hecho más rigurosas. No hay límite superior para ganar nuevos derechos de pensión. El derecho a seguir trabajando será aumentado para la mayoría de las ocupaciones de los 65 años actuales a los 67. Eso se hará bien sea por acuerdos entre las partes sociales o bien por ley. Todos los asegurados recibirán una declaración anual sobre sus derechos de pensión ganados y un pronóstico de la pensión anual a distintas edades de retiro.

En el sumario de la obra del doctor Thompson he visto que duda de que cambios como los que acabo de mencionar, puedan invertir la tendencia. El argumento parece ser que los trabajadores mayores, en lugar de posponer su jubilación, también es posible que acepten pensiones mensuales más bajas. Ese no es el supuesto subyacente en los cambios hechos en el sistema sueco.

La tendencia que se da en la mayoría de los países desarrollados hacia una edad de jubilación más baja, es probablemente muy fuerte. Ello implica, como es natural, que será muy difícil invertirla. Por eso no voy a sostener que la combinación de un sistema estrictamente actuarial, informes anuales y el derecho a seguir trabajando, vayan a ser suficientes para cambiar por completo el cuadro actual de una edad de jubilación real continuamente en disminución, pero lo que sí afirmo es que ello influirá en el desarrollo futuro.

Resumiendo este comentario introductorio, diré que los cambios hechos en el modelo sueco van destinados tanto a hacer el sistema de pensiones en sí más sostenible, como a que su impacto en la macroeconomía sea más positivo que el efecto del sistema actual.

# Francia

Dominique Giorgi, Jefe de la División  
de Pensiones, V inisterio de Trabajo y Asuntos Sociales



*Don Dominique Giorgi representa al Ministerio Francés de Trabajo y Asuntos Sociales, donde es Jefe de la División de Pensiones. El Sr. Giorgi cuenta con una amplia experiencia en ese campo.*

## El seguro de vejez en Francia: situación y perspectivas

En 1996, los planes obligatorios de seguridad social abonaron unas prestaciones de alrededor de 1.8 billones de francos. Las pensiones básicas o suplementarias representaron más de la mitad de esas prestaciones (54%, es decir 950.000 millones de francos), es decir el 11.9% del PIB total (en comparación con el 8.7% del PIB en 1975).

El número total de jubilados y el nivel de las pensiones pagadas han aumentado de manera importante. Uno de los mayores éxitos del sistema de pensiones en Francia, basado en el enfoque de financiamiento por retención fiscal en la fuente, es que los pensionistas puedan disfrutar de un nivel de vida satisfactorio, lo que actualmente significa, en promedio, prácticamente igual que el de la población activa.

No obstante, los planes franceses de pensiones se enfrentan a dificultades de financiamiento. Por eso, se han introducido reformas encaminadas a adaptar los arreglos de las pensiones a las tendencias demográficas, económicas y sociales actuales. Tales reformas deben, sin duda alguna, proseguir para preservar la calidad de la cobertura social propuesta.

## El sistema de pensiones en Francia desde 1945

1.1 El enfoque por retención fiscal en la fuente ha hecho posible que los jubilados tengan un nivel de vida comparable, en promedio, al de la población activa.

### 1.1.1 Retención fiscal en la fuente: un principio subyacente

En Francia, ese enfoque ha sido adoptado para todos los planes obligatorios básicos o suplementarios, que forman el primer pilar del sistema de pensiones. Durante un ejercicio económico, esos planes redistribuyen las cotizaciones del año (retenidas de la paga de la población activa) en forma de pensiones pagadas a los jubilados.

Ese sistema se basa en un contrato genuinamente intergeneracional. La población activa de hoy financia las pensiones de las generaciones mayores: mañana, sus pensiones serán financiadas por las generaciones venideras. Así, la noción de solidaridad intergeneracional ha sustituido a la filosofía del seguro individual que originalmente sostuvo los diversos planes contributivos, en particular los de pensiones para trabajadores y peones agrícolas (Ley del 5 de abril de 1910) y el plan de seguro social (Leyes del 5 de abril de 1928 y 30 de abril de 1930).

El carácter no obligatorio de esos planes y el bajo nivel de las pensiones pagadas fueron los factores principales causantes del fallo de esos arreglos de pensiones con financiamiento anticipado con acumulación de fondos, introducidos en los años de entreguerras, incluso antes de los problemas de rendimiento de la inversión asociados con la inflación y el carácter de las inversiones.

Así pues, en 1945, había una necesidad urgente de combatir la pobreza entre las personas mayores y distribuir pensiones inmediatamente, sin esperar los rendimientos de las inversiones de un plan de financiamiento anticipado con acumulación de fondos, que requeriría la inversión de grandes sumas durante muchos años para que proporcionaran unas pensiones adecuadas. El enfoque de financiamiento por retención fiscal en la fuente hizo posible ofrecer un honorable nivel de pensiones a los jubilados que habían pagado pocas cotizaciones o ninguna. Conseguir eso fue cada vez más fácil, ya que el número de retirados era bajo y el de contribuyentes iba en aumento (en particular debido a los crecientes niveles de empleo entre las mujeres), y el país gozaba además de un período de fuerte crecimiento económico.

1.1.2 La existencia de una amplia paridad entre los niveles de vida de la población activa y de los jubilados es apoyada por tres indicadores:

- El número decreciente de beneficiarios de la pensión mínima de retiro<sup>1</sup>. En 1959 recibieron esa prestación 2.5 millones de personas, mientras que, en 1997, la cifra correspondiente fue de menos de 0.7 millones.
- Una comparación entre la paga y los niveles de pensiones de jubilados que hayan trabajado, por lo menos, 37.5 años<sup>2</sup>. La pensión media neta (excluyendo prestaciones adicionales y rentas vitalicias de supervivencia) representa alrededor

del 80% de los ingresos medios netos en el sector privado. Esa cifra es más elevada para personas de las categorías de bajos ingresos y más baja para las de ingresos más altos.

- Una comparación de los niveles de vida de economías domésticas trabajadoras y jubiladas'. La proporción de economías domésticas que sostienen que están económicamente "cómodas", aumenta entre personas mayores de 60 años. Son varios los factores que influyen en ese resultado: la posesión de algún capital, corriente entre personas de esa edad; las deudas en que incurrieron en sus vidas activas, han sido saldadas; no tienen que pagar alquiler (un 69% de las personas en edades de 60 a 69 años poseen su residencia propia); los gastos familiares han sido reducidos.

<b>Grado de retorno de ingresos netos contra paga final neta</b>	
<b>Paga final neta</b>	<b>Planes básico y suplementario</b>
Alrededor del salario mínimo 7,000 F/mes	102%
Alrededor de 14,000 F/mes	80%
Más de 28,000 F/mes	66%
<b>Total</b>	<b>82%</b>
<i>(Generación de 1922 con empleo pleno computado)</i>	

## 1.2 El mantenimiento de rasgos socio-ocupacionales específicos

### 1.2.1 Planes de pensiones actuales — un mosaico (comparar Apéndice):

A) Los planes básicos (primer nivel): organización sobre una base socio-ocupacional

Junto con el plan general para trabajadores del sector privado, hay "planes especiales de pensiones" que ofrecen arreglos para empleados de los sectores público y paraestatal (funcionarios, marinos, mineros, ferroviarios, trabajadores del sector energético).

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial se establecieron planes independientes para trabajadores sin estatus de empleado (industriales, comerciantes, artesanos, profesiones liberales, agricultores). Todos esos sistemas son gestionados sobre una base por retención fiscal en la fuente.

B) La introducción de planes de pensiones suplementarias: organización de la cobertura social en dos niveles.

La Ley del 29 de diciembre de 1972 amplió a todos los empleados del sector privado la obligación de adherirse al plan de pensiones suplementarias (N.B. los empleados del sector público son cubiertos por planes equivalentes a los planes básicos y suplementarios).

También se han introducido arreglos de pensiones de segundo nivel para trabajadores sin estatus de empleados. Esos planes incluyen un plan de pensiones suplementarias obligatorio para artesanos, un plan voluntario para industriales, comerciantes y agricultores, y una variedad de sistemas suplementarios obligatorios para miembros de profesiones liberales.

Los planes de pensiones de segundo nivel, tanto para empleados como para no empleados, son gestionados sobre una base por retención fiscal en la fuente. En la mayoría de los casos, son obligatorios.

### C) La mala cobertura de los planes voluntarios (de tercer nivel)

El desarrollo de los planes obligatorios ha dejado estrecho margen para arreglos de pensiones voluntarios.

- Para empleados del sector privado, esos planes implicaron en un principio arreglos de pensiones empresariales o interempresariales, conocidos por planes de pensiones "de relleno", en tanto que completan los ingresos del retiro pagados en virtud de los planes obligatorios. Esos planes voluntarios pueden ser gestionados en el marco de una institución de pensiones suplementarias especialmente creada a tal efecto (administrada conjuntamente por representantes de los empleadores y los empleados). Como alternativa, también pueden implicar un contrato colectivo de "seguro del retiro" firmado con un organismo autorizado (una sociedad de previsión, mutualidad o compañía de seguros). El Parlamento ha aprobado una ley que autoriza el establecimiento de fondos de ahorro para pensiones (Ley del 25 de marzo de 1997), que aún no ha entrado en vigor.
- Los empleados del sector público tienen un plan voluntario, el "PREFON" (un contrato de seguro colectivo).
- Para personas sin estatus de empleados, se creó en 1987 un plan suplementario para artesanos. La Ley sobre "iniciativa y empresa personal" (espíritu empresarial), del 11 de febrero de 1994, permitió a los trabajadores autónomos organizarse y celebrar contratos de pensiones suplementarias. Hasta la fecha, esta legislación no ha tenido gran éxito.

### 1.2.2. Convergencia entre planes

#### A) Ejemplos de convergencia:

- El plan general de pensiones cubre a una parte creciente de la población: en 1995, un 75% de los jubilados habían estado bajo el plan general en una u otra ocasión de sus vidas activas; para el 2015, esa cifra será del 90%. Esa tendencia refleja cierta estandarización del estatus legal de los empleados. Además, hay numerosos casos en que el plan general de pensiones sirve de "plan para todo".
- La alineación gradual de los planes básicos para no empleados con el plan general de pensiones: alineación total de prestaciones y cotizaciones para artesanos y comerciantes desde 1973; y para ministros y pastores de Iglesias, desde 1998.

De manera similar, el plan para funcionarios sirve de modelo a la mayoría de los planes de los sectores público y parapúblico.

B) Factores naturales que contribuyen a la convergencia:

Sin haber tomado ninguna medida específica para conseguir la convergencia, hay varios factores que explican las crecientes similitudes entre los planes de pensiones:

- La constante mejora del nivel de cobertura ofrecido por todos los planes principales.

Este es el resultado, en particular, de la influencia del plan general de pensiones y de los planes suplementarios para empleados sobre los planes para no empleados (artesanos, comerciantes), y de la influencia de los planes para funcionarios sobre planes especiales operados a menor escala. Tal como se han desarrollado, esos planes influyentes se han convertido en punto de referencia de los demás, en especial por lo que se refiere a los niveles de las pensiones.

- Las perspectivas demográficas, económicas y financieras que marcan los límites de una solidaridad estrictamente profesional.

Algunos planes tienen unas bases demográficas tan limitadas, que dependen en mayor o menor medida del financiamiento público. Se han establecido mecanismos de compensación financiera para mitigar las diferencias demográficas y nivelar las disparidades en la capacidad contributiva entre miembros de distintos planes.

## Tensiones crecientes y respuestas iniciales

Todo balance de las perspectivas de desarrollo de los planes de pensiones debe evitar ser dramático o categórico. "Una proyección no es una previsión." Las cuestiones socioeconómicas, en especial, son objeto de considerables márgenes de incertidumbre (crecimiento, inflación, productividad, tasas de empleo, desempleo, pautas migratorias...). Las tendencias en los planes de pensiones van ligadas a una amplia gama de factores y no precisamente a perspectivas demográficas. Además, las proyecciones se hacen basándose en una legislación inalterada (cotizaciones, pagos, etc.) y no tienen en cuenta posibles cambios en ese campo.

### 2.1 Restricciones sobre los planes de pensiones

2.1.1 Un aumento de los costos, ligado al hecho de que los planes de pensiones llegan a su madurez, y a que la población envejece.

A) Madurez de los planes de pensiones

En adelante, los planes de ingresos para la jubilación proporcionarán pensiones a personas con empleo pleno computado (los jubilados de hoy, conforme al plan general

o a alguno de los planes que en él se basan, habrán cotizado en general durante todas sus vidas de trabajo, es decir, 37.5 años o más, habiendo ganado plenos derechos de pensión). Además, los principales avances en la legislación de los años 1970-1980 aseguraron planes de pensiones con períodos contributivos de más de cuarenta años. Es por ese trasfondo por lo que resulta posible medir por completo los efectos en términos de niveles de pensiones, y una mejora o indización de los arreglos legales sobre pensiones.

De forma similar, la cobertura suplementaria para personas jubiladas estuvo a un nivel alto desde el principio, y los planes de pensiones suplementarias han producido algunos resultados bastante importantes.

Esos datos han influido, y seguirán influyendo, en los niveles medios de las pensiones, cuya mejora prosigue.

#### B) La restricción demográfica

La población francesa envejece, lo cual es el resultado combinado de la reducción de la tasa de fertilidad (o su estabilización a un nivel inferior) y del continuo aumento de la esperanza de vida.

Así pues, habrá un incremento muy importante en el número de personas mayores de 60 años.

Esa tendencia disminuirá hasta el año 2005, ya que los nuevos sexagenarios pertenecerán a las generaciones menos numerosas nacidas durante los años de entreguerras y de la guerra. A partir del 2005, cuando lleguen a la edad de 60 años los nacidos durante el "boom" de la natalidad, subirá bruscamente, disminuyendo de nuevo a partir del 2035, cuando lleguen a esa misma edad las generaciones menos numerosas nacidas después de 1974.

El porcentaje entre la parte de la población con "sesenta y más" y la población entre quince y cincuenta y nueve, se deteriorará a partir del 2005: en 1990, había tres personas mayores de 60 años por cada diez personas entre 15 y 59; en 2005, habrá cuatro y, en 2040, más de seis.

El envejecimiento de la población influye en la proporción jubilados/contribuyentes, que determina el equilibrio financiero de los planes de pensiones en términos de nivelación entre ingresos y gastos.

#### C) Aumentos de los costos

Como resultado combinado del crecimiento del número de jubilados y de los niveles medios de las pensiones, los costos de los planes de pensiones aumentarán en un +90% entre 1995 y 2015 por lo que respecta al plan general para empleados del sector privado, y en un +110% respecto al plan para funcionarios.

## 2.1.2 Ingresos aún basados, en gran parte, en impuestos sobre la nómina

### A) Situación económica general

Los planes de pensiones son claramente sensibles a la situación económica general. Los ingresos aportados a los planes de pensiones se ven afectados por el desempleo, el crecimiento del poder adquisitivo de los salarios y otros ingresos profesionales en los que se basan las cotizaciones, así como por la tasa de crecimiento económico.

### B) Vida laboral más corta

Un período educativo más largo y las dificultades experimentadas por los jóvenes para encontrar un trabajo, contribuyen a demorar su entrada en la población activa.

Además, Francia es el país de la OCDE con la menor tasa de empleo entre las edades de 55 a 65 años. Esa situación refleja las preferencias tanto de los empleados como de los empleadores, si bien se ha producido asimismo debido a arreglos institucionales que permiten la jubilación anticipada (programas de jubilación anticipada, reducción de la edad de jubilación en 1983, planes de pensiones que atienden la jubilación anticipada).

El retiro a una edad cada vez más joven y la mayor esperanza de vida en el momento de la jubilación, aumentan sin cesar las cargas que pesan sobre los planes de pensiones.

## 2.1.3 Incremento de la proporción pensiones/cotizaciones

Las proyecciones muestran los desequilibrios entre pensiones/cotizaciones (supuesta una legislación inalterada) en el conjunto de los planes de pensiones. Las disparidades más importantes y más inmediatas (a partir del 2000) se producirán en los planes públicos y parapúblicos de pensiones. Los desequilibrios en los planes del sector privado (planes general y suplementario) aumentarán, sobre todo, a partir de los años 2005/2010.

No obstante, las simulaciones de las perspectivas de los planes se basan en hipótesis: sigue habiendo numerosas incertidumbres respecto a las tendencias del comportamiento y a las perspectivas del entorno macroeconómico. Aunque esas proyecciones hacen posible clarificar las cuestiones en juego, no dictan el futuro.

## 2.2 Respuestas iniciales: las reformas y sus efectos

### 2.2.1 Las reformas

A) La reforma iniciada por la Ley del 22 de julio de 1993 y puesta en vigor por los Decretos del 27 de agosto de 1993, es un paso esencial para asegurar la supervivencia a largo plazo de los planes de pensiones por retención fiscal en la fuente.

Están involucrados cuatro planes de pensiones: el plan general (empleados del sector privado), empleados agrícolas, artesanos y comerciantes.

- Un esfuerzo para controlar el gasto

Esas medidas incluyen:

- Elevar de 150 a 160 trimestres el período de cotización que da derecho a la pensión de jubilación completa (50%) a la edad de sesenta años. Esta medida tiene por finalidad desincentivar la jubilación anticipada.
- Ampliar de 10 a 25 años el período tenido en cuenta para llegar a la paga media usada para calcular la pensión. Esta medida pretende hacer la pensión más contributiva.

Esta reforma, cuya ejecución se puso en marcha el 1 de enero de 1994 y que afecta a las generaciones nacidas a partir del 1 de enero de 1934, está siendo aplicada gradualmente. La ampliación del período de cotización en un trimestre por año quedará terminada en 2003. De forma similar, la medida destinada a aumentar el período tenido en cuenta para calcular la paga anual media, en una tasa de un año adicional por cada año, quedará terminada en 2008.

- Las pensiones y el saldo de las cuentas personales ("paga mostrada en las cuentas") son revisados sobre la base de los precios. Ese sistema de indización ha estado en realidad en vigor desde 1987. La indización estricta de las pensiones por los precios está regulada por un mecanismo de ajuste activado por una diferencia entre las tendencias de las pensiones y de los precios.
- Una clarificación del gasto incluido en el seguro de la jubilación y el gasto cubierto por el fondo de apoyo a los ingresos: el establecimiento de ese fondo para las personas mayores y la diversificación de recursos disponibles para ellas.

El fondo de apoyo a los ingresos para personas mayores, organismo público administrativo establecido por la Ley del 22 de julio de 1993, es responsable del gasto nacional en el apoyo a los ingresos. Esa reforma ha hecho posible clarificar las responsabilidades respectivas del Estado y del sistema de la seguridad social.

A partir de ahora, el fondo de apoyo a los ingresos será responsable de las prestaciones no contributivas, es decir, de las prestaciones abonadas a personas que no tengan computada ninguna cotización o que las tengan en número insuficiente. Ese gasto puede ser desglosado en:

- los costos de proporcionar la pensión mínima de jubilación pagada por todos los planes
- las sumas correspondientes a incrementos<sup>4</sup> de pensiones basados en el número de hijos
- el costo de constituir derechos<sup>4</sup> de pensión, sin las correspondientes cotizaciones, por períodos de servicio nacional, desempleo y jubilación anticipada.

Para esos fines, el fondo de apoyo a los ingresos cuenta con recursos propios. Mientras que las cotizaciones al plan general para empleados han estado estabilizadas durante un buen número de años, los recursos asignados a ese plan están realmente diversificados. Esos pagos de prestaciones son financiados, en realidad, por ingresos fiscales derivados de una base de cálculo más amplia que la usada para las cotizaciones a la seguridad social. En esencia, son los ingresos de las cotizaciones generales a la seguridad social (1.3%).

B) Los acuerdos del 25 de abril de 1996 sobre planes suplementarios para empleados. Sobre la base de esos acuerdos, las dos partes de la industria tienen la intención de asegurar, entre 1996 y 2005, la existencia a largo plazo de planes de pensiones suplementarias para directivos y otros empleados.

- Un incremento gradual en las tasas de cotización para la población activa

Hay planes para aumentar la tasa de cotización al 6% desde el 1 de enero de 1999 para los planes referentes a empleados no directivos, y al 16% desde el 1 de enero de 1999 para los planes de pensiones de directivos. Ese incremento en las cotizaciones obligatorias será gradual.

- Control del gasto de las pensiones

Tres tipos de medidas han sido adoptadas en virtud de los distintos acuerdos:

- Un incremento de alrededor del 20% en el costo de adquisición del derecho a la pensión suplementaria, introducido gradualmente en los próximos años.
- Una revaluación más baja de la base para calcular la pensión suplementaria, que no podrá exceder de la tasa de aumento de los precios.
- Una revisión de los derechos de pensiones no contributivas: la reducción de los "aumentos de pensiones familiares" basados en el tamaño de la familia y cambios en las normas de concesión de pensiones de supervivencia.

C) Planes suplementarios para no empleados

Otros planes de pensiones suplementarias están revisando sus parámetros de gestión para adaptarlos a las tendencias demográficas y financieras.

2.2.2 Las reformas emprendidas permiten la consolidación de los planes de pensiones a plazo medio, pero sólo se refieren a algunos de los planes en dificultades.

A) Planes involucrados

Las reformas emprendidas se refieren solamente a empleados del sector privado conforme al plan general (y los planes suplementarios), así como a no empleados según el plan para artesanos y el plan para industriales y comerciantes. En total, esos grupos representan el 73% de la población activa contribuyente.

## B) Efectos de las reformas emprendidas

Para el año 2005, a condición de que los supuestos económicos demuestren ser correctos, las medidas adoptadas en 1993 llevarán al plan general de pensiones (empleados del sector privado) a una situación cercana al equilibrio. Para entonces, los costos deberán estar prácticamente a la altura de los recursos, con una necesidad de financiamiento continuado del orden de un punto de cotización.

Las proyecciones para el 2015 muestran un corte de la necesidad de financiamiento a la mitad, debido a todas las medidas tomadas en 1993, pero que sigue siendo del orden de 4 puntos de cotización. Sin embargo, las previsiones para ese período dependen sobre todo de datos tales como las tasas de empleo y desempleo, las pautas migratorias y el crecimiento económico, sobre los cuales hay considerables incertidumbres.

Los acuerdos sobre planes suplementarios para trabajadores del sector privado van destinados a consolidar los planes suplementarios de 1996 a 2005, inclusive. Las dos partes de la industria han decidido reunirse en 1999 y en 2002 para actualizar los datos y las soluciones dadas a los problemas financieros de esos planes.

## C) Reformas que no ponen en cuestión los planes de pensiones por retención fiscal en la fuente

- Fin de un período excepcional

En los años de 1945 a 1970, Francia atravesó por una situación excepcional en varios aspectos: un crecimiento sin precedentes; una situación de casi pleno empleo entre 1960 y 1970 (con una tasa de desempleo del orden del 2%); un continuo aumento del número de contribuyentes con un crecimiento, en especial, en la tasa de empleo entre las mujeres (para las mujeres en edades de 25 a 49 años, esa tasa subió del 42% en 1954 al 76.2% en 1992, lo que implicó un avance de 34 puntos durante el período). Además, a nivel demográfico, la tasa de fertilidad<sup>5</sup> y el crecimiento resultante de la población activa fueron también excepcionales.

Un largo período de mejoras continuas en los derechos de pensiones, permitido por la situación económica, social y demográfica imperante en los años de 1945 a 1970, ha llegado ahora a su fin.

- Mantenimiento de un nivel adecuado de las pensiones

Las medidas adoptadas para adaptar los planes de pensiones de empleados tendrán indudablemente un impacto en el gasto futuro y en los niveles de las pensiones. Las "tasas de retorno de ingresos"<sup>6</sup> que probablemente recibirán los empleados con plena computación de empleo regular que se retiren después del 2015, bajarán alrededor de 7 puntos para los hombres, subiendo ligeramente para las mujeres de 1 a 3 puntos, en comparación con las tasas recibidas por los empleados que se retiraron en 1994.

Para hacerse una idea de la importancia de esos cambios, debe recordarse que las tasas de reposición de ingresos son, actualmente, muy altas (82 a 86% de la paga final neta en promedio), y que una tendencia a la baja en esas tasas no significa, en realidad, una caída; ni siquiera un estancamiento en términos de francos constantes de las pensiones. Así pues, las pensiones aumentarán de un 10 a un 20% (en francos constantes) de la generación de 1934 a la generación de 1955.

- Otras funciones de los planes por retención fiscal en la fuente

Los planes de pensiones de jubilación constituyen un seguro contra el riesgo de la pérdida de ingresos debida al envejecimiento, al tiempo que proporcionan un seguro de vida. Junto con esas funciones tradicionales de los planes de pensiones, cubren también otros "riesgos" de forma más o menos importante y específica.

Numerosos planes de pensiones (incluidos el general y el suplementario) proporcionan así una protección más o menos amplia contra los "riesgos relacionados con el empleo", en particular creando derechos de pensiones sin las cotizaciones correspondientes en períodos de desempleo o mediante arreglos generosos para completar niveles inadecuados de cotización. La situación predominante en el mercado de trabajo indica que esa función de corregir las "subidas y bajadas de la vida laboral" es probable que desempeñe un papel cada vez más importante.

Los planes de pensiones son asimismo un vehículo de la política sobre la familia. Las prestaciones familiares (aumentos en el período de cotizaciones y desgravación de pensiones concedida a personas responsables de niños, planes de jubilación anticipada...) requieren considerables recursos y hacen posible compensar a las mujeres por períodos más cortos de empleo peor pagado, debido al tiempo dedicado a la educación de sus hijos y, de manera más general, compensar por el bajo nivel de ahorro que es probable que acumulen los padres de familias numerosas para el momento en que se jubilen.

Esas funciones no podían ser cumplidas en virtud de arreglos individuales de seguro, pero no por ello son menos esenciales para asegurar un nivel mínimo de solidaridad entre los individuos organizando una forma de redistribución vertical. Además, hacen que los planes de pensiones por retención fiscal en la fuente sean un instrumento importante de cohesión nacional. Las reformas emprendidas conservan los elementos fundamentales de esa solidaridad.

## Perspectivas

### 3.1 El método

El desarrollo de planes de pensiones presupone un pensamiento político y técnico a largo plazo. Durante unos quince años, ese pensamiento ha sido reforzado en Francia por la producción de numerosos informes. Estos son, en su mayoría, el resultado de la labor de la Comisión para el Plan Nacional y se basan en un análisis acordado por ambas partes de la industria.

- Informe de 1985, "Viellir solidaires", -L. TABAH — R. RUELLAN-, que presentó oficialmente por primera vez las proyecciones a largo plazo.
- Informe de 1987 de la Comisión para evaluar la prestación del seguro de vejez — P. SCHOPPLIN.
- Informe parlamentario de 1987 sobre la seguridad social.
- Informe de 1988 de la Comisión de protección social para el X Plan, -R. TEULADE.
- Libro blanco de 1991 sobre las pensiones. Prólogo de M. ROCARD, Primer Ministro, seguido de varias misiones de consulta.
- Perspectivas de las pensiones a largo plazo, de 1995, — R. BRIET.
- Reunión en 1998-1999 de un comité consultivo bajo la presidencia de la Comisión para el Plan Nacional, — J.M. CHARPIN —, a petición del Primer Ministro.

## 3.2 Los principios

### 3.2.1 Elementos principales del consenso político sobre las pensiones en Francia

#### A) Retención fiscal en la fuente

No se contempla ninguna revisión del sistema de financiamiento por retención fiscal en la fuente para pensiones básicas y suplementarias.

- "El recurso a planes de financiamiento con acumulación anticipada de fondos sólo puede ser, en esencia, un complemento de los planes obligatorios actuales, ya que van destinados más específicamente a economías domésticas mejor situadas con posibilidad de ahorrar" (informe parlamentario sobre la seguridad social, 1987).
- "No creo que pueda contemplarse una reforma radical del sistema actual. La sustitución de la retención fiscal en la fuente por cuentas individuales con acumulación anticipada de fondos, tal como se propone en algunas partes, aunque fuera sobre una base gradual, no refleja los principios de equidad social; sus desventajas pesarían mucho más que sus ventajas.

El hecho es que un sistema por retención fiscal en la fuente se fundamente en la fortaleza de un lazo social entre generaciones, ya que las cotizaciones de la población activa son usadas inmediatamente para financiar las pensiones. Los planes con acumulación anticipada de fondos se basan en la capacidad individual o colectiva de hacer un ahorro voluntario durante toda la vida y en la capacidad de los mercados financieros para mantener o incrementar, con cierto grado de seguridad, el valor de los activos acumulados de esa forma.

Para la población activa actual, la introducción de planes con acumulación anticipada de fondos en lugar de planes por retención fiscal en la fuente, representaría una doble cotización: una para cubrir los pagos actuales de pensiones, y la otra para acumular activos en una cuenta de ahorro individual para la pensión.

Y lo que es más fundamental aún, la protección igual contra los riesgos ofrecida por el sistema por retención fiscal en la fuente por medio de un contrato intergeneracional, sería sustituida por una protección desigual resultante de las distintas capacidades para ahorrar que tienen nuestros conciudadanos, y del carácter opcional de esos planes de ahorro para las pensiones.

¿Quién no puede ver que los que pueden invertir en sus pensiones de jubilación son las personas más adineradas, las que tienen mayores ingresos y mejor educación, mientras que el resto se ve confinado al sistema benéfico? ¿Quién no puede ver que el comportamiento de los mercados financieros es más arriesgado que la fortaleza del lazo social entre generaciones? Sobre todo, tenemos el deber con nosotros mismos de reforzar los planes por retención fiscal en la fuente, y no complicar la discusión. La preocupación de acumular ahorros a largo plazo, es legítima, pero no es la clave de la reforma de nuestros planes de pensiones" (prólogo del Libro blanco sobre las pensiones, 1991, -M. ROCARD, primer ministro).

- "El enfoque por retención fiscal en la fuente' es y seguirá siendo la piedra angular de nuestros planes de pensiones. El presidente de la República ha dado su palabra en ese sentido." (A. JUPPE, Primer Ministro: discurso a la Asamblea Nacional —noviembre de 1995).
- "Estamos fundamentalmente a favor del sistema de pensiones por retención fiscal en la fuente. No estamos en contra de nada que un enfoque suplementario pueda añadir a ese sistema. Pero no queremos adentrarnos por una senda que implicaría desestabilizar el sistema por retención fiscal en la fuente o fundar el plan de pensiones en el sistema privado o en arreglos con acumulación anticipada de fondos." (L. JOSPIN, Primer Ministro, entrevista en "Le Monde" —abril de 1998).

#### B) El nivel de vida de los jubilados

En Francia, el nivel de vida de los retirados es, en promedio, casi el mismo que el de la población activa en la actualidad. El sistema de ingresos en la jubilación ha hecho posible, por lo tanto, garantizar a las personas mayores sin ingresos ganados un nivel de vida satisfactorio.

En Francia hay un amplio consenso en el sentido de que esa garantía debe ser mantenida. No obstante, es preciso tener en cuenta varias consideraciones.

- Igualdad intergeneracional: no hacer nada para adaptar los planes de pensiones, conduciría inevitablemente a fuertes aumentos en las deducciones de ingresos de la población activa actual y del mañana. Está claro que ese escenario no es una opción. Además, en términos económicos, el incremento de las tasas de cotización puede afectar de forma adversa a la competitividad, reducir el crecimiento y, como resultado de ello, minar la base misma de las cotizaciones. La espiral hacia abajo producida de esa forma podría arruinar el contrato social entre generaciones. El control financiero de los planes de pensiones es necesario para garantizar su perpetuidad.

- Rendimiento personal sobre las cotizaciones: el mantenimiento de una relación fuerte entre la cantidad total de cotizaciones pagadas durante la vida laboral de una persona y la pensión recibida es necesario, ya que, de lo contrario, existe el peligro de minar el carácter contributivo de los planes y reducir la adhesión a los mismos o la confianza pública en los planes de pensiones. Eso conduce, en especial, al rechazo de toda idea sobre un plan básico que proporcionara solamente una pensión universal modesta (fija), mientras que los planes suplementarios tendrían que garantizar una pensión más sustancial. Tal sistema está reñido con los principios subyacentes en el sistema de pensiones francés, ya que, más allá de una red de seguridad mínima, la desigual capacidad de los individuos para ahorrar, determinaría sus derechos de pensión.
- Redistribución: las prestaciones "no contributivas" (que constituyen derechos de pensión en períodos de enfermedad o desempleo sin las cotizaciones correspondientes, aumentos en el período de cotización o incrementos en la pensión asegurada a personas que han criado más de tres hijos...) permiten cierta medida de redistribución social y no van determinadas por la computación de empleo ni por la cantidad total de cotizaciones. Son una expresión de cierta solidaridad, cuya importancia ya se ha resaltado. De forma similar, el sistema de pensiones francés implica un grado de redistribución en tanto que no define cotizaciones diferentes según las clases de riesgo y, en particular, la esperanza de vida.
- Equidad dentro de una misma generación: para los mismos niveles de paga, las normas específicas de los distintos planes de pensiones pueden conducir a diversos arreglos de cotización (período de cotización y tasas) y a niveles de pensión abonados dispares. Uno de los puntos que habría que discutir sería cómo aunar esfuerzos para lograr algún ajuste y cómo conseguir una mayor paridad en los rendimientos de distintos planes.

### 3.3.2 Consideraciones técnicas sobre la adaptación de planes de pensiones

La ecuación de equilibrio simplificada de un sistema por retención fiscal en la fuente, es la siguiente:

$$Axa(1-c)rxrt=Vxdxp$$

A población en edad laboral

V población mayor de 60 años

a tasa de empleo

d tasa de pensiones

c tasa de desempleo

p pensión media abonada

r paga media sobre la que se cobran cotizaciones

t tasa de cotización

Hay cuatro variables sobre las que pueden actuar las autoridades públicas y los planes de pensiones:

A) Las tasas de cotización ( $t$ )

El aumento de las tasas de cotización no puede ser ilícito en el caso de un sistema de pensiones que asegura un lazo bastante estrecho entre el valor total de las cotizaciones y los niveles de las pensiones. Por eso, han sido incrementadas las tasas de cotización de los planes suplementarios para empleados del sector privado, que son gestionados por las dos partes de la industria.

Sin embargo, en Francia, los niveles de cotización obligatorios son altos y, por razones de equidad intergeneracional, subir de forma significativa las cotizaciones al seguro nacional de la población activa a largo plazo no es realmente una opción. En términos económicos, los efectos de impuestos y cotizaciones al seguro nacional excesivamente altos sobre la oferta de mano de obra y el desempleo estructural son objeto de críticas y tienden a limitar su incremento e incluso a estabilizarlos o reducirlos.

B) El número de personas activas [ $A \times a (1-c)$ ]

En primer lugar, hay margen para alterar la edad de jubilación. Esa evolución sería lógica y coherente con la evolución biológica (la gente envejece más tarde). Ello reduciría claramente el período en el que habría que pagar pensiones.

Esta variable se ha visto afectada indirectamente en Francia por el aumento del período de cotización requerido para obtener una pensión completa. Su impacto en la vida laboral efectiva es incierto en esta fase, teniendo en cuenta las tasas de desempleo y de bajo nivel de empleo entre personas mayores de 55 años en Francia. Por otra parte, su efecto para subir la edad de jubilación efectiva ya es notable'.

A largo plazo, es muy poco probable que la vida laboral sea limitada a unos treinta años (entre los 25 y 55 años de edad), durante los cuales se cobrarían la mayor parte de las cotizaciones obligatorias. Tales consideraciones aportan argumentos a favor de un aumento de las tasas de empleo, en especial entre personas mayores de 55 años, aunque también en general, ya que una elevada tasa de crecimiento y una baja tasa de desempleo son claramente la mejor forma de garantizar la supervivencia a largo plazo de un plan de pensiones.

Esto ilustra las ventajas de una política general de "envejecimiento activo" compaginada con la evolución del "envejecimiento biológico" (posterior). Tal enfoque presupone la aplicación de diversos planes complementarios (capacitación, adaptación de trabajos, formas específicas de empleo, restricción de programas de jubilación anticipada).

C) Niveles de las pensiones ( $p$ )

- Los parámetros para calcular pensiones pueden ser alterados en términos de incremento de los niveles de cotización. Eso es lo que ha pasado en Francia, en

particular con la prolongación del período de cotización usado para calcular ingresos pensionables (base de cálculo de pensiones), que ha sido aumentado de 10 años a los 25 mejores años de la vida laboral.

- También es fundamental el método para reevaluar las pensiones pagadas en la actualidad. A largo plazo, un sistema de indización basado en ingresos netos posibilita a los pensionistas disfrutar de las ventajas del crecimiento y mantener su nivel de vida relativo en comparación con la población activa.

Desde 1987 se ha logrado en Francia un nivel mínimo de consenso sobre la idea de mantener el poder adquisitivo de los pensionistas (indización por los precios). Esa parece ser una forma bastante inocua de asegurar que los pensionistas, que pasan por una fase de transición demográfica, desempeñen su papel en el esfuerzo indispensable por controlar el gasto y evitar el aumento de las cargas de la población activa.

A lo que se reduce todo esto es que, a menos que abordemos los niveles de vida de los pensionistas de una forma más tangible —cosa que sería poco aceptable en Francia— la adaptación de las pensiones abonadas ofrece muy poco margen de maniobra. En una fase de transición demográfica, el principio de mantener el poder adquisitivo de los pensionistas parece, sin embargo, una medida significativa.

D) Financiamiento suplementario mediante cuentas de ahorro con acumulación anticipada de fondos

- El análisis de las características generales de los planes por retención fiscal en la fuente y con acumulación anticipada de fondos indica que, hoy día, ningún sistema es claramente superior al otro, ya sea en términos de sensibilidad al impacto demográfico o ya en términos de rendimientos a largo plazo. Por razones de principios ya aducidas más arriba, una sustitución del sistema por retención fiscal en la fuente a favor de arreglos con acumulación anticipada de fondos, sencillamente no está en la agenda de Francia.
- Sin embargo, es posible examinar la posibilidad de completar los planes por retención fiscal en la fuente con alguna forma de arreglos de ahorro individual en vista de los inevitables problemas de financiamiento a que habrá que hacer frente en el futuro. Así, el argumento a favor de cuentas de ahorro para la pensión con acumulación anticipada de fondos no es tanto técnico como político<sup>1</sup>. Es un argumento basado en la precaución: dada la inseguridad sobre si la población activa de mañana aceptará el pago de cotizaciones adicionales, hay que prevenir el gasto futuro (más bien que pasarlo a cuenta nueva futura).

Esa solución completará de forma armoniosa las medidas consideradas más arriba si:

- los cambios en los niveles de vida de los pensionistas son inaceptables más allá de ciertos límites:

- la subida de las tasas de cotización en los planes por retención fiscal en la fuente no parecen aceptables;
- el aumento de las tasas de empleo (y/o la elevación de la edad de jubilación) no proporciona soluciones adecuadas.

Este punto es actualmente discutido en Francia. El financiamiento adicional mediante cuentas individuales con acumulación anticipada de fondos puede seguir dos vías:

- El modelo de "fondos de pensiones": pero los esfuerzos financieros hechos libremente por empleadores y empleados se añadirán a los ya hechos para financiar los planes por retención fiscal en la fuente, y es dudoso que tal incremento del gasto sea aceptado espontáneamente. Como alternativa, un enfoque sustituirá al otro (parando las cotizaciones a los planes por retención fiscal en la fuente y reduciendo su rendimiento), con lo que las desigualdades en la cobertura de empleados aumentarán, ya que los sectores profesionales menos favorecidos, las pequeñas empresas y los empleados con bajos salarios a duras penas podrán estar en la situación de reservar ahorros adicionales.
- El modelo del "ahorro obligatorio": algunos economistas abogan en la actualidad por el establecimiento de reservas en los planes por retención fiscal en la fuente con vistas a amortiguar el incremento en las tasas de cotización hasta el 2010-2015.

#### Notas

<sup>1</sup> Establecida en 1956, la pensión mínima de jubilación posibilita que las pensiones directamente insuficientes o no existentes sean mejoradas a un nivel mínimo.

<sup>2</sup> Datos obtenidos de la muestra interplan de 1993 del Departamento de Estadística del Ministerio de Asuntos Sociales.

Datos obtenidos de estudios del Instituto Nacional de Estadística sobre ingresos fiscales y el presupuesto familiar.

<sup>3</sup> Por el plan general de pensiones, el plan para empleados agrícolas y los planes para artesanos y comerciantes.

<sup>4</sup> El indicador general de fertilidad bajó de 2.9 hijos por mujer a finales de los años sesenta a una tasa del orden de 1.9 una década más tarde.

<sup>5</sup> Ratio de la pensión a la paga final.

Riesgo de no poder recibir un nivel adecuado de pensión en casos de computación inestable de empleo caracterizada por períodos de desempleo, enfermedad o interrupción del empleo por cualquier otra razón.

La edad teórica a la que la gente puede cobrar su pensión, es de 60 años para empleados del sector privado. El aumento de esa edad no cambiaría, en sí, el límite actual entre la población activa y las clases pasivas. Esa es la razón de que se prefiera aumentar el período de cotización requerido para obtener una pensión completa.

Informe del Comité de Análisis Económico —junio de 1988— aportación de O. DAVANNE y Apéndice de D. BLANCHET.

## Seguro de vejez en Francia

	Empleados del sector privado	Funcionarios asalariados de los sectores público y parapúblico	Artesanos, industriales y comerciantes, agricultores
"Planes suplementarios -tercer nivel" (Planes colectivos opcionales gestionados con acumulación anticipada de fondos)	Planes suplementarios (N.B. Fondos de ahorro para pensiones: Ley del 25/3/1997 no en vigor)	Funcionarios: PREFON	- Asociaciones cubiertas por la Ley del 11/2/1994 - Mutualidades específicas (artesanos)
Planes suplementarios -segundo nivel (Planes profesionales obligatorios gestionados por retención fiscal en la fuente)	Planes suplementarios obligatorios para empleados del sector privado - Empleados no directivos (Asociación de planes suplementarios de pensiones ARRCO) - Empleados directivos (Asociación general de instituciones de pensiones de directivos AGRIC) - Plan general para empleados del sector privado	Planes que dan una cobertura tanto básica como suplementada: funcionarios, trabajadores de los sectores energético y del transporte ferroviario...	- Planes suplementarios obligatorios (artesanos, profesiones liberales)
Planes básicos -primer nivel (Planes obligatorios gestionados por retención fiscal en la fuente)	Funcionarios, empleados de los sectores público y paraestatal		- Planes modelados sobre el plan general (artesanos, industriales y comerciantes) - Planes no modelados sobre el plan general (profesiones liberales, agricultores)

N.B. Las pensiones pequeñas son elevadas al nivel de la 'pensión mínima de jubilación' garantizada, financiada por el Fondo de Apoyo a los Ingresos.

# Reino Unido

David Stanton

Director, Departamento de Seguridad Social

*Don David Stanton es el Director de la División de Servicios Analíticos del Departamento de Seguridad Social del Reino Unido, donde es responsable de una gran plantilla compuesta por más de 200 estadísticos, economistas e investigadores sociales y operativos. Dirige el presupuesto de investigación del Departamento y su presupuesto de TI. Con anterioridad fue economista y economista jefe de varios Departamentos del gobierno del Reino Unido. También ha trabajado en el extranjero y ha sido profesor universitario de Economía.*



## Provisión de pensiones de jubilación

### Pauta actual de la provisión

Hasta 1978 no hubo en el Reino Unido una provisión de pensiones obligatorias de segundo nivel, aunque había un sector bien establecido de pensiones profesionales. En los últimos 30 años, el Reino Unido ha operado cada vez más un sistema mixto de provisión de pensiones que incorpora una pensión de jubilación estatal, básica y universal, con provisión de segundo nivel accesible a través de fuentes diversas, de financiamiento público y privado.

Las reformas realizadas desde los años ochenta se han centrado en estimular la provisión de segundo nivel, con la finalidad de establecer un equilibrio aceptable entre las responsabilidades del Estado y del individuo, y entre la provisión por retención fiscal en la fuente y la provisión con acumulación anticipada de fondos.

### Provisión del Estado

El plan estatal contributivo de la seguridad social en el Reino Unido es obligatorio para personas empleadas y autónomas con ingresos por encima de determinado umbral. Ese plan opera sobre una base por retención fiscal en la fuente, con cotizaciones en rela-

ción con los ingresos pagaderas por los empleados y sus empleadores, y cotizaciones pagaderas por trabajadores autónomos. Las personas por encima de la edad estatal pensionable, que cumplan las condiciones legales de cotización, reciben una pensión de jubilación básica uniforme y una pensión de jubilación adicional en relación con los ingresos (SERPS).

La edad estatal pensionable es actualmente de 65 años para el hombre y 60 para la mujer, aunque a partir del 2010 y durante un período de diez años será aumentada gradualmente para la mujer hasta que queden igualadas en 65.

Actualmente, la *pensión básica* abonada asciende a 64.70 libras esterlinas por semana para personas que hayan pagado las cotizaciones al Seguro Nacional, el nivel requerido es de, por lo menos, un 90% de los años de su vida laboral. La gente que tenga menos del 90% pero, como mínimo, un 25% de los años de calificación, tiene derecho a una pensión reducida prorrateada. La persona que siga trabajando después de llegar a la edad pensionable, puede recibir una pensión de jubilación independientemente de sus ingresos. Si se aplaza la reclamación de esa pensión hasta 5 años y, durante ese período, no se recibe ninguna otra prestación estatal, el nivel de la pensión será aumentado teniendo en cuenta la pensión omitida. El valor de las pensiones de jubilación pagadas se actualiza todos los años en abril según los aumentos del índice de precios al público (RPI).

Una mujer casada que no cumpla las condiciones de cotización para una pensión de jubilación, tiene derecho a una con base en las cotizaciones computadas a su marido, a condición de que ambos hayan pasado la edad de retiro y de que él haya reclamado, y se le haya concedido, pensión de jubilación. Para las personas que no hayan trabajado debido a responsabilidades del hogar, p. ej. el cuidado de los hijos o de familiares mayores o discapacitados, el período de vida laboral para cumplir el requisito de cotizaciones para la pensión de jubilación se reduce en el número de años con responsabilidades del hogar, hasta un máximo de 20 años de reducción.

En virtud del *Plan de Pensiones Estatales en Relación con los Ingresos* (SERPS), un pensionista recibe una pensión adicional calculada sobre una fórmula que relaciona las cotizaciones y los ingresos pagados desde el comienzo del plan en 1978. La fórmula se basa en las cotizaciones que una persona paga cada año por encima de las requeridas para que el año califique a los efectos de la pensión básica de jubilación. La cantidad se revalúa todos los años según los ingresos durante los años hasta la edad pensionable con la finalidad de calcular la fórmula.

#### Provisión no estatal

Además del plan de la seguridad social estatal, hay arreglos de pensiones suplementarias no estatales, gestionadas en su mayoría sobre una base con acumulación de fondos. Esos arreglos se refieren bien a planes de pensiones profesionales, establecidos por los empleadores o grupos de empleadores para sus propios empleados, o bien a planes de pensiones personales, establecidos por instituciones financieras (sobre todo

compañías aseguradoras), y están abiertos a cualquier persona empleada o autónoma en el Reino Unido. Las pensiones pagadas en virtud de esos planes completan las del plan de la seguridad social estatal, aunque también pueden ser usadas para *sustituir* el elemento relacionado con los ingresos existente en las pensiones del Estado.

Básicamente, en el Reino Unido hay dos tipos de pensiones profesionales —planes de "prestaciones definidas" y planes de "cotizaciones definidas". Los primeros (relacionados con el salario) calculan generalmente las pensiones sobre una fracción específica, p. ej. 1/60 ó 1/80 del salario final del beneficiario por cada año de servicio. Por razones fiscales, el total no suele pasar de 2/3 del salario final. Más raros son los "planes de salario medio", en que la pensión se basa en una fracción especificada de los ingresos del beneficiario durante su empleo. Los planes de cotizaciones definidas (compra de dinero) no especifican de antemano el nivel de las pensiones. Las cotizaciones se basan en un porcentaje especificado de los ingresos del beneficiario. Esas cotizaciones y las inversiones acumuladas por ellas se usan para adquirir una anualidad en la jubilación. Los planes de pensiones personales, en los que las cotizaciones se invierten para dar una suma global para la compra de anualidades, son planes de cotizaciones definidas.

### Cobertura y prestaciones

En 1991, alrededor del 48% de todos los empleados —10.7 millones de personas— eran miembros de un plan profesional, proporción que duplicaba la de hacía 40 años. Había indicios de cierta disminución desde los años ochenta, pero las últimas cifras muestran un ligero incremento en la afiliación. Un informe reciente mostró que el 81% de los hombres y el 42% de las mujeres en edad de jubilación habían pertenecido en algún período a un plan profesional. Las pensiones personales fueron introducidas en 1988 y, para 1995-1996, tenían 5.4 millones de afiliados. Excluidos los 1.9 millones de beneficiarios de pensiones personales que no tuvieron ingresos en el ejercicio, unos 3.5 millones de personas tuvieron pagos ingresados en su pensión personal. Se estima que alrededor de la mitad de los trabajadores autónomos —1.8 millones— tienen pensiones personales. A finales de 1996, alrededor de 830,000 millones de libras fueron invertidos en fondos de pensiones (profesionales y personales) en el Reino Unido.

En 1995-1996, más de dos tercios (68%) de los pensionistas tenían alguna forma de provisión de segundo nivel. Un 66% recibe ahora pensiones profesionales, y la cantidad media percibida ha aumentado a 78.70 libras por semana; un 74% tiene ahora ingresos de las inversiones, con una cantidad media percibida de 43.10 libras por semana, es decir el doble de lo que era en 1979. Como resultado de ello, son menos los pensionistas que dependen únicamente de las prestaciones estatales. Sólo un 14% carece de otros ingresos, en comparación con el 23% en 1979. Además, son ahora menos los pensionistas que aparecen entre el 20% más bajo de la distribución de la renta entre la población total, proporción que ha bajado de casi la mitad de todos los pensionistas en 1979 a una cuarta parte. Sin embargo, aunque los ingresos de los pensionistas, en promedio, han aumentado, el nivel de desigualdad entre los pensionis-

tas más ricos y los más pobres se ha ampliado. Muchos pensionistas son relativamente adinerados, pero uno de cada cuatro tienen derecho al Apoyo a los Ingresos sujeto a la comprobación de los medios de vida. Esas cifras muestran la importancia de estimular a los individuos para que hagan una provisión personal por medio de planes de pensiones profesionales y con acumulación de fondos, evitando así caer en la pobreza y la dependencia durante la jubilación.

## Revisión de las pensiones

El gobierno anunció el 17 de julio de 1997 una revisión de gran alcance de las pensiones. El objetivo clave de esa revisión es asegurar que los pensionistas tengan unos ingresos adecuados durante el retiro; que participen equitativamente en el aumento de la prosperidad nacional; y que las finanzas públicas sean sostenibles y posibles. Más de 2,000 respuestas a la fase de consulta pública ayudarán a dar información para un Libro Verde sobre las pensiones a más tardar este mismo año. El gobierno se ha comprometido a:

- mantener la pensión básica estatal como fundamento de la provisión de pensiones y revalorarla por lo menos al ritmo de los precios; así como conservar el SERPS como opción para quienes deseen permanecer en él;
- tratar de desarrollar una "pensión del ciudadano" para los que asuman una responsabilidad como cuidadores y, como resultado de ello, pierdan los derechos de pensión que, de lo contrario, hubieran adquirido;
- crear un nuevo marco de pensiones depositarias para quienes no puedan adherirse a un plan profesional del empleador, para aquéllos cuya paga sea baja o intermitente, y para los que las pensiones personales sean generalmente inadecuadas. El gobierno está considerando ahora más de 200 respuestas a una consulta técnica que finalizó en enero de 1998.

La revisión aborda nueve retos fundamentales:

- lograr un consenso sostenible sobre la política de pensiones,
- acordar dónde debe estar la responsabilidad de financiar las pensiones y establecer el equilibrio correcto entre los sectores público y privado,
- responder a los cambios demográficos,
- responder a los cambios sociales y en el mercado de trabajo,
- asegurar que los recursos dedicados a las pensiones sean usados con un efecto máximo,
- hacer una regulación correcta de las pensiones,
- elevar la conciencia sobre las pensiones y mejorar el nivel de educación financiera,

- reducir las diferencias de pensiones entre el hombre y la mujer, dando a ésta una mayor seguridad en la jubilación,
- encontrar el equilibrio adecuado entre las generaciones.

El gobierno se compromete a estudiar formas de prestar ayuda más automática a los pensionistas actuales más pobres, cosa que ya hemos iniciado. Hemos encargado una encuesta para esclarecer por qué hay tantos pensionistas que no solicitan el Apoyo a los Ingresos al que tienen derecho, y hemos lanzado una serie de programas pilotos receptores para probar las formas más eficaces de estimularles a hacerlo.

#### Grupo de provisión de pensiones

Se ha pedido a un grupo autónomo de provisión de pensiones, cuyos miembros abarcan una amplia gama de intereses de pensiones, que haga un análisis independiente del estado actual de la provisión de pensiones en el Reino Unido, así como de las probables tendencias futuras. Su informe será presentado próximamente.

#### Grupo de trabajo para la educación sobre las pensiones

El grupo de trabajo para la educación sobre las pensiones fue nombrado en septiembre de 1997 con el fin de examinar las formas de mejorar la educación y la conciencia en temas de pensiones.

# Capítulo 5

## El futuro de la seguridad social

Colin Gillion .....	240
Doctor, Director, OIT	
Marcelo Viana Esteva <sup>o</sup> de Moraes .....	248
Secretario de Estado de Previsión Social de Brasil	
Richard Hemming .....	256
Jefe de la División de Análisis Fiscal, FMI	
Hans Gidhagen .....	261
UNICE, Asesor Legal Principal de la Confederación Patronal Sueca, SAF	
Henri Lourdelle .....	263
Asesor, CES	
Peter Scherer .....	267
Jefe de la División de Política Social, OCDE	
Giovanni Tamburi .....	274
Doctor, Profesor, Consultor, Experto en Seguridad Social	

# Colin Gillion

Doctor, Director, OIT



*El Dr. Colin Gillion es director del Departamento de la Seguridad Social de la OIT y trabaja en estrecha colaboración con la AISS. Es economista y macroeconomista. Antes de su paso a la OIT, el doctor Gillion trabajó en el Departamento de Economía y como jefe de la División de Asuntos Sociales y Relaciones Industriales de la OCDE. Tiene en su haber una importante producción de informes y documentos.*

## Comentarios sobre la reforma de los sistemas de pensiones

Permítanme que comience, como ya han hecho otros antes que yo, felicitando a don Lawrence Thompson, a la Asociación Internacional de la Seguridad Social y al gobierno sueco por el libro "Más vieja y más sabia", que acaban de publicar y que el Sr. Thompson ha escrito. Es realmente excelente. Es breve y claro y, sin embargo, se ocupa de todas las cuestiones económicas principales que afectan al desarrollo de los planes de pensiones para la vejez, algunas de las cuales son intrínsecamente complicadas y, a veces, contraintuitivas, y que ha tratado de forma que las hace fácilmente comprensibles por un público amplio. Estoy seguro de que será muy leído.

No obstante, el tiempo es muy breve y deseo insistir en tres puntos, la mayoría de los cuales ya han sido planteados en la obra del Sr. Thompson, pero que yo quiero sólo ilustrar y resaltar.

El primero se refiere a la división del PIB entre las personas activas y los jubilados, y la imposibilidad de pasar de un período a otro ingresos de activos acumulados en el pasado. Algunas personas han llamado a esto la falacia de la composición. En mi opinión, es vital para la discusión sobre los sistemas con acumulación de fondos contra los que no acumulan.

El segundo punto se refiere a ampliar la preocupación que se tiene por las categorías de la población que envejecen, a las personas dependientes de todos los tipos: niños, desempleados y mujeres sin trabajo remunerado, así como los jubilados. Si se hace así, el problema del envejecimiento parece menos desalentador, aunque plantea algunos problemas difíciles de política, en especial los relativos al aumento de la edad de jubilación.

El tercer punto se refiere a los riesgos del mercado inherentes a los planes de pensiones con acumulación de fondos. En este aspecto, quisiera sencillamente llamar su atención sobre las cifras del libro de Larry Thompson y subrayar su importancia. Este punto es de especial relevancia para la Organización Internacional del Trabajo, para comprender la forma de como se entienden los planes de pensiones con y sin acumulación de fondos y, en particular, su actitud respecto al desarrollo de sistemas mixtos, que combinan los planes públicos sin acumulación de fondos con otros privados o profesionales con acumulación.

### La división de la renta nacional entre personas activas y jubiladas

El cuadro que aparece más adelante ilustra unas cuentas nacionales hipotéticas que dividen tanto los gastos totales como los ingresos totales entre personas activas y jubiladas. La población total es de 100, de los que 75 son activos y 25 jubilados. Los primeros ganan 104 dólares por persona; los jubilados no ganan nada. Las personas activas reciben beneficios de 17 dólares cada una; los jubilados, 28 dólares. La renta por habitante activo es de 121 dólares; la de los jubilados, 28 dólares, pero los gastos por habitante son 89 y 64 dólares, respectivamente: el ratio de la renta de los jubilados a los activos es del 23%, pero su ratio del gasto es del 72% (línea final del cuadro). Los jubilados tienen que completar la diferencia entre su renta y su gasto bien sea vendiendo haberes a personas activas o bien confiando en transferencias de la seguridad social procedentes de personas activas, por las que la población activa tiene que pagar una cantidad equivalente en forma de cotizaciones a la seguridad social. El ratio total de ahorro e inversión es del 15%, generado por la población activa, que también tiene que ahorrar lo suficiente para comprar activos financieros de la población jubilada o tiene que pagar la misma cantidad en forma de cotizaciones a la seguridad social.

Este sencillo cuadro (página siguiente) pretende marcar dos puntos:

Primero, independientemente de que las pensiones sean financiadas con acumulación completa de fondos (por el ahorro pasado en activos financieros) o con un sistema de seguridad social por retención fiscal en la fuente, tienen que financiarse reduciendo el consumo por parte de la población activa. La única opción consiste en reducir algunos de los otros componentes del gasto nacional bruto (tales como la inversión fija, la constitución de existencias, el consumo del Estado o la exportación neta), cualquiera de los cuales tendría efectos perjudiciales para los servicios públicos, la balanza de pagos o el crecimiento futuro. Con o sin acumulación de fondos, las dos formas de pensiones son, de hecho, una carga para el Producto Interno Bruto actual.

Segundo, se aduce con frecuencia que la acumulación de fondos en los planes de pensiones induciría un ahorro total mayor y, por tanto, un PIB futuro también mayor, y que, por eso, posibilitaría el pago de pensiones más altas. El hecho de si las pensiones con acumulación de fondos conducirían, o no, a un PIB mayor, es una cuestión discutible, pero que no hace nada para resolver el problema inmediato expresado en términos de ingresos relativos. El contrato sobre las pensiones es formulado en términos de la renta de los jubilados con relación a la renta de las personas activas, independientemente del nivel del PIB, y eso sólo puede arreglarse mediante ajustes en la cuota por habitante de la renta que va a cada grupo.

**Cuadro. Cuota de las personas activas y de los jubilados en el PIB**

<b>Gasto sobre el Producto Interno Bruto</b>		<b>Renta generada por el Producto Interno Bruto</b>	
Consumo de los jubilados	1600	Sueldos y salarios de personas activas	7800
Consumo de los activos	6700	Beneficios recibidos por personas activas	1300
Consumo total personal	8300	Renta total de personas activas	9100
Consumo del Estado	400	Sueldos y salarios recibidos por jubilados	
Inversión fija bruta	1400	Beneficios recibidos por jubilados	700
Aumento de existencias	100	Renta total de jubilados	700
Exportación menos importación	-200	Transferencias del exterior	200
<b>Producto Interno Bruto</b>	<b>10000</b>	<b>Renta Nacional Bruta</b>	<b>10000</b>
Población de jubilados	25	Ahorro de personas activas	2400
Población de activos	75	Desahorro de jubilados	-900
Población total	100	Ahorro total neto	1500
Consumo per cápita de jubilados	64	Renta per cápita de jubilados	28
Consumo per cápita de activos	89	Renta per cápita de personas activas <sup>121</sup>	
<b>Ratio del consumo per cápita</b>	<b>0.72</b>	<b>Ratio de renta per cápita</b>	<b>0.23</b>

Como es natural, estos comentarios siguen teniendo validez aunque cambie la estructura de la población, en especial si la población envejece y el ratio de jubilados a activos aumenta. En este caso, los activos necesitarán, bien ahorrar más, o bien pagar más

cotizaciones a la seguridad social. No podrán librarse de esa carga, independientemente de cuántos activos financieros hayan acumulado con anterioridad.

## La población dependiente

Una forma de evaluar la carga de la población que envejece, es la de considerarla en un contexto más general, que tenga en cuenta la totalidad de personas dependientes en la sociedad, y no sólo el ratio de jubilados a activos. En la mayoría de las economías desarrolladas, las personas dependientes incluyen niños, inválidos y desempleados, así como jubilados inactivos, y esas personas representan con frecuencia la mitad o más de la población total. Una forma de aliviar la carga de apoyo a crecientes números de dependientes podría ser la de subir la edad de jubilación (media real). Otra forma podría consistir en aumentar las tasas de participación femenina. Y una tercera, naturalmente, es la de reducir las tasas de desempleo. El cambio de esos niveles puede tener un efecto espectacular en el nivel total de apoyo requerido para dependientes de todo tipo. El cuadro siguiente puede dar cierta idea de las magnitudes involucradas.

**Cuadro. Tasas de cotización en 2035 según distintos escenarios.**

	Japón	Francia	Alemania	Noruega	EE.UU.
1995: nivel base	33,8	42,9	38,3	35,8	36,2
2035: escenario sin cambio	43,1	50,8	48,9	43,8	44,3
2035: edad de jubilación más alta para hombres	43,1	44,6	42,1	40,2	40,8
2035: mayor participación femenina	40,2	46,5	44,7	43,8	43,4
2035: ambas	40,2	40,5	38,2	40,2	39,9
2035: ambas, además de tasas más bajas de reposición de ingresos	37,7	38,0	35,7	37,7	37,4

Lo que muestra este cuadro es la tasa de cotización necesaria para dar ingresos y otros apoyos (en especial, educación a los niños) para todas las personas dependientes bajo cierto número de supuestos, tanto en 1995 (año base con fines comparativos) como en 2035. La primera comparación supone que las tasas de participación por edad y sexo permanecen inalteradas en sus niveles de 1995. La comparación siguiente muestra las tasas de cotización en el supuesto de que la edad de jubilación aumente en todos los países a los niveles ya vigentes en Japón (que tiene el más elevado). La siguiente indica

lo que pasaría si las tasas de participación femenina aumentaran al nivel de Noruega (que tiene el más alto). La cuarta comparación combina ambas posibilidades. Y la última comparación muestra lo que pasaría si esos cambios se combinaran con una reducción del 10% en las tasas de reposición para todas las personas dependientes.

Como es natural, las tasas de cotización general son mucho más elevadas que las correspondientes sólo a las pensiones. Sin embargo, lo interesante es el tamaño de los cambios. Usando el escenario sin cambio para 2035 como base de comparación: el aumento en la edad de jubilación a niveles japoneses produce una reducción sustancial en todos los demás países. El incremento de las tasas de participación femenina a niveles noruegos produce una mayor reducción en todos los demás países. Una disminución de las tasas de reposición reduce aún más las tasas de cotización. Y la combinación de las tres medidas da por resultado tasas de cotización que están muy por debajo de las que, en caso contrario, se producirían, y que, en la mayoría de los casos, son comparables a sus niveles de 1995, más bajas en los casos de Francia y Alemania.

La realización de las políticas que producirían esos resultados, podría, naturalmente, resultar difícil. Implica la reasignación de rentas y otros apoyos entre distintas categorías de edades y entre distintos tipos de programas. Asimismo, implica fomentar niveles más altos de empleo femenino y persuadir especialmente a los hombres de que se jubilen más tarde. Lo primero no es probable que resulte difícil: ya existe una fuerte tendencia al alza en las tasas de participación femenina. Sin embargo, lo segundo no va ser una tarea fácil.

---

Cuadro. Tasas de participación masculina, 1995.

Edad	Francia	EE.UU.
55	0.777	0.784
56	0.695	0.766
57	0.614	0.740
58	0.475	0.744
59	0.448	0.688
60	0.208	0.664
61	0.105	0.600
62	0.103	0.491
63	0.078	0.416
64	0.068	0.393
65	0.060	0.320
66	0.038	0.284
67	0.047	0.248
68	0.035	0.216
69	0.023	0.210
70	0.029	0.198
71	0.020	0.177
72	0.019	0.154
73	0.024	0.152
74	0.015	0.119
75	0.014	0.073

---

Por el cuadro de arriba, que compara las tasas de participación de hombres mayores en Francia y Estados Unidos en 1995, se puede tener cierta idea de la magnitud de la que hablamos. Francia, junto con una serie de otros países de Europa occidental, cuenta con una larga historia de promoción de la jubilación anticipada, en gran parte como complemento de sus políticas de compensación de las altas tasas de desempleo. A la edad de 61 años, sólo un 10% de los hombres franceses siguen activos, en comparación con un 60% en los Estados Unidos. La pérdida de renta nacional y la necesidad de transferencias de apoyo a los ingresos, tanto a esa edad como a otras superiores, son grandes, y los beneficios de políticas que incrementen la edad de jubilación, son elevados. Pero, también como es natural, en un enfoque así hay dificultades considerables, especialmente en una época de desempleo elevado. La cuestión estimulante en esa simulación es que las políticas propuestas ya son aplicadas en Japón y en Noruega.

## Riesgo

Uno de los rasgos notables de la obra de Lawrence Thompson se refiere a sus simulaciones de lo que pasaría, en distintas condiciones, a planes de pensiones con acumulación de fondos iniciados en 1953 para producir una pensión en 1994. No voy a repetir los detalles, que pueden verse en el capítulo 9, pero los resultados son notables. El cuadro indicado a continuación resume algunos aspectos de las conclusiones.

<b>Tasa de cotización requerida para producir una tasa de reposición del 50%. Para crecimiento salarial y tasas de interés correspondientes a distintos períodos.</b>				
	<b>Alemania</b>	<b>Japón</b>	<b>Reino Unido</b>	<b>EE.UU.</b>
Primeros 21 años (1953 a 1974)	48.5	54.2	53.5	33.4
Segundos 22 años (1974 a 1995)	12.9	14.0	19.0	5.1
Los 43 años (1953 a 1995)	25.5	28.1	32.2	13.5

<b>El saldo logrado en el ratio de jubilación del saldo simulado al objetivo (porcentaje) basado en distintas normas de decisión.</b>				
<b>Simulación 1</b>	<b>Tendencia de 43 años</b>			
Serie real	137	132	140	138
Serie inversa	88	80	73	80
<b>Simulación 2</b>	<b>Basada en los primeros 21 años</b>			
Serie real	261	255	233	342
Serie inversa	41	40	43	40

En resumen, este cuadro subraya la incertidumbre ligada a los planes con plena acumulación de fondos. Para lograr una tasa de reposición del 50% de los ingresos en la jubilación, las tasas de cotización dependen tanto de las tasas de interés actuales como del crecimiento de los salarios, tanto ahora como de sus niveles esperados en el futuro (cosa que, como es natural, no se conoce cuando se fija la tasa de cotización). Lo que muestra este cuadro es que las tasas de cotización pueden variar en extremo y también ser muy elevadas. En los años cincuenta y sesenta, el crecimiento salarial fue sustancialmente mayor que las tasas de interés, y las tasas de cotización basadas en esta experiencia debieran haber sido altas. En los años setenta y ochenta, el crecimiento salarial fue generalmente más bajo que las tasas de interés, por lo que las tasas de cotización basadas en esta experiencia debieran haber sido más bajas. Las tasas de cotización basadas en la experiencia media de los 43 años debieran haber estado en algún punto medio, pero, como es natural, eso no se sabía de antemano. Los resultados muestran una incertidumbre correspondiente. Las pensiones basadas en la tendencia de los 43 años debieran haber sido del 30 al 40% más elevadas que lo pretendido. Las pensiones basadas solamente en la experiencia de los primeros 21 años debieran haber sido del 150 al 250% más altas que lo pretendido. Sin embargo, como es natural, si la serie de acontecimientos hubiera sido inversa, las pensiones debieran haber sido más bajas que lo pretendido: del 12 al 27% en el primer ejemplo, y de un 60% en el segundo.

Esos resultados, y otros similares, tienen implicaciones importantes para el enfoque dado por la OIT al diseño de los planes de pensiones. Uno de los principios normativos importantes que subyacen en el enfoque de la OIT respecto al diseño de planes de pensiones, se refiere a su previsibilidad. En resumen, *se* piensa que todos los ciudadanos, independientemente de su historial laboral y de cotización, debieran recibir una pensión mínima que les coloque en el umbral de la pobreza o por encima de él. Además, la mayoría de los trabajadores que hayan cotizado sobre una base regular en su vida laboral, debieran recibir una pensión *garantizada* que, por lo menos, equivaliera a alrededor del 40% de los ingresos de su vida (aunque hasta cierta forma de techo, digamos tres o cuatro veces los ingresos medios). Como muestran los resultados de Lawrence Thompson, una pensión basada por completo en un plan con plena acumulación de fondos es incapaz de cumplir esa garantía, y no por un margen pequeño. Si se tiene asimismo en cuenta la imposibilidad de imponer tasas de cotización tan altas como un 30 ó 40%, la combinación explica en gran parte la vacilación de la OIT a la hora de aprobar los planes con plena acumulación de fondos como única fuente de ingresos en la jubilación para la mayoría de los trabajadores de ingresos medios y bajos.

No obstante, algún tipo de plan mixto parece factible. Si hubiera un plan público de seguridad social por retención fiscal en la fuente que diera la garantía mínima necesaria, entonces no habría razón para no poder combinar con él un tercer nivel basado en planes con plena acumulación de fondos. Es mucho menos lo que está en peligro. Si lo garantizado por un plan público fuera una tasa de reposición de, digamos, un 40%, la mayoría de los trabajadores podrían entonces asumir el riesgo de que

un plan suplementario (profesional o privado) con plena acumulación de fondos les proporcionara, en promedio, una tasa adicional de reposición del 30%, con el riesgo a la baja de que esa tasa fuera del 20% y la posibilidad al alza de que fuera más elevada, digamos a otro 50%. Si ese fuera el caso, la tasa de reposición para los trabajadores corrientes podría variar entre un 60% y un 90% de los ingresos, con un nivel esperado alrededor del 70%.

# Marcelo Viana Esteváo de Voraes

Secretario de Estado de Previsión Social de Brasil



*Don Marcelo Viana es Secretario de Estado de Previsión Social y Vicepresidente de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, coorganizadora de esta Conferencia. También es secretario ejecutivo de los Consejos Nacionales de Seguridad Social y Bienestar de Brasil. Cuenta con una larga carrera en el gobierno brasileño en los campos de la previsión social y la economía.*

El análisis de las condiciones previas subyacentes a los procesos de reestructuración de los sistemas de seguridad social es siempre condicionado por el "locus" donde la reflexión se desarrolla, o sea, hay siempre un punto de vista específico que condiciona el esfuerzo analítico general. Mi visión se basa en lo observado en Latinoamérica, donde el desafío puede ser sintetizado por la necesidad de compatibilizar la transformación productiva con equidad, conforme la propuesta presentada por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe — CEPAL, siendo que la cuestión clave es articular de modo consistente el marco regulador legal-institucional del sistema de seguridad social con el cambio del ambiente político y del entorno social y macroeconómico, ajustando las promesas a las posibilidades del nuevo paradigma de desarrollo.

La cuestión es saber, no obstante los profundos cambios mundiales o regionales que afectan las bases socio-político-económicas de la seguridad social tal cual la conocemos, si persiste la necesidad de políticas públicas destinadas a asegurar a los ciudadanos protección frente a los riesgos sociales, cuál es la naturaleza de esta acción pública y cuál es el espacio de la iniciativa individual. Es evidente que esta reflexión está condicionada por una tendencia general en el sentido de revisar el espacio de la iniciativa pública y de las formas tradicionales de actuación estatal en favor del mercado (sector privado) y de las acciones comunitarias (tercer sector). Pero también es evidente la importancia de la instancia pública en la corrección de las fallas del mercado y en la promoción de la equidad.

En lo que concierne a la promoción de la equidad, parece claro que las responsabilidades del Estado en el campo del combate a la pobreza, sea por medio de la acción asistencial o por políticas activas de inserción de los excluidos en el proceso productivo, así como también en la provisión del seguro social y de la asistencia sanitaria, por lo menos en los niveles básicos, permanecen siendo factores centrales para mantener la cohesión social.

Pero, al analizar el cumplimiento por parte del Estado de sus responsabilidades básicas en el área social, es posible verificar que, dependiendo del ambiente social específico en que esta acción se realiza, los resultados pueden variar desde la universalización de altos patrones de bienestar social hasta la simple reproducción de las estructuras de desigualdad. No se pueden confundir las consecuencias sociales de la crisis del Estado Benefactor social en aquellos países donde de hecho hubo una mayor homogeneidad social, con lo que sucede en países donde las políticas sociales solamente reprodujeron las asimetrías del modelo de crecimiento económico.

La verdad es que el ambiente virtuoso de acelerado crecimiento económico y de rápida expansión del empleo y renta que caracterizaron los treinta años gloriosos que moldearon la seguridad social en Europa, cambió tanto como los procesos cerrados y autónomos de desarrollo basados en la industrialización sustitutiva de importaciones, crecientemente obsoletos, que conformaron los sistemas de seguridad social en Latinoamérica.

Estos cambios imponen una transformación de los paradigmas vigentes como condición elemental de la propia sobrevivencia de los sistemas de seguridad social, pero, sin embargo, es necesario tener claro que los efectos de la crisis son diferentes en cada uno de estos espacios geográficos porque son distintas las naturalezas y los resultados de las políticas de protección social, especialmente en lo que tiene relación con las formas de financiamiento y el contingente de la población cubierta.

¿Qué pasa en Latinoamérica? En términos generales, siempre vale recordar que los años ochenta, en Latinoamérica, fueron marcados, en diferentes grados de intensidad conforme el país, por profundas transformaciones en los campos político, económico y social. Aunque el proceso de redemocratización haya sido el hecho más relevante en el ámbito político, la deuda externa, el estancamiento económico, la inflación, la precariedad de las relaciones de trabajo y la reducción de los niveles de empleo y renta caracterizaron el escenario de crisis. Los años noventa ya traen las marcas de la estabilización económica y de los ajustes estructurales en un contexto de debilitamiento de los sistemas de financiamiento de la seguridad social, especialmente sensibles a las adversidades del mercado de trabajo, y de ampliación de las demandas populares por políticas de protección social dentro de un cuadro de contención de los gastos públicos.

Ese proceso ha coincidido con un cambio profundo del orden mundial que se ha manifestado por medio de la progresiva alteración del peso relativo de los actores en el panorama internacional, inclusive con la tendencia de revisión de los conceptos clásicos de soberanía; en la reestructuración de las relaciones de poder económico y político entre las naciones; en el proceso de reorganización de las formas de produc-

ción y distribución de la riqueza (globalización, integración regional y nueva revolución tecnológica); en la aparición de nuevos temas en la agenda internacional, vinculados a la búsqueda de una nueva articulación entre desarrollo económico y social, medio ambiente y población.

Por un lado, se observa el fenómeno de la globalización por medio del cual se produce una reducción de la capacidad individual de intervención y regulación de los Estados nacionales, tomados aisladamente, frente a la creciente interdependencia entre países y regiones, generada como consecuencia de un movimiento más fluido de bienes, servicios y capitales, así como un acelerado proceso de innovación tecnológica y por una acción más desenvuelta de las corporaciones transnacionales.

Por otro lado, conjuntamente con el proceso de globalización, cuyo principio motor han sido transformaciones ocurridas a nivel microeconómico, se verifica otro movimiento, no necesariamente antagónico, sino eminentemente político y macroeconómico, en el sentido de la integración entre dos o más países, con el fin de reforzar colectivamente la capacidad de intervención y regulación de la esfera pública frente a las nuevas realidades emergentes, así como buscar también el fortalecimiento de la presencia regional en el escenario multilateral.

Estas transformaciones en la base productiva y en los flujos económicos mundiales traen como consecuencia una redefinición de las atribuciones del Estado nacional, que en el caso de América Latina, ha cuestionado los regímenes autoritarios, sus correspondientes aparatos administrativos y el modelo autónomo de desarrollo.

En términos económicos, esos procesos globales imponen, en el ámbito latinoamericano, una reestructuración competitiva de las diversas economías nacionales en un contexto de integración regional que pueda ser un instrumento del esfuerzo conjunto de modernización y de negociación con los bloques económicos de Europa, de América del Norte y de la Cuenca del Pacífico. En el caso de América del Sur, el Mercosur es la expresión regional de los procesos ya mencionados, que permitirá a los países participantes (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), asociados (Chile y Bolivia), y a los que vengán a adherirse en breve (quizá los Países del Pacto Andino) tener mejores condiciones para el desarrollo económico y para la mejoría de las condiciones de vida de sus ciudadanos. Este proceso de regionalismo abierto, compatible con las reglas de la Organización Mundial del Comercio, podrá culminar en la constitución de un área de libre comercio sudamericana, como paso fundamental para el incremento del comercio regional, para la expansión vigorosa del sector productivo privado y como paso previo para futuros acuerdos con los demás bloques económicos.

Además de la integración económica y de la liberalización comercial, ha habido una apertura a las inversiones externas, la privatización de empresas públicas, la desregulación de los mercados financieros, el fin del control gubernamental sobre los precios, y, lo que nos interesa más de cerca, la flexibilización de las relaciones laborales, la revisión del financiamiento del seguro social y la reforma de los servicios de salud, educación y asistencia social, con el incremento del rol de los gobiernos subnacionales.

En lo que concierne al mercado laboral, el surgimiento de nuevas formas de organización de la producción, en especial en el sector industrial, asociadas a la rápida incorporación de nuevos avances científicos al proceso productivo llevan a una erosión del modelo fordista/taylorista de producción y de las relaciones formales de trabajo asalariado, cuyas nóminas se constituyeron históricamente en las bases clásicas de financiamiento de los sistemas de seguridad social, sólo posteriormente engrosadas mediante la canalización de recursos fiscales adicionales. Ese proceso global tiene impactos más graves en mercados laborales heterogéneos, donde el crecimiento del desempleo estructural y el surgimiento de nuevas modalidades de prestación de servicios, por la ampliación de los segmentos de trabajadores independientes y/o informales, por el resurgimiento del trabajo domiciliario, por la tercerización, por el incremento del trabajo temporal o por tiempo parcial, se manifiestan con más fuerza y tienden no solamente a corroer las bases de financiamiento, sino a ampliar las demandas sobre los sistemas de protección social.

Además de eso, los procesos de envejecimiento de la población, aún cuando las transiciones demográficas observen ritmos propios en cada realidad nacional, imponen la adaptación de los regímenes de seguridad social a las nuevas tasas de dependencia entre ancianos y población activa y a los nuevos perfiles epidemiológicos.

No podemos olvidar también que en el caso de Latinoamérica algunas características específicas deben ser consideradas. En verdad, la regla es que nuestros sistemas de protección social fueron más mecanismos de reproducción de la desigualdad estructural de nuestras sociedades, que instrumento de incorporación de los segmentos económicamente disminuidos o de reducción de las diferencias sociales. En efecto, los gastos con los sistemas de jubilación y pensiones, incluyendo los regímenes especiales de los funcionarios públicos, representan la parte mayoritaria de los dispendios sociales y sobrepasan en la gran mayoría de los países el 10% del producto nacional, aunque la cobertura en general sea limitada y tengan fuertes aportaciones fiscales. No obstante haya ocurrido un proceso gradual de ampliación de la cobertura, tanto horizontal como vertical, en general ésta no abarca la mayoría de la población económicamente activa. En realidad, no llegamos a conocer el Estado Benefactor. La cultura del privilegio nos llevó muchas veces al Estado de malestar social, que al reproducir las estructuras de desigualdad del modelo de crecimiento económico, en general no ha sido capaz de resolver los problemas de las mayorías.

Todas esas cuestiones nos apuntan hacia el rediseño del rol del Estado en este proceso y la redefinición del nivel, composición y tendencia del gasto público y de la correspondiente carga tributaria necesaria para su financiamiento. En efecto, el costo del sistema de seguridad social se basa en recursos tributarios o parafiscales que inciden sobre diversas etapas de la cadena productiva. Estos valores, evidentemente, son incorporados al costo de producción, grabando por lo tanto el precio final de bienes y servicios y repercutiendo sobre la competitividad de la economía. ¿Hasta qué punto se podrá sacrificar la competitividad en nombre de la preservación o de la implementación de políticas de bienestar social y viceversa?

Esos dilemas ya mencionados, que son mundiales, pero que tienen un aspecto más dramático en los países en vías de desarrollo, tendieron a dividir a los reformadores de la seguridad social, principalmente en lo que concierne a los programas de pensiones, en dos grupos muchas veces antagónicos. Uno defendiendo la necesidad de reformar los sistemas públicos de reparto, buscando una relación actuarialmente más adecuada entre cotización y prestación, entre aporte y beneficio. Otro defendiendo la sustitución del régimen de reparto por un modelo basado en la capitalización de las cotizaciones, aportadas en cuentas individuales y administradas por entidades privadas, cuya suma, agregada al valor de los rendimientos de las inversiones correspondientes, podría hacer frente a las necesidades del asegurado en el momento de la jubilación.

Las críticas hechas recíprocamente por cada uno de los grupos son muchas veces pertinentes. No obstante las diferencias existentes, hay un punto en común entre ambos grupos, que es la preocupación de articular de modo sustentable las promesas con las posibilidades, buscando la construcción de un sistema que, considerando todos los cambios ya mencionados, sea efectivo en diversas dimensiones de tiempo. Aquí estamos a la búsqueda de un consenso, intentando superar los maniqueísmos simplistas en el sentido de hacer una síntesis adecuada a la realidad de cada uno de nuestros países.

Ante lo expuesto, creo que es necesario conformar una agenda preliminar que por lo menos establezca algunos criterios. Creo que esta agenda debe abarcar los aspectos que pueden ser resueltos por medio de la acción autónoma de los Estados nacionales y aquéllos que exigirán una acción concertada de los Estados para hacer frente a los peligros del nuevo escenario global.

Sin perjuicio de la revisión del concepto de Estado como actor protagónico del desarrollo económico y de las restricciones fiscales, hay todavía un aspecto amplio para la acción del Estado en el campo de las políticas públicas en el área social. Es oportuna una evaluación de las posibilidades todavía abiertas a la acción autónoma de los Estados nacionales, hasta como determinante del éxito de las transformaciones de la estructura productiva. Es verdad que este Estado deberá ser legitimado por un consenso social y político capaz de asegurar el "pacto fiscal" necesario para asegurar la robustez de las finanzas públicas y la sustentabilidad de sus acciones.

Creo que algunos aspectos que podrían basar la formación del consenso necesario para la construcción de ese nuevo Estado deben ser puestos en evidencia. El Estado debe estar crecientemente estructurado bajo el principio de la subsidiariedad, debiendo intervenir cuando sea necesario en razón de la insuficiencia o inadecuación de la acción privada o comunitaria. Así, la acción estatal debe privilegiar la inducción y/o la regulación de los procesos.

Además, como consecuencia de la necesidad de mantener la disciplina fiscal, hay que cambiar el enfoque del dispendio social, buscando la promoción de la equidad, la elevación de la productividad del gasto público y la substitución de la acción asistencial clásica por inversiones en el capital humano, de modo que haya un incremento en la empleabilidad, o sea, en la capacidad del individuo de insertarse en el mercado de trabajo. El objetivo debe ser asegurar, lo más posible, que haya igualdad de oportunidades.

Es necesario que haya también un nuevo tipo de organización administrativa del aparato público que debe ser más visible en lo que concierne al acceso a las informaciones oficiales, abierto a mecanismos de control social, más flexible y con un gran grado de efectividad, capaz de adaptarse al dinamismo de los cambios estructurales en curso y a la complejidad de los problemas enfrentados por el poder público.

Podríamos tal vez resumir este proceso de redefinición de directrices en los siguientes puntos, siendo necesarios:

- una opción preferente de los sistemas de seguridad social en beneficio de los pobres, con la eliminación de los diversos mecanismos de "solidaridad invertida" engendrados por razones corporativistas, de tal modo que se maximice la eficiencia y la eficacia en la utilización de los escasos recursos existentes mediante la adopción de rigurosos criterios de selección;
- la reorganización del mercado laboral, de modo que las ganancias en productividad resultantes del acelerado proceso de modernización productiva puedan reflejarse en una distribución más equitativa de las oportunidades de trabajo, con la creación de nuevos empleos con jornadas más cortas, así como la implementación de políticas activas de recalificación profesional, volcadas para la polivalencia funcional, de manera que sea compatible el perfil de la mano de obra con la naturaleza de las nuevas demandas de conocimiento intensivo en los sistemas productivos .
- el estímulo a las actividades intensivas en mano de obra, aunque sea con carácter de subsistencia, por medio de políticas fiscales, de crédito popular o mediante la adopción de políticas de redistribución de activos (por ejemplo, la reforma agraria);
- el estímulo al incremento de regímenes complementarios de previsión, abriendo a diversos sectores de ingresos más altos en la sociedad, la posibilidad de obtener niveles superiores de protección social a los que les son asegurados exclusivamente por el sistema público básico de previsión social. La combinación óptima entre sistema básico y complementario puede no tan sólo asegurar mayor eficacia del sistema en lo que concierne a la protección social, sino además potenciar un círculo eficaz a nivel macroeconómico, derivado del impacto positivo del primer sistema en la sustentación de la demanda agregada y del segundo, en el aumento de la tasa de ahorro y el fomento de las inversiones con perspectivas de madurez a largo plazo;
- la garantía de una red de asistencia sanitaria básica, con un enfoque privilegiado en el fomento de acciones preventivas, sin perjuicio de la actuación privada, mediante planes de seguro de salud;
- la adecuación, siempre que sea posible, de las políticas de asistencia social, en especial aquéllas destinadas a la garantía de ingresos mínimos para los segmentos vulnerables, a las políticas de capacitación profesional y de inserción en el mercado de trabajo;

- la articulación sustentable del proceso productivo con las condicionantes ecológicas, buscando no solamente la utilización más racional de los recursos naturales, sino principalmente la conformación de ambientes vitales y laborales más saludables y seguros, reduciéndose los riesgos de incapacidad, total o parcial, temporal o permanente, para la vida activa;
- la búsqueda de la diversidad de fuentes de financiamiento de la seguridad social, con reducción de los gravámenes que inciden en el empleo formal;
- la compatibilización del sistema de seguridad social de forma coherente con la búsqueda de la competitividad bajo una óptica sistémica que considere la eficiencia global del espacio económico nacional o regional;
- la incorporación gradual al sector público de las técnicas de gestión adoptadas por el sector privado, principalmente, el control sobre los resultados, el desarrollo de indicadores de desempeño cuantitativos y cualitativos, el establecimiento de parcerías con instituciones privadas o del tercer sector, la reducción de los niveles jerárquicos, la descentralización, la polivalencia funcional del cuerpo burocrático asociada a la flexibilidad de la remuneración, la modernización de la base tecnológica de trabajo y la adopción de la contabilidad gerencial.

Es importante señalar, mientras tanto, que además de las posibilidades de reestructuración de las políticas de seguridad social bajo los criterios mencionados, en un contexto de reforma del papel y del aparato administrativo del Estado, los cambios globales ya mencionados parecen apuntar para la necesidad de elaborar una agenda concertada que permita la acción conjunta de los Estados frente a los nuevos retos del escenario mundial que imponen límites a la actuación aislada de cada Estado en la resolución de sus problemas.

Me refiero a la necesidad de desarrollar una instancia pública global capaz de regular efectivamente y de contrarrestar los efectos nocivos de una economía globalmente libre y anómica. Hay aquí que buscar una institucionalidad global democrática capaz de contrarrestar las asimetrías generadas por el mercado también a nivel global.

Bajo ese punto de vista, creo que dos cuestiones deben recibir especial atención. Una de ellas es la necesidad de controlar la volatilidad del capital en nivel global mediante la adopción de un régimen regulador que impida que los movimientos salvajes basados en la especulación financiera pongan en riesgo economías nacionales y/o regionales enteras. Vinculado a esto, es también un factor de preocupación, el creciente abismo entre la economía monetaria y la economía real, o sea, la creciente no correspondencia entre los activos financieros y los activos reales en la economía global, siendo que, cada vez más, el desempeño de la economía real está subordinado a las expectativas de esa economía virtual.

Sorprendentemente, parte de esa inseguridad global, más fuerte en los países en vías de desarrollo, tiene origen en la búsqueda de ganancias mayores y más rápidas por parte de los fondos de pensiones de los países desarrollados, en el ansia de obtener los

medios que les permitan cumplir con sus promesas, medios esos cada vez más basados en apuestas que en la economía real. Hoy día, creo sinceramente que ésta es la gran amenaza no solamente para la seguridad social, sino también para la viabilidad del propio sistema económico global. Amenaza que está fuera del control de cada Estado nacional.

La otra cuestión que debe ser considerada, y que ya ha sido debatida en foros internacionales, se refiere a la conveniencia de elaborar un plan global de seguridad social volcado al combate a la pobreza, que se articule proactivamente con los esfuerzos en curso de organización de sistemas de seguridad colectiva y de políticas de apoyo al desarrollo.

El desafío que se nos presenta es generar las condiciones propicias para la inserción social de amplios sectores de la población mundial que están apartados de los progresos de nuestra civilización y cuyos países tienen una carencia absoluta de recursos para hacer frente a sus demandas. Por supuesto, esto no se dará simplemente por razones humanitarias, sino principalmente como consecuencia de una estrategia amplia destinada a evitar las tensiones derivadas de ambientes favorables al incremento de flujos migratorios incontrolables o al fomento del crimen organizado, en especial el narcotráfico.

Creo que sobre esos últimos temas, que involucran una acción global concertada, podría ser interesante llevar adelante estudios específicos que aclarasen un poco más la naturaleza de estos problemas para los responsables de las políticas y las organizaciones de seguridad social.

# Richard Hemming

Jefe de la División de Análisis Fiscal, FVI



*Don Richard Hemming dirige la División de Análisis Fiscal del FMI, ha trabajado también para la OCDE y, con anterioridad, fue profesor de Economía, campo en el que tiene el grado de doctor, ha escrito numerosos artículos que incluyen diversos aspectos del crecimiento económico, la seguridad social, el mercado de trabajo y temas fiscales. Como representante del FMI, ha desempeñado misiones en casi todas las partes del mundo.*

En esta sesión sobre *El Futuro de la Seguridad Social*, se ha preguntado a los oradores por sus opiniones sobre una serie de cuestiones específicas, y yo me voy a concentrar en una de ellas: *¿Cuáles son las condiciones previas de la seguridad social en un mundo moderno?*, aunque mis respuestas tienen también que ver con algunas de las demás cuestiones.

Hasta ahora, en la discusión sobre la reforma de la seguridad social, parece que hemos dividido a los responsables de la política en tres categorías: los que tratan de evitar una reforma importante, suponiendo que el crecimiento se hará cargo de las cosas (sin saber realmente de dónde va a venir el crecimiento); los que están dispuestos a realizar cambios radicales; y los que piensan que la solución está tanto en la reforma como en el crecimiento. La mayoría de nosotros creo que estamos en este último grupo, y mis cinco condiciones previas van dirigidas, sobre todo, a ese grupo.

*Mi primera condición previa para una reforma exitosa es que los sectores público y privado deben hacer cada uno aquéllo en lo que son buenos.* Esta condición previa se deriva más de la regularidad empírica que de la economía de los fallos del mercado. La regularidad empírica indica que el sector público es bueno en asegurar que haya una red de seguridad para los jubilados (por medio del sistema fiscal y de transferencias), así como en proporcionar pensiones indizadas (gravando con impuestos los ingresos reales crecientes), mientras que el sector privado es bueno en ofrecer una gama flexible de arreglos sobre pensiones, que satisfacen distintas necesidades individuales, y en

la acumulación de fondos para pensiones. Está claro que el sector público podría hacer lo que hace el privado, y viceversa, pero eso no es normalmente así. La indización es un ejemplo de este caso. El sector privado podría indizar las pensiones, pero, a lo más, proporcionaría incrementos fijos o ad hoc, que están en relación con el rendimiento de la inversión. Eso implica que las pensiones de prestaciones definidas suelen tener un elemento de cotización definida. El sector privado podría indizar, pero el costo es prohibitivo, bien sea para el sector privado o para el Estado, si emite bonos indizados. De la primera condición previa se deriva una fuerte razón fundamental para lo que, en terminología del Banco Mundial, se conoce por pensiones públicas del Pilar 1 y privadas de Pilar 3. La provisión de esos pilares, aunque implica algunas cuestiones (p. ej. la comprobación de medios de vida contra la universalidad en el caso del Pilar 1, regímenes reguladores en el caso del Pilar 2) es macroeconómicamente eficaz y en gran medida no controvertida.

Por ello, esos dos pilares no ocupan el centro de la atención de gran parte de los debates sobre la reforma de las pensiones. La mayor atención se centra en el Pilar 2, pensiones públicas obligatorias por encima del mínimo proporcionado en virtud del Pilar 1. La estructura del Pilar 2 plantea una gama de cuestiones fascinantes. Así, por ejemplo, el diseño de la transición del sistema por retención fiscal en la fuente al de acumulación de fondos es un reto intelectual y práctico, sobre el que se ha hecho un progreso enorme. También es un empeño valioso si se acepta que un cambio del primero al segundo sistema está garantizado. Sin embargo, yo no lo acepto como prescripción universal. Las ventajas indicadas de la acumulación de fondos (que están en relación con su ventaja en el costo, la equidad intergeneracional, la capacidad de manejar el riesgo demográfico y económico, unas características superiores de señalización, y el impacto beneficioso sobre el ahorro) bien tienen una validez dudosa o bien no resultan abrumadoramente convincentes. Además, en la medida en que hay problemas con los sistemas por retención fiscal en la fuente, esos suelen arreglarse. El Reino Unido lo hizo mediante una serie de reformas audaces sobre todo en los años ochenta y ha respondido así por completo, quizá incluso más que por completo, a las nada prometedoras perspectivas de su plan de pensiones en relación con los ingresos, que fueron reveladas a principios de los ochenta (tan sólo unos pocos años después de la introducción del plan). Y, aunque en Estados Unidos se habla de financiar la seguridad social con acumulación de fondos, el déficit a largo plazo del sistema por retención fiscal en la fuente es menor del 15% del gasto y las medidas precoces para acabar con esa diferencia tendrían un impacto modesto en los contribuyentes y los pensionistas a largo plazo. Sin embargo, las finanzas de la seguridad social en los Estados Unidos no pueden ser separadas de las del Estado federal en general, y lo que puede parecer un énfasis indebido dado a los problemas de la seguridad social, aparece con una luz diferente cuando se ve en el contexto de la economía política del proceso presupuestario.

Pero, lo que es fundamental, tengo algunas dudas sobre la necesidad general del Pilar 2 y, en particular, sobre el papel desempeñado por la obligación en la provisión de pensiones más allá del mínimo proporcionado en virtud del Pilar 1. El Pilar 2 tie-

ne una clara justificación en un mundo paternalista, en cuyo caso se plantean todas las cuestiones normales (acumulación de fondos contra retención fiscal en la fuente, prestación definida contra cotización definida, pública contra privada). No obstante, creo que vivimos en un mundo cada vez más individualista y que, ahora, es bastante escéptico sobre la actuación del gobierno, en cuyo caso se hará un creciente hincapié en el hecho de tener una red de seguridad adecuada y un sector privado flexible. Por eso veo al Reino Unido, donde el papel del Pilar 2 va en disminución, y acabará probablemente como último recurso para los excluidos de la provisión privada, mientras que el papel del Pilar 3 va en aumento (aunque con un elemento de obligación), como modelo de reforma alternativa al Pilar 2 dominante, ya sea que esté organizado según la línea chilena o de alguna otra.

Aunque el sistema del Reino Unido se acerca al cumplimiento de mi primera condición previa, es importante no perder de vista a mi *segunda condición previa, que es que la provisión de pensiones debe ser hecha a la medida de las características y preferencias de cada país*. Debido a ello, no voy a abogar en absoluto enérgicamente por el modelo del Reino Unido, ni ningún otro modelo, como panacea, ya que la considerable diversidad histórica, cultural e institucional del mundo tiene que influir en el enfoque dado a la reforma de las pensiones. Las economías avanzadas, con sistemas maduros por retención fiscal en la fuente enfrentados a tensiones financieras futuras; las economías en transformación, con sistemas ya sometidos a tensiones; las economías asiáticas, con altas tasas de ahorro pero modestos sistemas de pensiones; y las economías más pobres en desarrollo, que apenas si comienzan a pensar en la provisión de pensiones; todas ellas esperan distintas cosas de sus sistemas de pensiones, y no hay ningún enfoque individual que pueda satisfacer todas sus necesidades. A este respecto, las principales elecciones a las que hay que enfrentarse (tasa lineal contra pensiones en relación con los ingresos, financiamiento con acumulación de fondos contra retención fiscal en la fuente, prestación definida contra cotización definida, público contra privado, provisión obligatoria contra voluntaria) implican 32 variantes de reforma de las pensiones. Sin embargo, de ellas, estamos eligiendo entre 5 y 7, y ello da un margen más que suficiente para adaptarlas a las diversas condiciones de cada país y a las preferencias referentes a la medida en que el sector público deba estar involucrado en la provisión de pensiones, etc.

También debemos ocuparnos de los aspectos macroeconómicos de la reforma de las pensiones. Ello nos lleva a mi *tercera condición previa, que es que la reforma de la seguridad social tiene que contribuir a, y ser apoyada por, políticas destinadas a asegurar unas finanzas públicas sanas*. La cuestión fundamental se refiere a cómo hacer frente a los costos futuros de las pensiones (después de tener en cuenta las reformas de las pensiones que sean realizadas). La respuesta es clara... incrementando la producción futura. Los arreglos hechos para pagar las pensiones, y en particular la elección entre la acumulación de fondos y la retención fiscal en la fuente, pueden afectar el ahorro, la inversión y la producción, pero sólo ligeramente. La estabilidad macroeconómica y una reforma estructural fundamental (liberalización comercial y financiera, etc.) son la clave, y la sostenibilidad fiscal es esencial para ambas (porque los déficit fiscales

amenazan el crecimiento, los objetivos para la inflación y la balanza de pagos, y limitan el margen de reformas estructurales tales como derechos aduaneros más bajos y limitación de la prioridad estatal al ahorro privado en condiciones preferenciales). Unas finanzas sanas de la seguridad social son un elemento de sostenibilidad fiscal, en el sentido de que tiene que haber capacidad para cubrir las obligaciones de la seguridad social sin fondos acumulados. Como es natural, es importante en este sentido distinguir el largo plazo del corto. A corto plazo, el crecimiento puede ser tan importante, que resulte adecuado demorar la reforma. Este es un punto relevante en la situación actual en Japón, donde se ha puesto en espera la consolidación fiscal, que es esencial para adaptarse a los costos del envejecimiento previsto de la población. En lugar de ello, se ha aplicado un estímulo fiscal destinado a invertir la fuerte recesión económica reciente. El punto básico es que la mejor cosa que Japón puede hacer para apoyar a una población que envejece, es crecer. No obstante, el caso referente a estimular el crecimiento en el Japón tiene una base más amplia que ésta, ya que la fuerza de la economía nipona tiene implicaciones para el resto de Asia, y para la economía mundial.

Este último punto, y la observación general de que los lazos entre las economías nacionales se están estrechando, conduce a mi *cuarta condición previa para la seguridad social en un mundo moderno, que es que cada país tiene que tener en cuenta las implicaciones mundiales de evoluciones y políticas relevantes para la reforma de las pensiones*. En este contexto, hay una tendencia a centrarse en los países industriales, que aportan la mayor parte del ahorro mundial. Sin embargo, también hacen grandes inversiones, y es sobre todo Japón, con su superávit por cuenta corriente, el que es el ahorrador neto y pone el ahorro extranjero a disposición de la inversión financiera en el resto del mundo. A pesar de todo, el envejecimiento de la población a principios del próximo siglo implicará una reducción del ahorro en los países industriales, probablemente mayor que la inversión. El superávit de Japón se convertirá así en déficit. Los países asiáticos de alto ahorro también envejecerán, aunque algo después. Por tanto, ellos también ahorrarán menos, si bien su cuota del ahorro mundial aumentará, cosa que hará asimismo la inversión para apoyar la continuación del alto crecimiento en Asia y en otras economías emergentes del mundo entero. Así pues, aunque el ahorro mundial y la inversión tienen que ser siempre iguales *ex post*, las balanzas del ahorro y la inversión regionales cambiarán probablemente de forma muy marcada. Además, las variaciones de los tipos de interés y de cambio necesarias para hacer que el ahorro y la inversión mundiales *ex ante* concuerden *ex post*, diferirán entre regiones. Esas variaciones tendrán potencialmente consecuencias de gran alcance para la economía mundial.

Finalmente, la eficacia microeconómica y las finanzas públicas sanas son dos aspectos de una buena gestión fiscal. La transparencia fiscal también es importante, y mi *quinta condición previa para la seguridad social es que los arreglos deben ser transparentes, en el sentido de que debe haber una apertura al público en todos los aspectos del sistema de la seguridad social*. Los arreglos sobre pensiones presentan importantes elementos de no transparencia. Ejemplos de ello son la omisión de hacer públicos los costos a largo plazo de sistemas por retención fiscal en la fuente o las políticas de inversión de

fondos públicos de previsión. Esa falta de transparencia mina el apoyo público a las políticas sobre pensiones y puede conducir a ineficacia y dificultades financieras. El FMI ha elaborado hace poco un Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal, que constituye un marco adecuado para evaluar y mejorar la transparencia de la gestión fiscal. Las disposiciones de *ese* Código son bastante generales y pueden ser aplicadas directamente a la gestión de planes de pensiones de la seguridad social. A este respecto, un elemento clave del Código se refiere al compromiso del Estado en el resto de la economía, y, en particular, a la medida en que el Estado respalda las obligaciones del sector privado. Este es un elemento poco claro de las reformas en la América Latina, por lo que el Código requeriría una declaración clara de las eventuales obligaciones asociadas con esos sistemas privatizados. El Código está a disposición en el sitio del FMI en Internet.

# Hans Gidhagen

UNICE,Asesor Legal Principal de la Confederación Patronal Sueca,SAF



*Don Hans Gidhagen es Asesor Legal Principal de la Confederación Patronal Sueca y, en esta Conferencia, representa a la Unión de Confederaciones Industriales y de Empleadores de Europa (UNICE), con sede central en Bruselas.*

## Transparencias del Sr Gidhagen:

### 1. El futuro de la seguridad social

- Visión de los empleadores

### 2. Definiciones

Primer pilar = sistema legal de pensiones

Segundo pilar = pensiones profesionales. Organizadas por las partes del mercado laboral. (Organizaciones, empleadores y empleados.)

Tercer pilar = Ahorro privado

### 3. El futuro mercado de trabajo

Empleados.,  
'por proyectos'

ornada  
aróial

Núcleo de  
empleados  
clave

Meados temporales

Autónomos

#### 4. El futuro mercado de trabajo

- Más subcontratistas de grandes empresas
- Más empresas pequeñas especializadas
- Muchos tipos distintos de empleos y de contratos de trabajo
- Gran movilidad

#### 7 UNICE

- Apoyar planes suplementarios/profesionales
- Cada Estado miembro es responsable de la organización y financiamiento de su propio sistema de protección social
- La UNICE apoya el objetivo de simplificar y reformar la coordinación de los sistemas de seguridad social con vistas a facilitar la libre movilidad de los trabajadores dentro de la UE

#### 5. Opiniones de la UNICE Generales

Reducir los costos no salariales de la mano de obra y el nivel general de impuestos y contribuciones sobre empleadores y empleados --->

Lograr un mejor equilibrio entre las posibilidades económicas, por una parte, y los servicios y las prestaciones sociales, por la otra

Condiciones previas para reducir el desempleo y crear nuevos puestos de trabajo

#### 8. Tendencias

Retención fiscal en la fuente —> Acumulación de fondos

Prestación definida —> Cotización definida

Monopolio —> Competencia

Regulaciones —> Influencia individual

30 años para la prestación plena —> Todos los años cuentan

Trabajadores manuales y de cuello blanco —> Colaboradores

#### 6. UNICE

- El impacto en la competitividad de países europeos
- Hacer que los sistemas de protección social sean más favorables para el empleo
- Convertir el seguro de desempleo en un instrumento de empleabilidad
- Tener en cuenta los cambios demográficos
- Aumentar la edad media para la pensión/  
Reducción de pensiones

# Henri Lourdelle

Asesor, CES



*Don Henri Lourdelle es asesor en el campo de la protección social en la sede central de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), en Bruselas. Ha participado con anterioridad en conferencias de la AISS. La última vez que participó en una de ellas fue en la ciudad de Dublín, a principios de este año.*

Quisiera comenzar agradeciendo al Presidente el hecho de haber permitido la participación en este debate de la Confederación Europea de Sindicatos. Durante dos días hemos escuchado numerosas alocuciones dadas por expertos, economistas en particular, y hoy, la palabra la han tenido una vez más los expertos "sociales" (UNICE, CES).

Es posible que haya algunas personas entre ustedes, que no conozcan la CES. En palabras muy breves, la CES representa 85 millones de trabajadores en 28 países. También tenemos lazos con los países mediterráneos y con América del Sur. Por cierto que en Sudamérica se celebró una reunión de sindicalistas de esos países hace aproximadamente un mes, y uno de los temas de la agenda en aquella ocasión fue la seguridad social.

Según el programa, el tema de esta sesión es: "¿Cuál será la seguridad social del futuro? ¿En qué condiciones? ¿Qué estudios deben ser realizados?"

Antes de responder a esas preguntas, señor Presidente, quisiera contestar a otra que ustedes no han hecho, pero que ha estado implícita —en realidad, explícita— en las discusiones de los dos últimos días: "¿Hay, tal como han dicho o escrito aquí algunos, una crisis, incluso un colapso, en el 'sistema de la seguridad social'?"

Evidentemente y de modo inequívoco respondo "No".

Una vez dicho eso, no quiero decir que no haya necesidad de "adaptar" o "mejorar" el sistema para que responda mejor a las necesidades de hoy. Tenemos que aceptar

retos como la evolución del mercado de trabajo, con sus consecuencias en términos de cobertura social (trabajo a jornada parcial, contratos de trabajo no típicos, el aumento del empleo de la mujer...), el aumento de la esperanza de vida de los mayores, etc.

La CES apoya por completo la iniciativa adoptada por la Comisión Europea en su comunicación de marzo del año pasado, en la que declaraba no que tuviéramos que cambiar nuestro sistema de la seguridad social, sino que tiene que ser "mejorado y modernizado".

Llamar la atención sobre los problemas a que nos enfrentamos, no quiere decir que condenemos el sistema o que lo cuestionemos. No: estamos sencillamente mostrando sentido de responsabilidad, porque estamos comprometidos a favor del modelo social europeo, que es la base de nuestra identidad. Ese modelo social tiene en cuenta tanto la dimensión económica como la social, se basa en los principios de solidaridad y de seguridad... La CES no tiene la intención de actuar con exceso de celo en esta cuestión.

Antes de ocuparnos en detalle de los temas concretos que se nos plantean, quisiera decir algunas palabras más sobre cuestiones de principios. Hablar del desarrollo de la seguridad social no significa precisamente dedicarse a una discusión técnica. Quiere decir, sobre todo, dar respuesta a la pregunta: "¿Qué tipo de sociedad queremos construir para mañana?" ¿Queremos construir una sociedad basada en la solidaridad, o una sociedad basada en la máxima de "¡Sálvese quien pueda!"? El sistema de seguridad social que desarrollemos, dependerá de cómo respondamos a esa pregunta.

Así pues, ¿cuáles son los "retos" a los que tenemos que dar respuesta? Primero está el reto del financiamiento. En este campo nos enfrentamos a problemas de dos tipos.

En primer lugar, hay un peligro insidioso, que no se ha subrayado suficientemente. En las directivas generales de política económica, y me refiero específicamente a las adoptadas en la última Cumbre de Cardiff, se pide a los Estados miembros "seguir avanzando hacia el cumplimiento del objetivo a mediano plazo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, esto es situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o en superávit". Y, como una de las soluciones, se recomienda a los Estados miembros reducir... sus gastos. Ya en los Planes de Acción Nacional para el Empleo —y la CES ha analizado también sus consecuencias para la seguridad social— se propusieron medidas para reducir los costos no salariales o, hablando sin rodeos, recortar las cotizaciones sociales. Tales recortes podrían conducir a una reducción de los fondos disponibles para la seguridad social a menos que se proporcione otro financiamiento, "alternati-  
vo

Y esta observación me lleva al segundo punto de vista desde el que hay que examinar el problema del financiamiento. Como ya ha indicado el representante de UNICE, y en este punto estoy de acuerdo con él, el financiamiento y la estructura de los sistemas de seguridad social fueron concebidos en torno al mundo del trabajo. Desde entonces, se ha ampliado la cobertura de seguridad y, por tanto, hay buenas razones para pensar otra vez en las cuestiones financieras. ¿Es admisible, e incluso desea-

ble, que las prestaciones disponibles para todo el mundo sigan siendo aún financiadas con ingresos del trabajo?

Así, para satisfacer las nuevas necesidades, tenemos que repensar y modificar los métodos de financiamiento, en realidad necesitamos encontrar otros nuevos.

Por lo que se refiere a las pensiones, no quiero insistir en la cuestión, ya que ha sido el tema principal de nuestro trabajo durante estos dos días. No obstante, hay algunos puntos que quisiera señalar.

En primer lugar, con respecto a las pensiones básicas, tenemos que distinguir entre países donde la pensión básica es universal (los del norte de Europa y el Reino Unido) y aquéllos donde es esencialmente contributiva. En este último caso, la necesidad de establecer un segundo pilar es menos urgente. (Yo prefiero hablar de "pisos", ya que los pilares pueden ser independientes entre sí, mientras que el término de "pisos" destaca más claramente el hecho de su mutua dependencia.) En realidad, si observamos lo que ocurre en Francia y, todavía más, en Alemania, el nivel de reposición de ingresos por parte de los planes obligatorios dista mucho de ser insignificante.

Por otra parte, las alocuciones que hemos escuchado en los últimos días, han aludido a la "capitalización" como si esa palabra representara una realidad en sí. Es esencial definir nuestros términos y usarlos cuidadosamente: la realidad para el contribuyente es una cosa en un plan de ahorro para pensiones, es decir un plan impulsado por las finanzas, y otra cosa distinta en un plan con plena acumulación de fondos, es decir un verdadero fondo de pensiones. En el primer caso, el contribuyente es el único que corre el riesgo, como hemos visto en el caso de Chile.

Por lo que respecta al desempleo, al contrario de la tendencia que estamos viendo en algunos Estados miembros, la CES se ha comprometido a favor del derecho incondicional al seguro de desempleo, es decir, a una indemnización. Estamos de acuerdo en que eso se puede combinar con medidas que posibiliten al desempleado la consecución de un trabajo, pero no hay que invertir las prioridades convirtiendo en una condición absoluta para la indemnización el inicio de una capacitación o la aceptación de un trabajo cualquiera.

Por otro lado, quisiera referirme brevemente —ya que mis minutos están contados— al concepto de "empleabilidad". Aparte del hecho de que no me gusta el término, lo encuentro muy degradante para el desempleado. Después de haber trabajado durante quince o veinte años, ¿se han vuelto incompetentes de repente? ¿No han aprendido nada en todo ese tiempo?

Esta forma de pensar nos lleva a la extraordinaria paradoja de que, al estimular a los trabajadores para que se capaciten, acabamos con gente que tiene una calificación muy elevada para trabajos no especializados, ¡particularmente cuando esos trabajos son fomentados por medidas que reducen las cotizaciones patronales a la seguridad social! Necesitamos una correspondencia mejor entre la capacitación y el trabajo ofrecido.

Respecto a la salud, la CES está decididamente a favor de un sistema sanitario que garantice el acceso universal a la asistencia sanitaria. Ello implica que los Estados acep-

ten su responsabilidad en la organización de la provisión de asistencia. Ello no excluye la posibilidad de que, dentro de un marco de seguridad social, la prestación de asistencia sanitaria pueda ser delegada a otros operadores, si bien éstos deben ser preferentemente de carácter no lucrativo.

El último reto por asumir es la necesidad de que los sistemas de la seguridad social se adapten a los cambios de la estructura familiar y a las nuevas formas de empleo.

Desde esta óptica es que la CES apoya la individualización de los derechos. Cada individuo debe tener sus "propios" derechos, que deben ser adecuados para que lleven una vida independiente, sin considerar su estado marital o de pareja.

Esto tiene, evidentemente, consecuencias financieras, y es un argumento a favor de un nuevo enfoque sobre el financiamiento de algunas prestaciones de la seguridad social, sobre todo las que pueden describirse como "prestaciones del ciudadano".

Concluyendo, quisiera hacer hincapié una vez más en que la CES lucha por un sistema de seguridad social de calidad para todo el mundo, y no —como creo que oí ahora en la alocución del representante de UNICEF, que al parecer tiene que haber sido un malentendido— a favor de una situación con un sistema para los que carecen de medios, y otro sistema superior para los que pueden permitirse pagar.

No queremos seguridades sociales separadas, un modelo de "relegamiento" para los excluidos, los desposeídos (un plan asistencial), y un modelo "de lujo" para los opulentos, los que tienen buenos trabajos.

No, nuestro concepto de seguridad social, y por tanto de sociedad, es otro muy diferente, fundado en la solidaridad y en la cohesión social.

# Peter Scherer

Jefe de la División de Política Social, OCDE



*Don Peter Scherer es Jefe de la División de Política Social de la Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE. Ha trabajado en diversos departamentos estatales de Australia, finalmente como Jefe de la Oficina de Investigación del Mercado de Trabajo. Desde 1986, trabaja para la OCDE.*

## Seguridad social: una visión de conjunto

No necesito recordar a este público la importancia fiscal de las transferencias y los gastos de la seguridad social, que han venido creciendo con más rapidez que el PIB durante varias décadas. En los años ochenta, hubo un período en que la tasa de incremento del gasto fue similar a la de aumento (acelerado) del PIB, pero en la primera mitad de los noventa, la ralentización del crecimiento del PIB en Europa y el aumento tanto del desempleo como del gasto de las pensiones implicaron que el gasto social sometió de nuevo a presión a los presupuestos nacionales. En general, en la última década y media, pocas ramas del gasto han crecido más lentamente que el PIB y algunas lo han hecho mucho más rápidamente.

La "protección social", como ustedes saben, va dirigida a "riesgos sociales" que amenazan a los ciudadanos y las familias a las que pertenecen: desempleo, enfermedad, discapacidad, pobreza en la vejez, viudez.

El problema de considerar que esas transferencias tienen la finalidad de compensar a los perjudicados por riesgos especiales, es que esos riesgos no son todos del mismo carácter. Algunos, como la viudez, son realmente riesgos "asegurables" —en el sentido de que su aparición es difícil de prever. Sin embargo, la mayoría no son así. En el transcurso de los años, los empleadores y los trabajadores han ajustado su conducta a la presencia de arreglos de protección social, de forma que los riesgos han comen-

zado a ser arreglados, más que obra del azar. Como resultado de ello, los sistemas de financiamiento en que se basan se han visto sometidos a tensiones.

## Seguridad social de las personas mayores

### Jubilación anticipada

El ejemplo más fuerte de ello es, quizá, la tendencia a la jubilación anticipada. En muchos países europeos, ha habido una tendencia a que la jubilación se produzca en edades más tempranas. Eso ha ocurrido en gran parte por el deseo de asegurar que los trabajadores mayores que se encuentran sin trabajo, puedan recibir una pensión anticipada, en lugar de verse humillados por tener que buscar un trabajo que nunca podrían encontrar. No obstante, ello ha implicado que los empleadores y los sindicatos hayan llegado a considerar la jubilación anticipada como una forma "humana" de tratar las reducciones de plantillas. En lugar de seguir la vieja costumbre de "primero en entrar, último en salir", que implicaba que los trabajadores con largos años de servicio eran los últimos en ser despedidos, las empresas tienden ahora a ofrecer primero la jubilación anticipada. Como las pensiones que perciben los jubilados anticipados suelen ser de financiamiento público, ello significa un giro del costo del ajuste de plantillas del individuo y la empresa que le emplea, a toda la comunidad. Sin embargo, cuando eso se convierte en una tendencia general, el costo resulta demasiado alto.

### Recursos en la jubilación

Una fuente de esas tensiones es el mismo éxito de los sistemas de protección social y la asistencia sanitaria que a menudo financian. La gente vive más tiempo, lo que significa que tiene derecho a pagos de pensión durante una vida más longeva. Al mismo tiempo, la difusión de la cobertura y la madurez de los sistemas de pensiones implican que ya no es más probable que las personas mayores acaben en la pobreza a que lo hagan otras categorías de la población. Este es un verdadero triunfo: la vulnerabilidad de las personas mayores a la pobreza había sido una de las características de las sociedades industriales.

Por cierto que es importante reconocer que los sistemas de pensiones no son, en este caso, sólo sistemas públicos. Cuando miramos a los países de la OCDE, el porcentaje de los ingresos de pensiones públicas a los ingresos antes de la jubilación oscila —para parejas casadas— entre el 20 y el 70%. Pero cuando miramos los ingresos de todas las fuentes, la tasa de reposición se sitúa entre el 70 y el 80% en la mayoría de los países: en aquéllos donde los derechos de pensiones públicas son bajos, las parejas reciben ingresos de pensiones privadas y profesionales, así como de activos personales. Por tanto, aunque los sistemas de pensiones han contribuido sin duda a la mejora de la renta relativa de las personas mayores, no son más que parte de la totalidad. No obstante, hay que subrayar que las transferencias públicas son importantes para los que están en la quinta parte más baja de la distribución de la renta: son los que

tienen mayores ingresos antes de la jubilación los que cuentan con fuentes privadas de ingresos una vez jubilados.

Naturalmente que es importante no sacar de esos promedios la conclusión de que ya no hay necesidad de preocuparse por la pobreza entre las personas mayores. Cuando se mide la pobreza en términos relativos (es decir, midiendo la proporción de economías domésticas, después del ajuste por las economías de escala, que tienen unos ingresos menores que la mitad de la mediana), una proporción significativa de las personas mayores son pobres. A pesar de todo, en la mayoría de los países esa proporción bien ha bajado en la pasada década o bien ha crecido más lentamente que la pobreza entre el resto de la población.

## Retos sociales a que se enfrentan los jóvenes

Al mismo tiempo que se da ese éxito, aparecen nuevas tensiones. En lugar de la pobreza entre las personas mayores, estamos empezando a ver el aumento de la pobreza entre los jóvenes. La comprensión de esas tendencias es esencial para entender correctamente las tensiones a que se enfrentan los sistemas de la seguridad social.

### Desempleo y logros educativos

El desempleo juvenil —la tendencia entre los jóvenes a experimentar dificultades al pasar de la escuela al mundo laboral— ha sido una preocupación de la política social durante más de veinte años. Los jóvenes fueron los primeros en sentir el impacto del desempleo característico de las economías europeas en los años setenta que, desde entonces, ha persistido. Los que tienen bajos logros educativos son especialmente susceptibles a caer en el desempleo.

### El crecimiento en la participación educativa

La reacción de los jóvenes ante esa situación ha sido positiva —permaneciendo más tiempo en escuelas y universidades. Aunque las tasas de empleo han seguido bajando para los jóvenes, esa tendencia ha ido acompañada por una mayor participación educativa, de forma que, en la mayoría de los países, la proporción de adolescentes que no están en la escuela ni en el trabajo, se redujo entre 1984 y 1994. Una tendencia similar es evidente para las categorías entre 20 y 24 años de edad.

### Aplazamiento de la formación de familia

Esa persistencia en la educación ha implicado que los jóvenes dependan durante un período más largo de sus padres. Permanecen en el hogar paterno más tiempo —la tendencia de los jóvenes a seguir viviendo con sus padres entre los 20 y 30 años (que nunca dejó de ser la norma general en los países mediterráneos) ha comenzado a re-

afirmarse en otras partes. Aplazan el matrimonio, y la edad para tener el primer hijo ha subido casi en todas partes: la paternidad se aplaza hasta haberse asentado en una carrera —o se aplaza aún más todo ello, de forma que, en algunos países (en especial Alemania y Japón) está bien claro que los tamaños de las familias completas han bajado. (Por otra parte, es posible que la caída de la tasa de natalidad sea el resultado del aplazamiento de la paternidad, y que esa tasa podría recuperarse una vez que las mujeres se establezcan en sus carreras.)

## Caída de los ingresos relativos

La otra evidencia de las tensiones a que se enfrentan los jóvenes es la caída de sus ingresos relativos. En todos los países de los que tenemos datos, los ingresos relativos de las economías domésticas formadas por jóvenes han caído en la pasada década en comparación con economías domésticas de mayor edad. En cierta medida, ese es el resultado del aplazamiento de la entrada en un empleo remunerado. Sin embargo, también hay evidencia de que las tasas salariales de los que han pasado a un empleo a jornada completa —en especial los que tienen un bajo nivel de calificación— han caído en términos relativos en comparación con la década anterior. En todos los países hay una fuerte vinculación entre la incidencia de los bajos salarios y la incidencia general de bajos ingresos familiares. Por eso, los bajos ingresos de los jóvenes son el resultado de un giro general en el mercado de trabajo en contra de los que tienen una baja calificación y poca experiencia. La relación general entre la incidencia de una paga baja y la incidencia de la pobreza indica que eso significa que los jóvenes, ahora, son más vulnerables a la pobreza.

## La mujer en el mercado de trabajo

### Formación de familia y participación

La otra cara de la moneda es el fuerte incremento en la participación de la mujer en la población activa. Hace treinta años, la pauta típica era que la mujer bien no se incorporaba nunca a la población activa remunerada o bien se retiraba para criar a los hijos. La participación de la mujer en la población activa y la atención a una familia eran consideradas como alternativas, y, de hecho, había una relación negativa entre las dos cuando se comparaban países. Los países con bajas tasas de participación de la mujer tendían a ser aquellos con el mayor número total de hijos nacidos en cada familia. Treinta años después, esa pauta ha cambiado por completo. El número de hijos en cada familia ha bajado en todas partes, y la proporción de mujeres con empleo remunerado ha aumentado también en todas partes. Sin embargo, la relación se ha invertido. Los países con la participación más alta de la mujer en la población activa son ahora los que tienen las mayores familias.

Las razones de ello son complejas e incluyen cambios de actitudes sociales y de cultura que van mucho más allá de los cambios económicos. No obstante, un factor que contribuye a ello son, sin duda, las tendencias que he discutido antes. Como los

salarios relativos recibidos por personas calificadas han aumentado, y el riesgo de desempleo de los que tienen bajo nivel de calificación también ha subido, las economías domésticas han reaccionado de dos formas. En primer lugar, las mujeres calificadas es menos probable que dejen de trabajar cuando tienen hijos: seguirán trabajando a jornada parcial o, si disponen de asistencia infantil adecuada (que se puedan permitir), a jornada completa. En segundo lugar, las familias prevén tener que mantener a sus hijos en la escuela y en la universidad durante más tiempo. Ello aumenta los costos potenciales de tener hijos y hace que los padres estén poco dispuestos a aumentar la familia, a menos que confíen en poder costear una larga carrera educativa de sus hijos —cosa que resulta tanto más probable si trabajan ambos cónyuges—. Las familias obreras que, en el pasado, podían esperar que sus hijos consiguieran un trabajo y contribuyeran a los ingresos de la familia antes de abandonar el hogar paterno y casarse, ya no pueden esperar eso. Si sus hijos terminan en la escuela sin calificaciones, se arriesgan a quedar desempleados e incapaces de hacer una aportación económica. De ahí que esas familias también estén poco dispuestas a criar más hijos que los que confían en poder educar totalmente.

### Riesgos sociales ignorados por la seguridad social

En tal situación, la familia típica se enfrenta a riesgos diferentes de aquéllos para los que fueron diseñados los sistemas de protección social. Nuestros sistemas de seguridad social fueron configurados teniendo en cuenta un modelo implícito de sociedad y de economía. En ese modelo, el objetivo de la protección social consiste en proteger a las familias cuyo sustento depende del "mantenedor de la familia" con empleo remunerado. Los que trabajan —o sus empleadores- pagan cotizaciones usadas para dar apoyo a los ingresos a aquellas personas que se encuentran temporalmente sin trabajo o que se han jubilado, saliendo ya de la población activa.

Sin embargo, esos riesgos —aunque aún presentes- ya no representan la misma amenaza para el bienestar familiar que cuando se desarrollaron los sistemas. En una familia de dos carreras, hay una mayor capacidad para sortear la turbulencia del mercado laboral o las fluctuaciones de ingresos: con dos fuentes de ingresos, las familias tienen su propia "red de seguridad". Por eso, la protección social se convierte en una cómoda fuente de apoyo para los beneficiarios de prestaciones, pero es potencialmente cara. En particular, en los países que cuentan con las cotizaciones a la seguridad social para financiar la provisión social (y especialmente la provisión de asistencia sanitaria), el segundo asalariado de una familia pagará esas cotizaciones sin ningún beneficio adicional, ya que la cobertura se obtendría con una cotización para toda la familia. Esa es una de las razones del crecimiento de la economía "informal", en la que tales cotizaciones se evitan en muchos países.

# Sostenibilidad de la seguridad social

## Familias con dos asalariados y con uno solo

Aunque la economía informal no crezca, es probable que los sistemas estén sometidos a tensiones. Los sistemas de pensiones están diseñados para asegurar que un solo asalariado tenga una pensión suficiente para él y para su mujer. Eso significa que una familia con dos asalariados tendrá una provisión "más que suficiente", si ambos ganan una pensión completa. Sin embargo, la caída de la tasa de natalidad y el aumento de la esperanza de vida implican que esas pensiones tendrán que ser financiadas por una población activa relativamente más pequeña. Es fácil mostrar que eso será imposible con las tasas actuales de cotización y las fórmulas de pensiones en las próximas tres décadas. De hecho, en algunos países (especialmente Italia), donde el pago de pensiones de "antigüedad" a los que tienen treinta años o más de experiencia laboral, se ha convertido en un derecho, resulta ya imposible.

Al mismo tiempo, nuestros sistemas actuales de protección social no se ocupan en realidad de la principal amenaza para los adultos de hoy y sus hijos como un riesgo cubierto por el seguro social. Se trata del riesgo de que sus hijos no se asienten adecuadamente en el mercado de trabajo o de que, como adultos, queden excluidos de él. En países con sistemas de seguro social, el derecho a prestaciones y a apoyo se obtiene a base de acumular una computación laboral. Quien no se procure o no pueda procurarse esa computación, se encontrará "excluido" de la cobertura: en algunos países, incluso del derecho a provisión de asistencia sanitaria. Los progenitores solos, que tengan dificultades especiales para combinar la cría de los hijos con el empleo, son especialmente vulnerables. En la mayoría de los países, los progenitores solos no son madres "adolescentes" que nunca hayan estado casadas, sino más bien madres que se han divorciado o separado de sus parejas. Suelen ser personas que habían esperado vivir sus vidas como esposas en un hogar "tradicional" de un solo asalariado y que, ahora, ven sus esperanzas rotas. Los sistemas de asistencia social, destinados a atender a los que no tienen otra forma de ingresos, son considerados como sistemas "residuales" al margen de la corriente principal de la seguridad social, en la mayoría de los países.

## Dispersión de ingresos

Se ha producido una ampliación de la dispersión de los ingresos de mercado en la mayoría de los países. Ello se debe a una serie de causas: la tendencia de los ingresos del empleo a ser más desiguales entre las personas con trabajo; la creciente desigualdad entre los ingresos de hogares con dos asalariados y los hogares que no tienen a nadie con trabajo remunerado; y el creciente número de personas jubiladas sin ingresos de mercado como tales. En todos los países, el sistema impositivo y de transferencias ha reducido ese crecimiento de la desigualdad, de forma que el incremento de la dispersión de los ingresos netos es menos marcado.

## La carga de las transferencias

Para mucha gente, la independencia económica es un objetivo importante. La seguridad social puede proporcionar esa independencia a los que son demasiado mayores como para trabajar, y a otras personas realmente necesitadas. Sin embargo, las transferencias de la seguridad social se basan en transferencias de otros que tienen ingresos o activos realizables. Cuando la gama de la población que busca independencia mediante tales transferencias es demasiado grande, el sistema comienza a entrar en contradicción consigo mismo, ya que las posibilidades de empleo perdidas por la tributación requerida para financiar esas transferencias pueden igualar o superar al número de personas que reciben prestaciones.

## Política social orientada al empleo

Por todas esas razones, estamos viendo ahora un desplazamiento hacia una política social "orientada al empleo". Ello implica una reorientación de la política social, apartándola de su énfasis en la provisión de seguridad en los ingresos a aquéllos que tienen empleo remunerado y dirigiéndola hacia un énfasis en el empleo remunerado como objetivo primordial para los beneficiarios de prestaciones. Eso es similar al paso de enfoques "pasivos" a otros "activos" referentes a las políticas del mercado de trabajo: la idea de que es mejor estar involucrado activamente en actividades relacionadas con el empleo que recibir "pasivamente" prestaciones de desempleo. La razón de la ampliación de esa idea es que, cada vez más, los que no tienen empleo remunerado, reciben apoyo a los ingresos no de prestaciones de desempleo, sino de otros tipos de prestaciones: subsidio de discapacidad, jubilación anticipada, progenitor solo. Estas prestaciones fueron diseñadas para dar protección contra la necesidad de buscar un empleo remunerado, por lo que una política orientada al empleo requiere una inversión de la política administrativa.

No obstante, no se trata precisamente de una cuestión administrativa. También se requiere un cambio de orientación por parte de los que valoran la estabilidad social y desean luchar contra la pobreza. La política de seguridad social precisa cambiar su enfoque: necesita pasar de proteger a las familias *del* mercado de trabajo a promover la confianza en sí mismo *dentro del* mercado de trabajo.

# Giovanni Tamburi

Doctor, Profesor consultor, experto en Seguridad Social

*El profesor Giovanni Tamburi fue durante 20 años Director del Departamento de Seguridad Social de la OIE. En la actualidad es consultor internacional sobre seguridad social y trabaja con frecuencia para la AISS, el Banco Mundial, la OCDE y la Comisión Europea.*

*Sus antecedentes académicos comprenden los campos de la demografía, la estadística y las ciencias actuariales. Es un consultor muy estimado por la Comisión Europea en asuntos de seguridad social y de pensiones de jubilación, especializado en reformas de las pensiones, directivas sobre pensiones y desarrollo de la seguridad social en la Europa central y oriental.*



Desde 1998, y a juzgar por la dirección tomada por la legislación sobre pensiones en América Latina, en la Europa central y oriental y, con poca frecuencia, en países menos desarrollados de otras partes, parece que los asesores extranjeros han tenido éxito en cuanto a persuadir a los gobiernos de que:

- la provisión de pensiones debe ser "diversificada", en el sentido de que no debe basarse casi exclusivamente (o principalmente) en las finanzas públicas de pensiones sobre una base por retención fiscal en la fuente;
- la diversificación implica la introducción de una estructura de pensiones de pilares múltiples, donde el primero es el proporcionado por el Estado, mientras que el segundo (y eventualmente el tercero) son regulados por el Estado pero de gestión privada.

Los asesores reconocen que hay varias formas posibles de combinaciones públicas/privadas para la provisión de pensiones y que hay que tener en cuenta consideraciones de tipo político, económico y social a la hora de recomendar una pauta determinada y diseñar la estructura de pilares múltiples.

No obstante, la experiencia reciente indica que la pauta siguiente ha ido ganando aceptación en una serie de países:

- (i) El primer pilar es garantizado por las pensiones públicas obligatorias con prestaciones moderadas (es decir, reducidas proporcionalmente en comparación con tasas anteriores de reposición de ingresos), financiadas sobre una base por retención fiscal en la fuente.
- (ii) El segundo pilar se hace obligatorio para todos los empleados. Es un plan de ahorro individual para la jubilación, con plena acumulación de fondos como arreglo de cotización definida (CD) adecuada.

Otras medidas del segundo pilar propuesto son:

- El nivel de ahorro obligatorio está relacionado con la nómina y corresponde a una cuota determinada de la tasa de cotización corriente del plan por retención fiscal en la fuente. Se abren cuentas individuales para computar el ahorro obligatorio de cada empleado.
- Aunque el plan es obligatorio al menos para nuevos miembros, normalmente se da *una opción de adherirse* al segundo pilar a cohortes seleccionadas de la generación existente, según su edad o la duración del seguro anteriormente computada.
- Las cuentas individuales y los activos acumulados son gestionados por empresas privadas lucrativas o por instituciones, operando dentro de un *marco regulador adecuado*.

Un análisis tanto de la legislación reciente como de los debates en curso sobre la reforma de las pensiones en América Latina o en la Europa central y oriental muestra que, en general, los gobiernos y las partes sociales (es decir, los sindicatos) no tienen objeciones que hacer, en principio, a la introducción de una estructura de pensiones de pilares múltiples ni a hacer obligatorio el segundo pilar. Sin embargo, consideran que, como se va a obligar a los empleados a "ahorrar para la jubilación", sería justo ofrecerles desde el principio garantías legales firmes de que sus ahorros están en manos seguras y de que sus inversiones serán productivas a largo plazo.

Con otras palabras, una de las condiciones cruciales para un resultado exitoso de las reformas de las pensiones diseñadas sobre las bases arriba indicadas, es el desarrollo desde el comienzo de un *marco regulador general y eficaz* del segundo (y el tercer) pilar dirigido a dos cuestiones:

- la garantía de los derechos individuales de pensión (reales y esperados):
- la seguridad de los activos acumulados colectivamente mediante el proceso de ahorro obligatorio y una esperanza razonable de que la inversión de tales activos produzca un rendimiento positivo real a largo plazo.

*La seguridad de los derechos individuales y de los activos de pensiones es un asunto público.*

Distintas pautas de los planes de segundo pilar que ofrecen ingresos suplementarios para la jubilación, bien sea como arreglos de prestación definida o bien de cotización definida, son corrientes y están difundidos en los países de la OCDE.

En la Unión Europea, así como en los Estados Unidos, Canadá y Japón, el establecimiento de esa provisión suplementaria es, por lo general, voluntario.

Por otra parte, Australia, Finlandia y Suiza, cuyas pensiones estatales son relativamente bajas, han hecho obligatorio para los empleadores establecer un arreglo suplementario para la jubilación de sus empleados. Francia ha adoptado un enfoque similar, si bien las pensiones suplementarias no tienen acumulación de fondos.

Como consecuencia de la amplia dimensión lograda por los fondos de pensiones de gestión privada y por planes similares, se ha generado un gran interés en los países de la OCDE sobre la cuestión de si los legítimos derechos de los involucrados de arreglos sobre pensiones voluntarios y privados cuentan con una protección suficiente.

Esa protección es necesaria a varios niveles. En primer lugar, se requiere protección contra la discriminación injustificada (por ejemplo, por motivos de sexo, edad, estado de empleo, etc.). Un segundo aspecto es la protección contra la mala gestión de los recursos y los activos, que privaría a los beneficiarios actuales o potenciales de sus derechos a prestaciones. La tercera es la protección en caso de acontecimientos imprevistos, que puedan afectar negativamente a derechos individuales, tales como una quiebra, insolvencia o liquidación de la empresa patrocinadora, fusiones y adquisición de empresas, y situaciones similares.

El aspecto final es la protección contra prácticas que reduzcan las esperanzas de los beneficiarios relativas a una prestación razonable y justa, incluida la protección contra el riesgo de inflación o devaluación de la moneda.

En todos los marcos reguladores nacionales (Ley de Pensiones, Ley de Impuestos, etc.) se han incorporado salvaguardas y garantías, así como en las normas específicas que preparan el proyecto de los patrocinadores cuando se establece un fondo de pensiones. En algunos países, la legislación ordinaria (civil o comercial) contiene disposiciones que posibilitan a los beneficiarios de arreglos de pensiones la reclamación de sus derechos en casos, por ejemplo, de mala gestión o violación de obligaciones específicas por parte de los responsables de gestionar los activos de las pensiones.

En los países "en transición" de la Europa central y oriental, en América Latina y en otros mercados emergentes (Asia, África), el proceso de reforma descrito anteriormente tiene lugar, por el contrario, en ausencia de experiencia anterior en el manejo de la provisión de pensiones privadas y en arreglos para la jubilación con acumulación de fondos.

Los mercados financieros no están desarrollados ni regulados idóneamente, y las salidas seguras y productivas para la inversión siguen siendo pocas. Los gobiernos y las instituciones locales no están familiarizados con la regulación del mercado de las "pensiones". Las excepciones son pocas.

La preocupación pública por la seguridad tanto de los derechos individuales como de los activos colectivos en virtud de los fondos de pensiones propuestos, obligatorios y de gestión privada, aviva, naturalmente, la oposición no deseada a la pauta de la reforma de las pensiones ahora seguida.

*Como labor de seguimiento de la Iniciativa de Estocolmo, la AISS debería considerar la realización de un análisis comparativo y el desarrollo de directrices adecuadas sobre los temas esbozados brevemente más arriba.*

Un *segundo tema* de estudio y análisis por parte de la AISS sería el de revisar de nuevo el enfoque tradicional de la seguridad social para prevenir y compensar los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

Ese tema ha llamado poco la atención hasta ahora. Sin embargo, muchas legislaciones son obsoletas y hay mucha complicación innecesaria o injustificada en la tramitación de prevención de accidentes y en la compensación en los seguros sociales, habida cuenta de la exposición moderna de los ciudadanos en general a riesgos relacionados con el entorno en el que suelen verse obligados a vivir.

Se requiere un enfoque completamente nuevo. Donde más se desea la protección social es fuera del entorno laboral. Sin embargo, la seguridad social sigue operando centrándose de forma restringida en el entorno laboral, donde los asalariados y los empleados remunerados pasan una parte cada vez menor de su día. Así, por ejemplo, ¿cuál es la diferencia entre acabar lesionado o discapacitado o enfermo debido a negligencia médica e incurrir en riesgos similares porque el empleador no ha adoptado las medidas necesarias en el puesto de trabajo? A pesar de todo, el primero no es un "riesgo social", mientras que la segunda situación queda cubierta como tal. ¿Debe ser "ecológica" la protección social? Se podrían poner más ejemplos, para justificar un estudio y un enfoque nuevos. ¿Por qué no realizados por la AISS?

# Participantes

## Países

---

### Alemania

**Fischer, Andrea**

MdB

Deutscher Bundestag

Bundeshaus AT Ia

DE-531 13 BONN

Tel: +49 228 1681601

Fax: +49 228 1686250

[andrea.fischer@mdb.bundestag.dbp.de](mailto:andrea.fischer@mdb.bundestag.dbp.de)

**Hansen, Volker, Dr**

BDA

Gustav Heinemann Ufer 72

DE-509 68 KOLN

Tel: +49 221 3795163

Fax: +49 221 3795296

[v.hansen@bda-online.de](mailto:v.hansen@bda-online.de)

**Holzwarth, Axel, Dr**

Alte Leipziger Lebensvers aG

Alte Leipziger Platz 1

DE-614 40 OBERURSEL

Tel: +49 6171 662100

Fax: +49 6171 662245

**Meierkord, Jürgen, Mr**

Mitglied der Geschäftsführung

BfA

DE-10704 BERLIN

Tel: +49 30 86522354

Fax: +49 30 86527472

**Miegel, Meinhard, Prof., dr**

IWG Bonn

Ahrstrasse 45

DE-531 75 BONN

Tel: +49 228 372044

Fax: +49 228 375869

[iwg.bonn@t-online.de](mailto:iwg.bonn@t-online.de)

### Alemania (cont.)

**Niemeyer, Werner**

Generaldirektor

Bundesmin für Arbeit und Sozialordnung

Postfach 140280

DE-531 07 BONN

Tel: +49 228 5271162

Fax: +49 228 5271168

**Ruland, Franz**

Erster Direktor und Geschäftsführer

VDR

Eysseneckstr 55

DE-603 22 FRANKFURT AM MAIN

Tel: +49 69 1522200

Fax: +49 69 1522350

**Schmaehl, Winfried**

Prof., Dr

Centre for Social Policy Research

Parkallee 39

DE-282 09 BREMEN

Tel: +49 421 2184055

Fax: +49 421 2187540

[schmaehl@zes.uni-bremen.de](mailto:schmaehl@zes.uni-bremen.de)

**Schmidt, Gabriele, Ms**

Deutschen Bundestages

Bundeshaus, Görresstrasse 15

DE-531 13 BONN

Tel: +49 228 1622814

Fax: +49 228 1626030

**Standfest, Erich, Dr**

VDR

Eysseneckstr 55

DE-603 22 FRANKFURT

Tel: +49 211 4301263

Fax: +49 211 4301276

[erich.standfest@bundesvorstand.dgb.de](mailto:erich.standfest@bundesvorstand.dgb.de)

## Argentina

**Schulthess, Walter Erwin, Dr**  
Marcelo I de Alveas 1361 7"B"  
AR-1058 BUENOS AIRES  
Tel: +54 1 8154046  
Fax: +54 1 3341973

## Austria

**Geppert, Walter, Dr**  
Hauptverband S V Träger  
Kundmanngasse 21, A-1030 WIEN  
Tel: +43 1 711321001  
Fax: +43 1 711323778,  
Correo electrónico: sozialvs@ping.at

## Bélgica

**Verstraeten, Johan**  
Administrateur General  
ONAFTS, Rue de Tréves 70  
BE-1000 BRUXELLES  
Tel: +32 2 2372002  
Fax: +32 2 2307735  
[johan.verstraeten@skynet.be](mailto:johan.verstraeten@skynet.be)

## Brasil

**Estevao de Moraes, Marcelo Viana,**  
Secretario Ejecutivo  
Secretaria de Prevision Social  
7mo Andar-Gabinete  
BR-700 59 BRASILIA DF  
Tel: +55 61 2242814  
Fax: +55 61 3175195,  
[mvmoraes@mpas.gov.br](mailto:mvmoraes@mpas.gov.br)

## Canadá

**Drummond, Catherine**  
Director General Programs  
Human Resource Development Canada  
355 River Road  
VANIER ONTARIO K1A OL1,  
Tel: +1 613 9572813  
Fax: +1 613 9572816

## Canadá (cont..)

**Rabinovitch, Victor**  
Assistant Deputy Minister  
Dept of Human Resources Development  
Place Vanier, 355 Tower B, 14t  
OTTAWA ONTARIO K1A OL1  
Tel: +1 613 9573110  
Fax: +1 613 9571185  
[victor.rabinovitch@isp.nhq.drhc-hrdc.x400.gc.ca](mailto:victor.rabinovitch@isp.nhq.drhc-hrdc.x400.gc.ca)

**Tamagno, Edward, Mr**  
Dept of Human Resources Development  
Place Vanier 355 Tower A, 10t  
OTTAWA ONTARIO K1A OL1  
Tel: +1 613 9573117  
Fax: +1 613 9578901,  
[ed.tamagno@isp.nhq.drhc-hrdc.x400.gc.ca](mailto:ed.tamagno@isp.nhq.drhc-hrdc.x400.gc.ca)

## Chile

**Tombolini Veliz, Patricio, Dr.,** Subsecretaria de Prevision Social, Huerfanos 1273-5 piso, SANTIAGO  
Tel: +56 2 6960913  
Fax: +56 2 6966267

## Dinamarca

**Bjerregaard, Rasmus**  
Head of Section  
Ministry of Finance  
Christiansborg Slotsplads 1  
DK-1218 COPENHAGEN  
Tel: +45 33 924102  
Fax: +45 33 924101  
[rbj@fm.dk](mailto:rbj@fm.dk)

**Gaard, Séren**  
Head of Section  
Ministry of Finance  
Christiansborg Slotsplads 1  
DK-1218 COPENHAGEN  
Tel: +45 33 924074  
Fax: +45 33 924101  
[mmj@fm.dk](mailto:mmj@fm.dk)

Dinamarca (cont.)

**Jakobsen, Leif Kvistgaard**

Director, ATP  
Kongens Vaenge 8  
DK-3400 HILLERÓD  
Tel: +45 48 204527  
Fax: +45 48 204833  
[lkj@atp.dk](mailto:lkj@atp.dk)

**Ploug, Niels**

Research Director  
Danish National Inst of Soc. Research  
Herluf Trolles Gade 11  
DK-1052 COPENHAGEN  
Tel: +45 33 480840  
Fax: +45 33 480833  
[np@sti.dk](mailto:np@sti.dk)

**Pontoppidan, Ole**

Head of Division  
National Board of Industrial Injuries  
Aebeloegade 1, P O Box 3000  
DK-2100 COPENHAGEN  
Tel: +45 39 177700  
Fax: +45 39 177711

**Rohde, Lars, Managing Director**

ATP  
Kongens Vaenge 8  
DK-3400 HILLERÓD  
Tel: +45 48 204211  
Fax: +45 48 204804

**Sóndergaard, Jórgen**

Director General  
Socialforskningsinstituttet  
Herluf Trolles Gade 11  
DK-1052 COPENHAGEN K  
Tel: +45 33 480800  
Fax: +45 33 480833  
[SFI@SFI.dk](mailto:SFI@SFI.dk)

**Sórensen, Ole Beier**

Consultant, ATP  
Kongens Vaenge 8  
DK-3400 HILLEROED  
Tel: +45 48 204349  
Fax: +45 48 204833  
[obs@atp.dk](mailto:obs@atp.dk)

El Salvador

**Mejia Flores, Edgar Antonio**

Licenciado en Economia  
Gerencia General - INPEP  
Entre 15 y 17 Calle Pte, Centr  
SV-011 17 SAN SALVADOR  
Tel: +503 222 3339  
Fax: +503 222 4756  
[presidencia@inpep.salnet.net](mailto:presidencia@inpep.salnet.net)

Estados Unidos

**Apfel, Kenneth**

Commissioner of Social Security  
Social Security Administration  
500 E Street, SW, Room 841  
WASHINGTON DC 20254  
Tel: +1 202 3586000  
Fax: +1 202 3586077

**Enoff, Louis, Mr**

Enoff Associates Ltd  
103 Streaker Rd  
SYKESVILLE MD 21784  
Tel: +1 410 5490455  
Fax: +1 410 5490460  
[louenoff@erols.com](mailto:louenoff@erols.com)

**Gilbert, Neil, Prof**

University of California at Berkeley  
120 Haviland Hall  
BERKELEY CA 94720  
Tel: +1 510 6424362  
Fax: +1 510 6436126  
[berkeley1@msn.com](mailto:berkeley1@msn.com)

**Hewitt, Paul**

Research Fellow  
Center for Strategic & Inter Studies  
1800 K Street, NW  
WASHINGTON DC 20006  
Tel: +1 202 7753731  
Fax: +1 202 7753199  
[psh@csis.org](mailto:psh@csis.org)

Estados Unidos (cont.)

**Kahn, Alfred**, Prof, Dr  
Columbia University  
622 W 113th Street  
NEW YORK NY 10025  
Tel: +1 212 8543040  
Fax: +1 212 8544320  
[adk7@columbia.edu](mailto:adk7@columbia.edu)

**Kammerman, Sheila B**, Prof, Dr  
Columbia University  
622 W 113th Street  
NEW YORK NY 10025  
Tel: +1 212 8545449  
Fax: +1 212 8544320  
[sbk2@columbia.edu](mailto:sbk2@columbia.edu)

**Ross, Jane**  
Deputy Commissioner for Policy  
Social Security Administration  
500 E Street, SW, Room 821  
WASHINGTON DC 20254  
Tel: +1 202 3586053  
Fax: +1 202 3586079  
[jane.ross@ssa.gov](mailto:jane.ross@ssa.gov)

**Ross, Stanford**  
Senior Partner  
Arnold & Partner  
555 12th Street NW  
WASHINGTON DC 20004-1202  
Tel: +1 202 9425511  
Fax: +1 202 9425999  
[rossst@aporter.com](mailto:rossst@aporter.com)

**Thompson, Lawrence H**  
Senior Fellow  
The Urban Institute  
2100 M Street, Northwest  
WASHINGTON DC 20037  
Tel: +1 202 8578526  
Fax: +1 202 4663982

Estonia

**Tali, Veiko**, Head of Department  
The Ministry of Finance of Estonia  
Suur-Ameerika 1  
EE-0001 TALLINN  
Tel: +372 2 6113025  
Fax: +372 2 6317810  
[veikot@fin.ee](mailto:veikot@fin.ee)

Finlandia

**Forss, Mikael**  
Head of Research  
The Central Pension Security Institute  
FI-00065 ELÁKETURVAKESKUS  
Tel: +358 9 1512129  
Fax: +358 9 1512545  
[mikael.forss@etk.fi](mailto:mikael.forss@etk.fi)

**Kalimo, Esko**  
Director of the Research Centre  
The Social Insurance Institution  
P O Box 450  
FI-001 01 HELSINKI  
Tel: +358 9 4341935  
Fax: +358 9 4341998

**Kostamo, Pentti**, Managing Director  
Federation of Employment Pension Inst  
Lastenkodeinkuja 1  
FI-001 80 HELSINKI  
Phone: +358 9 6940985  
Fax: +358 9 6944415  
[tela@tela.fi](mailto:tela@tela.fi)

**Lindqvist-Virtanen, Carin**  
Senior Advisor  
Ministry of Social Affairs and Health  
P O Box 267  
FI-001 71 HELSINKI  
Tel: +358 9 1603919  
Fax: +358 9 1604168  
[carin.lindqvist-virtanen@stm.vn.fi](mailto:carin.lindqvist-virtanen@stm.vn.fi)

**Miettinen, Tapani**  
Managing Director  
Federation of Accident Insurance Inst.  
P O Box 275  
FI-001 21 HELSINKI  
Tel: +358 9 68040371  
Fax: +358 9 68040514

**Tuomisto, Pekka**  
Director General  
The Social Insurance Institution  
P O Box 450  
FI-001 01 HELSINKI  
Tel: +358 9 4341219  
Fax: +358 9 479614

Finlandia (cont.)

**Uimonen, Matti**

Managing Director  
The Central Pension Security Inst  
FI-000 65 ELÄKETURVAKESKUS  
Tel: 358 9 1512129  
Fax: 358 9 1512545  
matti.uimonen @ etk.fi

**Wallin, Markku**

Special Political Adviser  
Ministry of Social Affairs and Health  
P O Box 267  
FI-001 71 HELSINKI  
Tel: +358 9 1603754  
Fax: +358 9 1603810  
markku.wallin @ stm.vn.fi

Francia

**apRoberts, Lucy, Ms**

IRES  
16 Bol du Mont d'Est  
FR-931 92 NOISY LE GRAND CEDEX  
Tel: +33 1 48151899  
Fax: +33 1 48151918  
[lucy.aproberts@ires.enpc.fr](mailto:lucy.aproberts@ires.enpc.fr)

**Cazettes, Jean Luc, Mr**

CNAVTS  
110 Avenue de Flandre  
FR-759 51 PARIS CEDEX 19  
Tel: +33 1 55455050  
Fax: +33 1 55455199

**Christophoul, Thierry, Mr**

Caisse des Depots et Consignations  
Rue du Vergne-Quartier du Lac  
FR-330 59 BORDEAUX  
Tel: +33 5 56114397  
Fax: +33 5 56114863  
[tchristophoul@br.caissedesdepots.fr](mailto:tchristophoul@br.caissedesdepots.fr)

**Giorgi, Dominique, Mr**

Ministere d l'Emploi et de la Solidarite  
8 Avenue de Segur  
FR-750 07 PARIS  
Tel: +33 1 40564108  
Fax: +33 1 40567932

Francia (cont.)

**Hermange, Patrick, Mr**

Caisse nationale d'assurance vieillesse  
110, Avenue du Flandre  
FR-759 51 PARIS CEDEX 19  
Tel: +33 1 55455291  
Fax: +33 1 40378880

**Laroque, Michel, Mr**

Inspection Generale d Affaires Sociales  
25 Rue d'Astori  
FR-750 18 PARIS  
Tel: +33 1 44563667  
Fax: +33 1 44563750  
[michel.laroque@sante.gouv.fr](mailto:michel.laroque@sante.gouv.fr)

Ghana

**Adjei, Eric**

Deputy Director General  
Social Security&National Insurance Trust  
P.O. Box M149  
ACCRA  
Tel: +233 21 667693  
Fax: +233 21 662226  
[ssnit@ghana.com](mailto:ssnit@ghana.com)

**Asare, Charles**

Director General  
Social Security & National Insurance Trust  
P.O. Box M 149  
ACCRA  
Tel: +233 21 667695  
Fax: +233 21 662226  
[ssnit@ghana.com](mailto:ssnit@ghana.com)

**Odoom, Frank**

Chief Actuary/Head of Records  
Social Security & National Insurance Trust  
P.O. Box M 149  
ACCRA  
Tel: +233 21 224819  
Fax: +233 21 662226  
[fodoom@ghanamail.com](mailto:fodoom@ghanamail.com)

## Guatemala

**Castaneda Lemus, Rolando Waldemar**  
Miembro de Junta Directiva  
Inst Guatemalteco de Seguridad Social  
7a avenida - 22-72, Zona 1  
CIUDAD DE GUATEMALA  
Tel: +502 2324547  
Fax: +502 2532180  
rolocast@ usac.edv.gt

Villagran Garcia  
**Oscar Estuardo**  
Ingeniero Industrial  
Inst Guatemalteco de Seguridad Social  
7a avenida - 22-72, Zona 1  
CIUDAD DE GUATEMALA  
Tel: +502 2324547  
Fax: +502 2532180

## Haití

**Leprerose, Joseph**  
Office National d'Assurance-Vieillesse  
36, Rue Piquanti  
PORT-AU-PRINCE  
Tel: +509 236976  
Fax: +509 238311

**Smith, Barthelus**  
Directeur Administratif  
Office National d'Assurance-Vieillesse  
36, Rue Piquanti  
PORT-AU-PRINCE  
Tel: +509 236976  
Fax: +509 238311

## Hungría

**Bartucz, Sandor, Dr**  
Self Governing Authority  
Visegradi út 49  
HU 1132 BUDAPEST  
Tel: +36 1 2708036  
Fax: +36 1 2708191

**Czucz, Otto**  
Prof, Dr  
Self Governing Authority  
Visegradi út 49  
HU-1132 BUDAPEST  
Tel: +36 1 2708036  
Fax: +36 1 2708191

## Hungría (cont.)

**Hámori, Tamas, Mr**  
Self Governing Authority  
Visegradi út 49  
HU-1132 BUDAPEST  
Tel: +36 1 2708036  
Fax: +36 1 2708191

## Irlanda

**O'Leary, Brendan**, Assistant Principal  
Dept of Soc Community & Family Affairs  
Sto re Street  
DUBLIN 1  
Tel: +353 1 7043830  
Fax: +353 1 7043051

## Islas Vírgenes (Británicas)

**Skelton, Antoinette**  
Director  
Social Security Board  
P O Box 698  
ROAD TOWN TORTOLA  
Tel: +1 284 494 3418  
Fax: +1 284 494 6022

## Japón

**Noriyasu, Watanabe**, Professor  
Edogawa University  
474 Komaki  
NAGAREYAMA-CITY 270-01  
Tel: +81 471 520661  
Fax: +81 471 524490  
[watays@edogawa-u.ac.jp](mailto:watays@edogawa-u.ac.jp)

**Takayama, Noriyuki**  
Prof, Dr  
Hitotsubashi University  
2-1 Naka, Kunitachi  
TOKYO 186-8603  
Tel: +81 42 5808355  
Fax: +81 42 5808333  
[takayama@ier.hit-u.ac.jp](mailto:takayama@ier.hit-u.ac.jp)

## Jordania

### **Togan, Safwan**

Director General  
Social Security Corporation  
P O Box 926031  
AMMAN 11110  
Tel: +962 6 4648212  
Fax: +962 6 4648213  
[ssc@amra.nic.gov.jo](mailto:ssc@amra.nic.gov.jo)

## Letonia

### **Alliks, Ingus**

Deputy Director  
Department of Social Insurance  
Skolas Str. 28, RIGA  
Tel: +371 7021552

### **Bite, Inara, Adviser**

State Social Insurance Agency  
Lácplésa 70 A  
LV-1011 RIGA  
Tel: +371 72 86616  
Fax: +371 72 86717

## Lituania

### **Lazutka, Romas**

Director  
Social Insurance Training & Research C  
Kalvarizu 289, LT-2021 VILNIUS  
Tel: +370 2 697260  
Fax: +370 2 697260  
[r.lazutka@post.omnitel.net](mailto:r.lazutka@post.omnitel.net)

### **Medaiskis, Teodoras**

Assoc prof of Vilnius University  
Social Policy Unit  
Vivulskio 10-26, VILNIUS  
Tel: +370 2 650506  
Fax: +370 2 650026  
spg @tdd.lt

## México

### **Cajiga Estrada, Gerardo**

Director de Afiliación  
Instituto Mexicano del Seguro Social  
Melchor Ocampo no 479, 2o piso  
COL NVA ANZURES CP 11590  
Tel: +52 5 2113090  
Fax: +52 5 2112873  
[asafilc@imss.gob.mx](mailto:asafilc@imss.gob.mx)

## México (cont.)

### **González Salas Petricioli, Marcela**

Licenciada en Economía  
Instituto de Seguridad Social  
Hidalgo Pte 600, Esq Quintana  
TOLUCA EDO DE MEXICO  
Tel: +52 72 155050  
Fax: +52 72 142364

## Noruega

### **Halvorsen, Björn**

Director General  
Ministry of Health and Social Affairs  
P O Box 8011 Dep  
NO-0030 OSLO  
Tel: +47 22 248600  
Fax: +47 22 242765  
[bjorn.halvorsen@shd.dep.telemax.no](mailto:bjorn.halvorsen@shd.dep.telemax.no)

### **Lund, Lasse**

Head of Division  
National Insurance Administration  
Drammensveien 60  
NO-0241 OSLO  
Tel: +47 22 927095  
Fax: +47 22 927179  
[lasse.lund@trygdeetaten.no](mailto:lasse.lund@trygdeetaten.no)

### **Torgersen, Liv**

Assistant Director  
National Insurance Administration  
Drammensveien 60  
NO-0241 OSLO  
Tel: +47 22 927264  
Fax: +47 22 927300

## Nueva Zelanda

### **Bazley, Margaret**

Director General  
Department of Social Welfare  
Private Bag 21  
WELLINGTON 1  
Tel: +64 4 4727627  
Fax: +64 4 4727666

### **Gray, Don**

Manager of Income Maintenance Policy  
Department of Social Welfare  
Private Bag 21  
WELLINGTON 1  
Tel: +64 4 4727627  
Fax: +64 4 4727666

Nueva Zelanda (cont.)

**Lambert, Kathleen**  
Senior Private Secretary  
Department of Social Welfare  
Private Bag 21  
WELLINGTON 1  
Tel: +64 4 4727627  
Fax: +64 4 4727666

**Sowry, Roger**  
Minister of Social Affairs  
Ministry of Social Affairs  
WELLINGTON  
Tel: +64 4 4727627  
Fax: +64 4 4727666

Países Bajos

**De Vries, Bert, Prof, Dr**  
Social Insurance Bank SVB  
P O Box 1100  
NL-1150 BH AMSTELVEEN  
Tel: +31 10 5215562  
Fax: +31 10 5214562

**Franssen, Wim**  
Director of International Affairs  
Social Insurance Bank SVB  
P O Box 1100  
NL-1150 BH AMSTELVEEN  
Tel: +31 20 6565653  
Fax: +31 20 6565096

**van Kalmthout, Paul, Mr**  
Ministry of Social Affairs  
P O Box 90501  
2509 LV DEN HAAG  
Tel: +31 70 3335007  
Fax: +31 70 3334059  
p.p.l.vankalmthout@minszyn1

**Verheij, Gerard, Mr**  
VNO-NCW  
P O Box 93002  
NL-2509 THE HAGUE  
Tel: +31 70 3490197  
Fax: +31 70 3490205  
gverheij@vno-ncw.n1

Paraguay

**Ferreira Cantero, Teodoro, Mr**  
Instituto de Prevision Social  
Constitucion y av Luis Alberto  
ASUNCIÓN  
Tel: +595 21 205070  
Fax: +595 21 205070

**Melgarejo Rodríguez, Mario Lujan**  
Economista y Abogado  
Instituto de Prevision Social  
Constitucion y av Luis Alberto  
ASUNCIÓN  
Tel: +595 21 222024  
Fax: +595 21 213805

Polonia

**Alot, Stanislaw**  
President  
Social Insurance Institution  
Czerniakowska 16  
PL-007 01 WARSZAWA  
Tel: +48 22 400362  
Fax: +48 22 6234281

**Borowczyk, Ewa**  
Director  
Social Insurance Institution  
Czerniakowska 16  
PL-007 01 WARSZAWA  
Tel: +48 22 400362  
Fax: +48 22 6234281

**Góra, Marek**  
Director  
Office for Social Security Reform  
Novogrodzka 1/3  
PL-00-513 WARSZAWA  
Tel: +48 22 661 01 25  
Fax: +48 22 6610128  
[marek.gora@mpips.gov.pl](mailto:marek.gora@mpips.gov.pl)

**Litynski, Jan**  
Member of Parliament  
Sejm RP - Polish Parliament  
Wiejska 4/6  
PL-524 11 WARSZAWA  
Tel: +48 22 6941851  
Fax: +48 22 6210423

Polonia (cont.)

**Starega-Piasek, Joanna**

Ph.Dr  
Sejm RP - Polish Parliament  
Wiejska 4/6  
WARSAW BELGIJSKA 2 M 6  
Tel: +48 22 6294018  
Fax: +48 22 6210423

**Tomaszewska, Ewa, Ms**

Sejm RP - Polish Parliament  
Wiejska 4/6  
WARSAW BELGIJSKA 2 M 6  
Tel: +48 22 6381154  
Fax: +48 22 8442584

Reino Unido

**Barr, Nicholas, Dr**

London School of Economics  
Houghton Street  
LONDON WC2A ZAE  
Tel: +44 171 9557482  
Fax: +44 171 8311840  
[n.barr@lse.ac.uk](mailto:n.barr@lse.ac.uk)

**Casey, Bernard, Dr**

London School of Economics  
Houghton Street  
LONDON WC2A 2AE  
Tel: +44 171 9556067  
Fax: +44 171 9557546  
[b.casey@lse.ac.uk](mailto:b.casey@lse.ac.uk)

**Page, Nicholas, Mr**

Confederation of British Industry  
Centre Point, 103 New Oxford S  
LONDON WC1A 1DU  
Tel: +44 171 3958161  
Fax: +44 171 2408287  
[npage@cbi.org.uk](mailto:npage@cbi.org.uk)

**Stanton, David, Director**

Dept of Social Security  
1-11 John Adam Str, Room 449  
LONDON WC2N 6HT  
Tel: +44 171 9628611  
Fax: +44 171 9628795  
[david@asdlondon.dss-asd.gov.uk](mailto:david@asdlondon.dss-asd.gov.uk)

Reino Unido (cont.)

**Whippman, Michael, Mr**

Dept of Social Security  
1-11 John Adam St  
LONDON WC2N 6HT  
Tel: +44 171 9628361  
Fax: +44 171 7122235  
[m.whippman@ade002.dss.gov.uk](mailto:m.whippman@ade002.dss.gov.uk)

República Checa

**Skyvová, Daniela, Ms**

Ministry of Labour and Social Affairs, Na  
poricnim pravul  
CZ-128 00 PRAGUE 2  
Tel: +4202 21 922531  
Fax: +4202 24 912654  
[feistauerovaj@mpsv.cz](mailto:feistauerovaj@mpsv.cz)

**Tomes, Igor, Professor**

Charles University of Prague  
Partyzanska 7  
CZ-170 05 PRAGUE 7  
Tel: +420 2 66753565  
Fax: +420 2 66753574  
[personn@mbox.vol.cz](mailto:personn@mbox.vol.cz)

Suecia

**Ackerby, Stefan, Mr**

Ministry of Finance  
SE-103 33 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 4051594  
Fax: +46 8 7969086

**Alfredsson, Eva-Stina, Ms**

Ministry of Health and Social Affairs  
SE-103 33 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 4053460  
Fax: +46 8 7810483

**Almström, Bjarne**

Head of Department  
National Social Insurance Board  
SE-103 51 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 7869120  
Fax: +46 8 7869135  
[bjarne.almstrom@rfv.sfa.se](mailto:bjarne.almstrom@rfv.sfa.se)

## Suecia (cont.)

**Andersson, Björn**

Senior Administrative Officer  
National Social Insurance Board  
SE-103 51 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 7869591  
Fax: +46 8 7869076  
[bjorn.andersson@rfv.sfa.se](mailto:bjorn.andersson@rfv.sfa.se)

**Andersson, Patrik, Mr**

Ministry of Health and Social Affairs  
SE-103 33 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 4053426  
Fax: +46 8 7870483  
[patrik.andersson@social.ministry.se](mailto:patrik.andersson@social.ministry.se)

**Asplund, Susann**

Senior Administrative Officer  
Ministry of Health and Social Affairs  
SE-103 33 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 4053312  
Fax: +46 8 7810483  
[susann.asplund@social.ministry.se](mailto:susann.asplund@social.ministry.se)

**Baltzari, Lars, Mr**

AMF Insurance  
SE-113 88 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 6964023  
Fax: +46 8 6963971  
[lars.baltzari@amf.se](mailto:lars.baltzari@amf.se)

**Brorsson, Jan-Åke**

Managing Director  
Federation of Social Insurance Offices  
P O Box 1224  
SE-111 82 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 7232201  
Fax: +46 8 7232220  
[janake.brorsson@k39.fkf.sfa.se](mailto:janake.brorsson@k39.fkf.sfa.se)

**Elfving, Anna-Stina**

Senior Research Officer  
Tjänstemännens Centralorganisation  
SE-114 94 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 7829117  
Fax: +46 8 7829310  
[annastina.elfving@tco.se](mailto:annastina.elfving@tco.se)

## Suecia (cont.)

**Eriksen, Tor**

Director  
Social Insurance Office, Värmland  
P O Box 1062  
SE-651 15 KARLSTAD  
Tel: +46 54 173101  
Fax: +46 54 173200  
[tor.eriksen@fk17.fk17.sfa.se](mailto:tor.eriksen@fk17.fk17.sfa.se)

**Frank, Karin**

Senior Administrative Officer  
Ministry of Health and Social Affairs  
SE-103 33 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 4053359  
Fax: +46 8 7810483  
[karin.frank@social.ministry.se](mailto:karin.frank@social.ministry.se)

**Gennser, Margit**

Member of Parliament  
Moderate Party  
Mynttorget 1  
SE-100 12 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 7865146  
Fax: +46 8 7864754  
[margit.gennser@riksdagen.se](mailto:margit.gennser@riksdagen.se)

**Gidhagen, Hans**

Senior Legal Adviser  
Swedish Employers' Confederation (SAF)  
S. Blasieholmshamnen 4 A  
SE-103 30 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 762 60 00  
Fax: +46 8 762 62 90

**Gunnarsson, Magnus**

Senior Administrative Officer  
Ministry of Health and Social Affairs  
SE-103 33 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 4053385  
Fax: +46 8 7810483  
[magnus.gunnarsson@social.ministry.se](mailto:magnus.gunnarsson@social.ministry.se)

**Hedborg, Anna**

Director General  
National Social Insurance Board  
SE-103 51 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 7869001  
Fax: +46 8 216646  
[anna.hedborg@rfv.sfa.se](mailto:anna.hedborg@rfv.sfa.se)

Suecia (cont.)

**Hógberg, Birgit**

Director  
Social Insurance Office, Vásterbotten  
SE-901 75 UMEÁ  
Tel: +46 90 105200  
Fax: +46 90 105009  
[birgit.hogberg@fk24.sfa.se](mailto:birgit.hogberg@fk24.sfa.se)

**Johansson, Börje**, Förbundsordförande

Fársákringsanstálldas förbund  
P O Box 344  
SE-101 26 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 4029400  
Fax: +46 8 211044

**Klingvall, Mai-Inger**

Minister of Social Security  
Ministry of Health and Social Affairs  
SE-103 33 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 4051000  
Fax: +46 8 7231191

**Kónberg, Bo**, Member of Parliament

Former Minister of Social Security  
SE-118 29 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 7864000  
Fax: +46 8 209868

**Larsson, Lena**

Senior Administrative Officer  
National Social Insurance Board  
SE-103 51 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 7869206  
Fax: +46 8 7869076  
[lana.larsson@rfv.sfa.se](mailto:lana.larsson@rfv.sfa.se)

**Lidal, Bengt**, Director

Ministry of Health and Social Affairs  
SE-103 33 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 4051000  
Fax: +46 8 7231191  
[bengt.lidal@social.ministry.se](mailto:bengt.lidal@social.ministry.se)

**Lófgren, Ulrika**, Swedish Employers'

Confederation (SAF)  
S. Blasieholmshamnen 4 A  
SE-103 30 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 762 60 00  
Fax: +46 8 762 62 90

Suecia (cont.)

**Malmberg, Lena**

Principal Administrative Officer  
National Social Insurance Board  
SE-103 51 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 7869657  
Fax: +46 8 7869076  
[lana.malmberg@rfv.sfa.se](mailto:lana.malmberg@rfv.sfa.se)

**Marklund, Inger**, Dr

National Social Insurance Board  
SE-103 51 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 7869220  
Fax: +46 8 7869196  
[inger.marklund@rfv.sfa.se](mailto:inger.marklund@rfv.sfa.se)

**Oscarson, Stefan**, Deputy Director

Ministry of Health and Social Affairs  
SE-103 33 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 4053446  
Fax: +46 8 7810483  
[stefan.oscarson@social.ministry.se](mailto:stefan.oscarson@social.ministry.se)

**Palme, Joakim**, Senior Researcher

Swedish Institute for Social Research  
SE-106 91 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 163455  
Fax: +46 8 154670  
[joakim@sofi.su.se](mailto:joakim@sofi.su.se)

**Pettersson, Áke**, Mr

The Centre Party  
P O Box 22107  
SE-104 22 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 6173800  
Fax: +46 8 6526440  
[partisekreterare@centerpartiet.se](mailto:partisekreterare@centerpartiet.se)

**Rahm, Hákan Martin**, Director

Ministry of Health and Social Affairs  
SE-103 33 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 4053423  
Fax: +46 8 7231191

**Rahmn, Anders**

Head of Planning  
National Swedish Pension Fund  
P O Box 16292  
SE-103 25 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 7878826  
Fax: +46 8 201256  
[anders.rahmn@apfund1-3.se](mailto:anders.rahmn@apfund1-3.se)

## Suecia (cont.)

**Scherman, Agneta**

Senior Administrative Officer  
 Ministry of Health and Social Affairs  
 SE-103 33 STOCKHOLM  
 Tel: +46 8 4053407  
 Fax: +46 8 7231191  
[agneta.scherman @ social.ministry.se](mailto:agneta.scherman@social.ministry.se)

**Sibbmark, Bengt**, Director  
 Ministry of Health and Social Affairs  
 SE-103 33 STOCKHOLM  
 Tel: +46 8 4053429  
 Fax: +46 8 7810483  
[bengt.sibbmark@social.ministry.se](mailto:bengt.sibbmark@social.ministry.se)

**Skoog, Karl-Gunnar**  
 General Secretary  
 The federation of salaried employees  
 P O Box 3036  
 SE-103 62 STOCKHOLM  
 Tel: +46 8 4408532  
 Fax: +46 8 4408533  
[kg.skoog @ ptk.se](mailto:kg.skoog@ptk.se)

**Smedmark, Góran**  
 Director, Head of Int Secretariat  
 National Social Insurance Board  
 Adolf Fredriks Kyrkogata 8  
 SE-103 51 STOCKHOLM  
 Tel: +46 8 7869006  
 Fax: +46 8 7869076  
[goran.smedmark@rfv.sfa.se](mailto:goran.smedmark@rfv.sfa.se)

**Ståhlberg, Ann-Charlotte**  
 Associate Professor  
 Swedish Institute for Social Research  
 SE-106 91 STOCKHOLM  
 Tel: +46 8 163449  
 Fax: +46 8 154670  
[ann-charlotte.stahlberg@sofi.su.se](mailto:ann-charlotte.stahlberg@sofi.su.se)

**Svensson, Hans**  
 State Secretary  
 Ministry of Health and Social Affairs  
 SE-103 33 STOCKHOLM  
 Tel: +46 8 4051000  
 Fax: +46 8 7231191

## Suecia (cont.)

**Söderström, Ingvar**  
 Managing Director  
 Joint Industrial Safety Council  
 P O Box 3208  
 SE-103 64 STOCKHOLM  
 Tel: +46 8 4020200  
 Fax: +46 8 210152  
[dir@asn.se](mailto:dir@asn.se)

**Tauberman, Ann-Christin**  
 Director  
 Ministry of Health and Social Affairs  
 SE-103 33 STOCKHOLM  
 Tel: +46 8 4053464  
 Fax: +46 8 7810483  
[ann-christin.tauberman @ social.ministry.se](mailto:ann-christin.tauberman@social.ministry.se)

**Óhman, Lars**, Mr  
 Folksam  
 SE-106 60 STOCKHOLM  
 Tel: +46 8 7726665  
 Fax: +46 8 7727110  
[lars.ohman@folksam.se](mailto:lars.ohman@folksam.se)

## Suiza

**Tamburi, Giovanni**, Professor  
 Policy and Research, Europe  
 Case Postale 803  
 CH-1215 GENEVA 15  
 Tel: +41 22 9103737  
 Fax: +41 22 9103738

## Uruguay

**Aguirre Bayley, Adolfo Jaime**  
 Doctor en Derecho  
 Caja de Jubilaciones y Pensiones Banc  
 Circunvalación Durango 314 CC  
 UY-110 00 MONTEVIDEO  
 Tel: +598 2 9152260  
 Fax: +598 2 9164475  
[uy31414@antel.com.uy](mailto:uy31414@antel.com.uy)

**Casares Mora, Luis María**, Mr  
 Caja Notarial de Jubilaciones  
 Ada 18 de Julio 1730 P 10  
 MONTEVIDEO  
 Tel: +598 2 4004952  
 Fax: +598 2 4092800

Uruguay (cont.)

**Gambogi Lafiora, Nelida, Ms**

Caja de Jubilaciones  
Andes 1521  
UY-111 00 MONTEVIDEO  
Tel: +598 2 9028937  
Fax: +598 2 9028266

**Genta Perotti, Roberto Victor, Mr**

Caja d Jubilaciones y Pensiones Bancaria  
Circunvalación Durango 314 - C  
11000 MONTEVIDEO  
Tel: +598 2 9152260  
Fax: +598 2 9164475  
[uy31414@antel.com.uy](mailto:uy31414@antel.com.uy)

**Mila Belistri, Ofelia María, Directora**

Banco de Prevision Social  
Daniel Fernandez Crespo 1621 5  
UY-112 00 MONTEVIDEO  
Tel: +598 2 4080103  
Fax: +598 2 4087358  
[omila@bps.gub.uy](mailto:omila@bps.gub.uy)

**Moratorio Campanella, Gerardo, Mr**

Caja d Jubilaciones y Pensiones Bancaria  
Circunvalación Durango 314 - C  
11000 MONTEVIDEO  
Tel: +598 2 9152260  
Fax: +598 2 9164475  
[uy31414@antel.com.uy](mailto:uy31414@antel.com.uy)

**Porro, Pablo**

Third Secretary  
Embassy of Uruguay  
P O Box 10114  
SE-100 55 STOCKHOLM  
Tel: +46 8 6603196  
Fax: +46 8 6653166  
[urustoc@uruemb.se](mailto:urustoc@uruemb.se)

Uruguay (cont)

**Quisique Castellon, Armando**

Vice President  
Banco de Prevision Social  
Fernandez Crespo 1621 P 5  
UY-112 00 MONTEVIDEO  
Tel: +598 2 4082244  
Fax: +598 2 4022568  
[aquisiqu@bps.gub.uy](mailto:aquisiqu@bps.gub.uy)

**Ramos Olivera, Julio**

Doctor en Abogacía  
Republica AFAP S A  
UY-112 00 MONTEVIDEO  
Tel: +598 2 4001818  
Fax: +598 2 4020001  
[rafap@davanet.com.uy](mailto:rafap@davanet.com.uy)

**Rimoldi Lopez, Heber**

Ingeniero Agronomo  
Caja de Profesionales  
Andes 1521 CP 11 100  
MONTEVIDEO  
Tel: +598 2 9028937  
Fax: +598 2 9028266

# Participantes

## Organizaciones e instituciones internacionales

### Medios de comunicación

---

#### Consejo de Europa

**Tarschys, Daniel**  
Secretary General  
Council of Europe  
FR-670 75 STRASBOURG  
FRANCE  
Phone: +33 388 412050  
Fax: +33 388 412799

#### Comisión Europea

**Arndt, Torsten Hubertus**  
Administrator  
European Commission, DGV  
200 Rue de la Loi  
BE-1049 BRUSSELS  
BELGIUM  
Phone: +32 2 2962330  
Fax: +32 2 2990509  
[torsten.arndt@bxl.dg5.cec.be](mailto:torsten.arndt@bxl.dg5.cec.be)

**Clotuche, Gabrielle**, Director  
European Commission, DGV  
200 Rue de la Loi  
BE-1049 BRUSSELS  
BELGIUM  
Phone: +32 2 2958319  
Fax: +32 2 2953077  
[miriam.pountney@bxl.dg5.cec.be](mailto:miriam.pountney@bxl.dg5.cec.be)

**Larsson, Allan**, Director General  
European Commission  
200 Rue de la Loi  
BE-1049 BRUSSELS  
BELGIUM  
Phone: +32 2 2991013  
Fax: +32 2 2990194

#### Confederación Europea de Sindicatos (CES)

**Lourdelle, Henri**, Mr  
European Trade Union Confederation  
155 Boulevard Emile Jacqmain  
BRUSSELS, BELGIUM  
Phone: +32 2 2240450  
Fax: +32 2 2240454  
[hlourdelle@etuc.org](mailto:hlourdelle@etuc.org)  
International Labour Office (ILO)

#### Oficina Internacional de Trabajo (OIT)

**Gillion, Colin**, Director  
International Labour Office  
CH-1211 GENEVA 22  
SWITZERLAND  
Fax: +41 22 7997962  
[gillion@ilo.org](mailto:gillion@ilo.org)

**Tapiola, Kari**, Deputy Director-General  
International Labour Office  
4 Route des Morillons  
CH-1211 GENEVA 22  
SWITZERLAND  
Phone: +41 22 7996324  
Fax: +41 22 7996941  
[tapiola@ilo.org](mailto:tapiola@ilo.org)

#### Fondo Monetario Internacional (FMI)

**Hemming, Richard**, Division Chief  
International Monetary Fund  
700 19th Street NW  
WASHINGTON DC 20431, USA  
Phone: +1 202 6238543  
fax: +1 202 6236249  
[rhemming@imf.org](mailto:rhemming@imf.org)

## Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

### **Scherer, Peter**

Head, Social Policy Division, OECD  
2 Rue André Pascal  
FR-757 75 PARIS CEDEX  
FRANCE  
Phone: +33 1 45249198  
Fax: +33 1 45249098  
[peter.scherer@oecd.org](mailto:peter.scherer@oecd.org)

## Unión de Confederaciones Indus- triales y de Empleadores de Europa (UNICE)

**Gidhagen, Hans**, Senior Legal Adviser  
Swedish Employers' Confederation (SAF)  
S. Blasieholmshamnen 4 A  
SE-103 30 STOCKHOLM, SWEDEN  
Phone: +46 8 762 60 00  
Fax: +46 8 762 62 90

## Naciones Unidas

### **Willmore, Larry**, Mr

United Nations  
Room DC2-2340  
NEW YORK NY 10017, USA  
Phone: +1 212 9634758  
Fax: +1 212 9639023  
[willmore@un.org](mailto:willmore@un.org)

### **Zelenev, Sergei**

Economic Affairs Officer, United Nations  
UN Plaza 2, DC-2, R 2138  
NEW YORK NY, USA  
Phone: +1 212 9364732  
Fax: +1 212 9631061  
[zelenev@un.org](mailto:zelenev@un.org)

## Banco Mundial

### **Holzmann, Robert**, Prof, Dr

World Bank  
1818 H Street, N W  
WASHINGTON DC 20433  
USA  
Phone: +1 202 4730004  
Fax: +1 202 5223252  
[holzmann@worldbank.org](mailto:holzmann@worldbank.org)

## Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)

### **Hoskins, Dalmer**

Secretary General  
ISSA  
P O Box 1  
CH- 1211 GENEVA 2  
SWITZERLAND  
Phone: +41 22 7996617  
Fax: +41 22 7996385

### **Laroque, Marie France**, Ms

AISS Bureau Europe  
Rue du Colonel Driant  
FR-750 18 PARIS  
FRANCE  
Phone: +33 140 134500  
Fax: +33 140 134509  
[mfrancelaroque@compuserve.com](mailto:mfrancelaroque@compuserve.com)

### **McGillivray, Warren**, Mr

ISSA  
P O Box 1  
CH-1211 GENEVA 2  
SWITZERLAND  
Phone: +41 22 7998769  
Fax: +41 22 7996385  
[mcgillivray@ilo.org](mailto:mcgillivray@ilo.org)

AISS (cont.)

**Scheil-Adlung, Xenia, Ms**

ISSA  
P O Box 1  
CH-1211 GENEVA 2  
SWITZERLAND  
Phone: +41 22 7996612  
Fax: +41 22 7996385  
[scheil@ilo.org](mailto:scheil@ilo.org)

**Scherman, Karl Gustaf**

President of the ISSA  
do Fórs'ákringskassan  
SE-105 11 STOCKHOLM  
SWEDEN  
Phone: +46 8 6762925  
Fax: +46 8 250349  
kg.scherman @swipnet.se

**Sigg, Roland, Mr**

ISSA  
P O Box 1  
CH-1211 GENEVA 22  
SWITZERLAND  
Phone: +41 22 7998011  
Fax: +41 22 7998509  
[sigg@ilo.org](mailto:sigg@ilo.org)

Conferencia Interamericana de  
Seguridad Social (CISS)

**Contreras Saucedo, Maria Elvira**

Secretaria General  
CISS  
S/N Esq av San Jeronimo  
MEXICO DF 10100  
MEXICO  
Phone: +52 5 5950177  
Fax: +52 5 6838524  
[ciss@data.net.mx](mailto:ciss@data.net.mx)

Vedios de comunicaci3n

**Bergstr3m, Hans, Chefredakt3r**

Dagens Nyheter  
Gj3rwellsgatan 30  
105 15 STOCKHOLM  
SWEDEN  
Phone: +46 8 7381218  
Fax: +46 8 7381836  
hans.bergstrom @ dn.se

**Charpentier, Francois, Mr**

Groupe Liaisons  
1 Avenue Edouard Belin  
FR-928 56 RUEIL MALMAISON CE  
FRANCE  
Phone: +33 141 299643  
Fax: +33 141 299665

**Hallsenius, Johan, Mr**

Dagens Industri  
SE-113 90 STOCKHOLM  
SWEDEN  
Phone: +46 8 7365733  
Fax: +46 8 7365864  
hallsenius.johan @di.se

**Walker, Bernhard**

Correspondent  
Stuttgart Nachrichten  
Haussallee 2-10 Presseachs 11/5  
DE-531 13 BONN  
GERMANY  
Phone: +49 228 911900  
Fax: +49 228 9119030  
[bwalker@stu.zqs.de](mailto:bwalker@stu.zqs.de)

# La Iniativa de Estocolmo

## Comité Consultivo

---

### **Nunkoomar Deerpalsing**

Commissioner, Social Security Ministry of  
Social Security and National  
Solidarity  
NPF Building  
PORT LOUIS  
Mauritius  
Fax: +230 212 81 90

### **Catherine Drummond**

Director General, Programs  
Income Security Programs  
Human Resources Development Canada  
9th Floor, Tower B  
Place Vanier  
355 River Road  
OTTAWA, Ontario K1A 0L1  
Canada  
Fax: +1 613 957 28 16

### **W.L.G. Franssen**

Director of International Affairs  
Social Insurance Bank  
Postbox 1100  
NL-1180 BH AMSTELVEEN  
Netherlands  
Fax: +31 20 656 50 96

### **Walter Geppert**

Generaldirektor  
Hauptverband der österreichischen  
Sozialversicherungsträger  
Kundmanngasse 21  
Postfach 600  
A-1031 WIEN  
Austria  
Fax: +43 1 711 32 37 78

### **Anna Hedborg, Director General**

National Social Insurance Board  
Adolf Fredriks Kyrkogata 8  
S-103 51 STOCKHOLM  
Sweden  
Fax: +46 8 786 90 76

### **Professor Robert Holzmann**

Director  
Social Protection  
Human Development Department  
The World Bank  
1818 H Street, N.W.  
WASHINGTON, D.C. 20433  
United States  
Fax: +1 202 522 32 52

### **Per Knudsen**

Assistant Director General  
The National Insurance Administration  
Drammensveien 60  
N-0241 OSLO  
Norway  
Fax: +47 22 92 73 69

### **Marlis Koch**

Verband Deutscher Rentenversi-  
cherungsträger  
Eysseneckstrasse 55  
D-60322 FRANKFURT-AM-MAIN  
Germany  
Fax: +49 69 152 23 20

### **Reiji Murayama**

Social Insurance Agency  
2-2 Kasumigaseki, 1-Chome  
Chiyuda-Ku  
TOKYO 100-45, Japan  
Fax: +81 3 35 04 12 80

### **Herbert Rische, Président**

Bundesversicherungsanstalt für  
Angestellte  
Ruhrstrasse 2  
D-10704 BERLIN  
Germany  
Fax: +49 30 86 52 74 11  
replaced by Jürgen Meierkord

**Franz Ruland**

Geschäftsführer  
Verband Deutscher Rentenversi-  
cherungsträger  
Eyseneckstrasse 55  
D-60322 FRANKFURT-AM-MAIN  
Germany  
Fax: +49 69 152 23 20

**Fumio Sasaki**

Commissioner  
Social Insurance Agency  
2-2 Kasumigaseki, 1-Chome  
Chiyuda-Ku  
TOKYO 100-45  
Japan  
Fax: +81 3 35 04 12 80

**Pieter Schaafsma**

President  
Social Insurance Bank  
Postbox 1100  
NL-1180 BH AMSTELVEEN  
Netherlands  
Fax: +31 20 656 48 01

**Góran Smedmark**, Director  
Head of the International Secretariat  
National Social Insurance Board  
Adolf Fredriks Kyrkogata 8  
S-103 51 STOCKHOLM  
Sweden  
Fax: +46 8 786 90 76

**Pekka Tuomisto**

Director General  
Social Insurance Institution  
P.O. Box 450  
SF-00101 HELSINKI  
Finland  
Fax: +358 9 241 23 58

**Matti Uimonen**

Managing Director  
The Central Pension Security Institute  
Kirjurinkatu 3  
SF-00065 HELSINKI  
Finland  
Fax: +358 9 151 25 45  
replaced by Mikael Forss

**Roberto Urbani**

Director General  
Istituto Nazionale per l'Assicurazione  
contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL)  
Piazzale Giulio Pastore 6  
1-00144 ROMA  
Italy  
Fax: +39 6 54 87 22 95

**Renato C. Valencia**

President and Chief Executive Officer  
Social Security System  
East Avenue  
Diliman  
QUEZON CITY  
Philippines  
Fax: +63 2 924 84 70

Presidente de la AISS

**Karl Gustaf Scherman**

Director, International Affairs  
Federation of Social Insurance Offices  
Kornhamnstorg 4  
Box 1224  
S-111 82 STOCKHOLM  
Sweden  
Fax: +46 8 25 03 49

Secretaría de la AISS

**Dalmer D. Hoskins**, Secretary General

**Warren R. McGillivray**, Chief, Studies  
and Operations Branch

**Xenia Scheil-Adlung**, Programme  
Manager

**Roland Sigg**, Head of Research

**Marie-France Laroque**, Director, Regio-  
nal Office for Europe

# La Iniativa de Estocolmo

## Panel Técnico

---

**Nicholas Barr**

Department of Economics  
London School of Economics and Political  
Science  
Houghton Street  
LONDON WC2A 2AE  
United Kingdom  
Fax: +44 171 831 18 40

**Chris Daykin**

Government Actuary  
Government Actuary's Department  
22 Kingsway  
LONDON WC2B 6LE  
United Kingdom  
Fax: +44 171 211 26 50

**Tor Eriksen**, Managing Director

Försäkringskassan  
Box 1062  
S-651 15 Karlstad  
Sweden  
Fax: +46 54 17 32 00

**W.L.G. Fransen**

Director of International Affairs  
Social Insurance Bank  
Postbox 1100  
NL-1180 BH AMSTELVEEN  
Netherlands  
Fax: +31 20 656 50 96

**Walter Geppert**

Generaldirektor  
Hauptverband der österreichischen  
Sozialversicherungsträger  
Kundmanngasse 21  
Postfach 600  
A-1031 WIEN  
Austria  
Fax: +43 1 711 32 37 78

**Neil Gilbert**

**Professor**  
School of Social Welfare  
University of California, Berkeley  
120 Haviland Hall # 7400  
BERKELEY, Calif. 94720-7400  
United States  
Fax: +1 510 643 61 26

**Colin Gillion**, Director

Department of Social Security  
International Labour Office  
CH-1211 GENEVA 22  
Switzerland  
Fax: +41 22 799 79 62

**Robert Hagemann**

International Monetary Fund  
Office in Europe  
66, avenue d'Iéna  
F-75116 PARIS  
France  
Fax: +33 1 47 23 40 89

**Peter S. Heller**

Deputy Director  
Fiscal Affairs Department  
International Monetary Fund  
Room IS-3-100  
WASHINGTON, D.C. 20431  
United States

**Peter Hicks**

Organisation de coopération et de déve-  
loppement économiques (OECD)  
2, rue André Pascal  
F-75775 PARIS Cedex 16  
France  
Fax: +33 1 45 24 85 00

**Esko Kalimo**, Director  
Research and Development Centre  
Social Insurance Institution  
P.O. Box 450  
SF-00101 HELSINKI  
Finland  
Fax: +358 9 434 19 98

**Per Knudsen**  
Assistant Director General  
The National Insurance Administration  
Drammensveien 60  
N-0241 OSLO  
Norway  
Fax: +47 22 92 73 69  
replaced by Lasse Lund

**Marlis, Koch**  
Verband Deutscher Rentenversi-  
cherungsträger  
Eysseneckstrasse 55  
D-60322 FRANKFURT-AM-MAIN  
Germany  
Fax: +49 69 152 23 20

**David Lindeman**, Pension Specialist  
The World Bank  
1818 H Street, N.W.  
WASHINGTON, D.C. 20433  
United States  
Fax: +1 202 522 32 52

**Klaus Michaelis**  
Mitglied der Geschäftsführung der Bun-  
desversicherungsanstalt für Angestellte  
Ruhrstrasse 2  
D-10704 BERLIN  
Germany  
Fax: +49 30 86 52 85 70

**Emmanuel Reynaud**  
Chief  
Planning, Development and Standard  
Branch  
Department of Social Security  
International Labour Office  
CH-1211 GENEVA 22  
Switzerland  
Fax: +41 22 799 79 62

**Stanford G. Ross**  
Senior Partner  
Arnold and Porter  
555 Twelfth Street, N.W.  
WASHINGTON, D.C. 20004-1202  
United States  
Fax: +1 202 942 59 99

**Franz Ruland**  
Geschäftsführer  
Verband Deutscher Rentenversi-  
cherungsträger  
Eysseneckstrasse 55  
D-60322 FRANKFURT-AM-MAIN  
Germany  
Fax: +49 69 152 23 20

**Fumio Sasaki**  
Commissioner  
Social Insurance Agency  
2-2- Kasumigaseki, 1-Chome  
Chiyuda-Ku  
TOKYO 100-45  
Japan  
Fax: +81 3 35 04 12 80

**Pieter Schaafsma**  
President  
Social Insurance Bank  
Postbox 1100  
NL-1180 BH AMSTELVEEN  
Netherlands  
Fax: +31 20 656 48 01

**Winfried Schmähl**  
Professor  
Zentrum für Sozialpolitik, Universität  
Bremen  
Parkallee 39  
D-28209 Bremen  
Germany  
Fax: +49 421 218 75 40

**Anita Schwartz**  
Human Researches Economist  
The World Bank  
1818 H Street, NW  
WASHINGTON, D.C. 20433  
United States  
Fax: +1 202 522 32 52

**Góran Smedmark**

Director  
Head of the International Secretariat  
National Social Insurance Board  
Adolf Fredriks Kyrkogata 8  
S-103 51 STOCKHOLM  
Sweden  
Fax: +46 8 786 90 76

**Noriyuki Takayama**

Professor of Economics  
Institute of Economics Research  
Hitotsubashi University  
2-1 Naka, 2-Chome  
Kunitachi  
TOKYO 186-8603  
Japan  
Fax: +81 425 80 83 33

**Giovanni Tamburi**

Policy and Research - Europe  
6, avenue du Bouchet  
Case postale 803  
CH-1215 GENEVA 15  
Switzerland  
Fax: +41 22 910 37 38

**Horacio T. Templo**

Chief Actuary and Deputy Administrator  
for Management Services  
Social Security Systems  
East Avenue  
Diliman  
QUEZON CITY  
Philippines  
Fax: +63 2 924 78 27

**Safwan Tocian**

Dr, Director General  
Social Security Corporation  
P.O. Box 926031  
AMMAN  
Jordan  
Fax: +962 65 69 64 05

**Liv Torgersen**

Assistant Director  
The National Insurance Administration  
Planning and Research Department  
Drammensveien 60  
N-0241 OSLO  
Norway  
Fax: +47 22 92 73 00

**Pekka Tuomisto**

Director General  
Social Insurance Institution  
Kansaneläkelaitos  
P.O. Box 450  
SF-00101 Helsinki  
Finland  
Fax: +358 9 241 23 58

**Salvador Valdes-Prieto**

Professor  
Instituto de Economía  
Casilla 76  
Correo 17  
Santiago  
Chile  
Fax: +562 552 13 10

**Bert de Vries**

Professor  
p/a Social Insurance Bank  
Postbus 1100  
NL-1180 BH AMSTELVEEN  
Netherlands  
Fax: +31 20 656 58 01

**The Urban Institute**

**Lawrence H. Thompson**

Senior Fellow  
The Urban Institute  
2100 M Street, NW  
WASHINGTON, D.C. 20037  
United States  
Fax: +1 202 466 39 82

# Comité de Organización

## Presidencia

**Hans Svensson**, State Secretary  
Ministry of Health and Social Affairs  
SE-103 33 STOCKHOLM  
SWEDEN  
Phone: +46 8 4051000  
Fax: +46 8 7231191

**Genaro Borrego Estrada**  
Presidente de la CISS  
Calle San Ramón s/n  
U. independencia  
San Jerónimo Lidice  
C.P. 10100 MEXICO, D.F., MÉXICO  
Phone: +52 5 5950011  
Fax: +52 5 683 85 24

**K G Scherman**, President of the ISSA  
do Försäkringskassan  
SE-105 11 STOCKHOLM, SWEDEN  
Phone: +46 8 6762925  
Fax: +46 8 250349  
kg.scherman @ swipnet.se

## V iembros

**Jan-Åke Brorsson**  
Managing Director  
Federation of Social Insurance Offices  
P. O. Box 1224  
SE-111 82 STOCKHOLM  
SWEDEN  
Phone: +46 8 7232200  
Fax: +46 8 7723220  
janake.brorsson @ k39.fkf.sfa.se

**Maria Elvira Contreras Saucedo**  
Secretaria General, CISS  
Calle San Ramón s/n  
U. Independencia  
San Jerónimo Lidice  
C.P. 10100 MEXICO, D.F., MÉXICO  
Phone: +52 5 5950011  
Fax: +52 5 683 85 24  
[ciss@data.net.mx](mailto:ciss@data.net.mx)

## Miembros (cont.)

**Lena Larsson**  
Senior Administrative Officer  
National Social Insurance Board  
SE-103 51 STOCKHOLM  
SWEDEN  
Phone: +46 8 7869206  
Fax: +46 8 7869076  
[lena.larsson@rfv.sfa.se](mailto:lena.larsson@rfv.sfa.se)

**Bengt Lidal**, Director  
Ministry of Health and Social Affairs  
SE-103 33 STOCKHOLM, SWEDEN  
Phone: +46 8 4051000  
Fax: +46 8 7231191  
[bengt.lidal@social.ministry.se](mailto:bengt.lidal@social.ministry.se)

**Lena Malmberg**  
Principal Administrative Officer  
National Social Insurance Board  
SE-103 51 STOCKHOLM  
Phone: +46 8 7869657  
Fax: +46 8 7869076  
[lena.malmberg@rfv.sfa.se](mailto:lena.malmberg@rfv.sfa.se)

**Bengt Sibbmark**  
Director  
Ministry of Health and Social Affairs  
SE-103 33 STOCKHOLM  
SWEDEN  
Phone: + 46 8 4051000  
Fax: + 46 8 7231191  
[bengt.sibbmark@social.nnistry.se](mailto:bengt.sibbmark@social.nnistry.se)

**Góran Smedmark**, Director  
National Social Insurance Board  
SE-103 51 STOCKHOLM  
SWEDEN  
Phone: +46 8 7869005  
Fax: +46 8 7869076  
[goran.smedmark@rfv.sfa.se](mailto:goran.smedmark@rfv.sfa.se)

# La Iniciativa de Estocolmo

La protección social pública es crucial para el bienestar de las personas privadas y las familias, así como para la economía y la sociedad en su conjunto. Ahora, sin embargo, se alega que la seguridad social es una causa importante del comportamiento insatisfactorio actual de la economía en muchos países. La Asociación Internacional de la Seguridad Social, AISS, ha lanzado la Iniciativa de Estocolmo: *El debate sobre la reforma de la seguridad social: en busca de un nuevo consenso*, con objeto de ayudar a sus miembros a comprender y participar en el debate. Un primer paso de esa Iniciativa se refiere a cuestiones analíticas en el campo de las pensiones. Don Lawrence H. Thompson, Miembro Superior de *The Urban Institute*, Estados Unidos, ha desarrollado una serie de análisis sobre cuestiones críticas en el debate actual sobre las pensiones. Sus resultados han sido publicados por *The Urban Institute*.

Muchas agencias y organizaciones internacionales están ahora involucradas en los intentos de ampliar el debate. Todas las partes comprenden que la confianza del público en el proceso de reforma y la reconciliación de la política económica y social son elementos clave. La AISS ha invitado a todas las partes a que participen en una cooperación mundial, y, para desarrollar esta idea, la Conferencia de Estocolmo sobre el Futuro de la Seguridad Social sobresale como un acontecimiento importante.

*"Vamos a trabajar para asegurar que nuestro país tenga un sistema de previsión social para nosotros mismos, nuestros hijos y nuestros nietos, que sea fiable, universal, progresista y equitativo, tal como lo ha sido el sistema actual para nuestros padres y abuelos."*

*Kenneth S. Apfel, Comisionado, Administración de la Seguridad Social de Estados Unidos*

*"La seguridad social contribuye de manera importante al bienestar de las personas en todos los países industrializados, así como también en varios países de niveles medios y bajos de ingresos. El mandato y la provisión de apoyo a los ingresos de las personas mayores, los discapacitados, los viudos, los enfermos y los desempleados, es una piedra angular de los logros sociales del siglo XX."*

*Robert Holzmann, Director, Banco Mundial*

*"La prevención social ha recorrido un largo camino desde la época de Bismarck, a finales del siglo XIX, hasta Beveridge, a mediados del siglo XX y la tremenda expansión del Estado Benefactor en los últimos 50 años. No obstante, tenemos por delante mucho que hacer para defender y desarrollar esa herencia y hacerla viable frente a las numerosas incertidumbres del próximo siglo."*

*Daniel Tarschys, Secretario General, Consejo de Europa*

*"Creo que el valor de la Iniciativa de Estocolmo, incluido el estudio de Larry Thompson, no puede ser sobreestimado. Doy a ambos una calurosa bienvenida y espero que den un estímulo duradero a la discusión en mi propio país."*

*Meinhard Miegel, Profesor, Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Alemania*

*"Todos debemos estar muy orgullosos de participar en esta Iniciativa y de poder aportar nuestras ideas. Deseo felicitar al Gobierno sueco, a la AISS y a la CISS por una iniciativa tan importante."*

*Walter E. Schulthess, Consultor, Argentina*